

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
DEPARTAMENTO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Taisa Dias

**GOVERNANÇA PÚBLICA: uma concepção teórico-analítica
aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da
implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional**

Florianópolis
2012

TAISA DIAS

**GOVERNANÇA PÚBLICA: uma concepção teórico-analítica
aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da
implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional**

Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Doutora em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Silvio Antonio F. Cario

Florianópolis
2012

Catálogo na fonte elaborada pela biblioteca da
Universidade Federal de Santa Catarina

D541g Dias, Taisa

Governança pública [tese] : uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional / Taisa Dias ; orientador, Silvio Antonio F. Cario. - Florianópolis, SC, 2012.

356 p.: il., grafs., tabs.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Administração pública. 3. Descentralização administrativa - Santa Catarina. I. Cario, Silvio Antonio Ferraz. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDU 65

Taisa Dias

GOVERNANÇA PÚBLICA: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional

Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do título de doutora e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Administração.

Florianópolis, 05 de março de 2012.

Prof.^a Dr.^a Eloise Dellagnello
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Silvio Antonio Ferraz Cario,
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Maurício Serva,
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Hans Michael van Bellen,
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Dr.^a Graziela Dias Alperstedt,
Universidade do Estado de Santa Catarina

Prof. Dr. Francisco Gabriel Heidemann,
Universidade do Estado de Santa Catarina

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio,
Fundação Getúlio Vargas

Para Edejarde e Eloisa: porque a paz que eu precisava em todo esse importante período do meu desenvolvimento foi garantida por vocês - meus pais!

Para João Antônio e Maria Eduarda: porque quando me dedico a trabalhar pelo desenvolvimento de todos como meio para alcançar a paz, sei que tenho que começar por vocês - meus filhos!

Para o Profº Silvio Cario: porque a paz e a alegria de me sentir uma desenvolvimentista deverei eternamente a você – meu orientador, mestre e amigo!

AGRADECIMENTOS

Concluir este trabalho significa alcançar um sonho muito desejado, significa viver um momento de grande realização e um importante ritual de passagem. Embora desenvolver uma tese seja, para o seu autor, uma trajetória solitária, na qual sem o “estar sozinho”, descobrimos, ela não se realiza, nestes anos de isolamento necessário foram muitos os encontros que decoraram a caminhada: encontros novamente com desejos, com dúvidas, com livros e com pessoas! Os encontros com desejos e dúvidas alimentaram a minha força e a minha determinação. Os encontros com livros e seus autores estão alguns aqui referenciados e outros ainda esperando que eu possa reencontrá-los em breve. As pessoas, no entanto, algumas eu preciso destacar. É com muito prazer então que me lanço ao último desafio dentre todos os que enfrentei nesse processo de formação chamado doutorado: o reconhecimento!

Sendo assim, começo pelos grandes responsáveis pelo início disso tudo: minha Mãe Eloisa e meu Pai Edejarde! De você, minha mãe querida, entre tantas lições, lembro de uma que guiou essa difícil caminhada: “Vamos para frente! Sempre para frente! Não há de ser nada!” De tanto eu ouvir isso de você, aprendi que é assim que a gente tem que tocar a vida! Em você tenho o maior exemplo de força e de esperança – dois temperos que conduzem a vida de um guerreiro! Você é a maior guerreira que eu conheço! Em você está a explicação da força que muitos estranham em mim e da dedicação com que me envolvo nas coisas! Você, Pai, foi quem me deu as primeiras lições sobre administração, sobre economia e sobre política; as primeiras dicas de que desenvolvimento é fruto da nossa capacidade de refletir e discutir sobre isso. E fez tudo baseado no cotidiano simples da vida e sempre me despertando para a importância do conhecimento. Nem sei se sabes o quanto eu aprendi contigo desde menina sobre o que agora coroa a minha formação acadêmica! Acho, inclusive, que fazias sem te dar conta disso, pois fazia pelo exemplo e isso é fantástico! A vocês – meus primeiros mestres – que, ao me aceitarem, me permitiram o maior presente – a vida, muito obrigada! É com muito orgulho que sinto o quanto existe de vocês hoje em mim!

Depois dos meus pais, destaco agora uma dupla dinâmica; aqueles que são, sem dúvida, os melhores encontros que essa vida poderia ter me proporcionado: meus dois mais genuínos “projetos de desenvolvimento”, a quem chamo de filhos! João, você foi meu companheiro tão presente, tão sensível, atento e extremamente

carinhoso. “Não chora mãe, você vai conseguir!” (Olha a vó Eloisa aí) “Mãe, por que num dia tu estás chorando e no outro tu estás tão feliz?” (Olha o menino querendo compreender a vida como ela é). Hoje você já se mostra um pesquisador concentrado e determinado. Com nove anos já sabe que ao ler e pesquisar, como bem diz, “tem que pesquisar fundo e não colocar qualquer coisa”. Duda, você com sua espontaneidade e jeito leve de viver a vida, foi minha melhor e mais alegre amiga! Teus bilhetinhos coloridos e carinhosos colocados ao lado do teclado me ajudavam a lembrar que o prazer e a dor caminham juntos. Como você mesma disse, “O manhê, a vida não é só feita de estudar não! Quando a gente vai ao parque aquático?” A vocês, meus amores, muito obrigada por me proporcionarem as mais sublimes lições de vida. Dentre elas, uma que vocês insistentemente me ajudam a lembrar: quando nos atrevemos a tentar ensinar, percebemos como temos que aprender! Muito obrigada pela tolerância, pela parceria e pela lealdade. E parabéns a vocês dois, que foram os verdadeiros guerreiros neste “doutorado da mãe”!

Na seqüência, porém não menos importante que os meus pais e os meus filhos, vem o meu Grande Mestre Orientador Professor e Amigo: Silvio Cario! Quanta responsabilidade escrever reconhecendo o seu trabalho, a sua dedicação, o seu valor! Você é o comprometimento em pessoa, uma prova viva da diferença entre envolver-se e comprometer-se pelo simples prazer da dádiva. E é em sua homenagem e em homenagem ao seu comprometimento que esta tese está escrita na 1ª pessoa do plural. Aqui não existe uma autora; existe um trabalho elaborado a partir de muitas discussões, construído com um orientador dedicado que lia e relia cada linha para sugerir coerentes melhorias! O resultado está aqui nestas páginas e é chamado de tese, mas a grande lição eu levo comigo: “Guria, presta atenção: para construir uma trajetória de respeito, nunca caia na tentação de pegar o caminho mais fácil!” Espero que o tempo nos permita muitos cafés ainda para que, continuando a caminhada em busca da construção do conhecimento, possamos olhar para o lado e, do nada, rir da vida! Rir da vida porque “não se faz omelete sem quebrar os ovos”! Rir da vida porque “a vida é bela”! Encontrar você fez toda a diferença no processo e só você mesmo poderia me conduzir à realização deste sonho. Além de orientar esta tese, saiba que você me ensinou, pelo exemplo, que desenvolvimento não acontece naturalmente, que desenvolvimento é fruto de intervenção, e que, assim sendo, podemos contribuir para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e feliz. Sei que você não gosta que eu agradeça, mas, mesmo assim, insisto: muito obrigada pela companhia nessa

viagem maluca! Serei ainda mais feliz se, depois desse ritual de passagem, continuarmos trabalhando juntos!

E por falar em mestres, preciso destacar alguns outros também muito importantes:

Professora e amiga Graziela Dias Alperstedt, você esteve comigo desde sempre e conhece cada detalhe dessa trajetória que começou muito antes da notícia de que eu havia sido selecionada. Sabia do meu sonho e sempre acreditou em mim. Não bastasse todo esse apoio anterior à conquista da vaga, contribuiu de maneira decisiva na adequação que o projeto de tese demandou a partir da sua qualificação e esteve junto na construção que a partir dali se desenvolveu, sempre na expectativa de garantir a aderência dos procedimentos de pesquisa à busca da resposta que nos propusemos a buscar. Você foi fundamental nessa conquista! Muito obrigada, Grazi, por ter estado junto nessa caminhada, pela dedicação voluntária e por sempre acreditar e incentivar.

Professor Maurício Serva, quantos autores, livros e textos ficam guardados comigo no desafio de “tornar-me pessoa”! Guardo com carinho todas as suas observações aos tão desafiadores “*papers*” que, de verdade, me fizeram “sangrar pelos olhos de tanto ler”. Quantas frases suas ecoam no meu cotidiano! Uma delas, por exemplo, eu recorro ao voltar no material da disciplina “Epistemologia dos Estudos Organizacionais”, na aula 7, quando cansada, já perto de terminar um primeiro semestre tão forte e refletindo se valia a pena tanto sofrimento e afastamento das pessoas que eu amava, o senhor disse ao me ver emocionada: “É preciso reconhecer que existe sofrimento para fazer uso adequado da força interior que todos temos. Você sai mais forte! Ao olhar para um vencedor, não pense que ele só venceu. Um vencedor muitas vezes perdeu, mas fez dessa perda a energia para seguir e encarar novas perdas, no sentido de que a morte é inerente à vida. Daí a lógica ordem, desordem, renegeração!” Sigo “complexamente” mais feliz com tanto que aprendi nesse encontro! Obrigada pela confiança e pelo incentivo sempre!

Professora Carolina Andion, “mãe de Miguel”, sou muito agradecida pela sua dedicação à leitura tão atenta e crítica aos capítulos teóricos da tese. Encontrar você, que, por dádiva, se dispôs a ler e contribuir, foi muito significativo! Seus comentários e suas observações críticas foram de um valor imenso para que pudéssemos estar agora apresentando este trabalho na sua forma e também no seu conteúdo! Mas, mais do que isso, serviu-nos para admirar sua formação como pessoa, como professora e como pesquisadora. Serviu-nos para pedir aos

céus, junto a tantos outros que já o fazem, que se sinta muito mais realizada e feliz nessa nova vida! Carol, muito obrigada!

Professores Eloise Helena Dellagnello, Hans Michael van Bellen, Rolf Hermann Erdmann e Rosimeri Carvalho da Silva que, é importante dizer, lideraram o projeto o qual proporcionou à Santa Catarina ter o primeiro Doutorado em Administração numa instituição pública. Se hoje a UFSC oferece este curso, muito se deve ao empenho de vocês juntamente com os professores que compuseram o programa no seu formato inicial, conseguindo fazer com que o Estado dos catarinenses passasse a contribuir com a formação nessa área e nesse nível. Parabéns pela conquista e muito obrigada pela oportunidade!

Além dos mestres, quero agradecer o encontro com os colegas de turma: César, Daniel, Kellen e Márcio. Antes de nos separarmos para cada um seguir seu projeto de tese, enfrentamos juntos um ano de disciplinas no qual a troca e a ajuda mútua foram fundamentais para consagrar um laço que nos caracteriza unidos para sempre: fomos os primeiros a poder desfrutar dessa fantástica oportunidade. Obrigada pela companhia de vocês naquele período em que aprendemos que “não se faz omelete sem quebrar os ovos” e a “sangrar pelos olhos de tanto ler”.

Desde o começo, o encontro com a Marina Biage, como Secretária do Programa, me encantou! Sua capacidade de resolver tranquilamente tudo garantia a nós – alunos – o clima necessário para “apenas” estudar! Obrigada, Marina! Nas últimas etapas do trabalho, porém, dois novos encontros muito importantes: à Fernandinha coube toda a trabalhosa tarefa de transcrição das entrevistas, a formatação da tese, a adequação às normas da ABNT, entre outros detalhes que fazem toda a diferença no resultado final; à Jussara coube a elegante tarefa de revisão ortográfica – competência que admiro, mas, reconheço, por mais que eu me dedique, nunca terei! Vocês duas coram, com sua dedicação e comprometimento, o trabalho aqui apresentado. Muito obrigada!

Alguns encontros importantes também com pessoas imersas no campo de pesquisa permitiram que ela se concretizasse. Quero agradecer aos colegas servidores do Governo do Estado de Santa Catarina, mais especificamente ao Sérgio ‘Serginho’ Silva que me apresentou à equipe da Secretaria de Estado do Planejamento e ao Sérgio Ribeiro que, enquanto representante maior da equipe da Diretoria da Escola de Governo, sempre me apoiou demonstrando compreensão com a dificuldade que foi dar conta de tantos papéis que a vida me impôs nesses quatro anos. Reconheço eternamente a importância de vocês!

Da Secretaria de Estado do Planejamento, cabe um agradecimento especial ao Túlio Tavares que foi a primeira pessoa a

quem me dirigiu naquele órgão e que acolheu com otimismo a nossa proposta de trabalho. Outro agradecimento especial vai para a Mara Luz, que, não bastasse toda dedicação durante os Seminários onde realizamos a pesquisa de campo, atendeu nosso pedido de leitura do quarto capítulo desta tese, contribuindo com observações que nos ajudaram a melhor caracterizar o objeto de pesquisa. A ela também - junto com o colega Professor Ademar Dutra - devo agradecer a disponibilização dos dados que possibilitaram definir a amostra da pesquisa. Um agradecimento especial também cabe ao Norton Bopré que se mostrou sempre disposto a contribuir com informações e até discutir conosco momentos importantes do desenvolvimento do Estado de Santa Catarina que muito serviram para a construção desta tese. Durante a realização das entrevistas, outras pessoas foram imprescindíveis para que eu as conseguisse realizar e, mais que isso, conferiram àqueles dias de Seminários pelas cidades no interior do Estado um astral muito legal que permitiu que eu não me sentisse só durante momentos tão distantes de casa. Nesse caso, faço referência ao Altir, à Dani, à Sandra Bertoncini e ao Serginho Régis, além dos já citados Mara, Norton e Túlio. Muito obrigada a cada um de vocês pela companhia na pesquisa de campo!

Os encontros e reencontros sempre presentes com o carinho de duas amigas que iniciaram muito antes disso tudo, ainda na Escola Superior de Administração e Gerência (ESAG), foram fundamentais antes, durante e, se Deus quiser, depois desse ritual de passagem. Bel querida, você me apresentou ao tema Governança Pública e quis o destino que nossos projetos de pesquisa, de alguma forma, se transpassassem. Compartilhar as descobertas de livros, autores, artigos, dúvidas e angústias acerca do tema, do começo ao “fim”, dá à nossa amizade agora um sentido diferente: seguiremos juntas não apenas pela lealdade que nos une uma à outra, mas também pela vontade de ajudar a pensar sobre um tema que se mostra querendo dar à Administração Pública condições de construir uma sociedade mais justa e feliz! Kettle, você me apresentou à obra de Alberto Guerreiro Ramos antes mesmo de entrar no doutorado; você vibrou com a minha conquista da vaga; você me orientou em tantos momentos importantes dessa busca e, até agora no final, foi referência para mim em relação a como alguém pode ser consistentemente competente e humildemente grande. Obrigada a vocês: duas grandes amigas!

E por saber que ao incluir acabamos excluindo, quero agradecer de maneira geral aos amigos queridos que apesar de toda a minha ausência estiveram comigo em pensamento, torcendo e acreditando que

essa hora chegaria. Volto com a tarefa cumprida e, mais do que nunca, precisando da alegria de vocês para viver as outras coisas boas da vida!

Por fim, quero manifestar meu agradecimento ao Grande Mestre - interventor superior a tudo isso, que cuidou de mim e me protegeu de maneira a renovar minha fé, me dando a certeza expressa na afirmação de autoria desconhecida, que diz que: “A cada dia que vivo mais me convenço de que o maior desperdício da vida está no amor que não damos, nas forças que não usamos e na prudência egoísta que nada arrisca”! Obrigada, Senhor, por guiar meus passos e proteger meu caminho!

“Desenvolvimento é o novo nome da paz!”
(PAPA PAULO VI, 1967)

RESUMO

Este trabalho se reconhece como um estudo de caso descritivo-interpretativista desenvolvido a partir da aplicação de uma concepção teórico-analítica construída ao longo da pesquisa que se caracteriza como predominantemente qualitativa e que foi guiada pelo pressuposto de que a experiência de descentralização administrativa implantada no governo do Estado de Santa Catarina a partir de 2003 se desenvolve permeada pelos elementos de Governança Pública. Para cumprir o objetivo de verificar em que medida estes elementos estavam presentes no campo, desenvolveu-se uma concepção sobre o tema, que aqui é entendido como um movimento da Administração Pública do Estado neodesenvolvimentista que se pauta na abordagem substantiva da economia (POLANYI, 1980), no paradigma paraeconômico e na ideia de multidimensionalidade social (GUERREIRO RAMOS, 1989), para que o processo de desenvolvimento se dê por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil e baseado em equidade e responsividade. Esta concepção inclui uma proposta de gênese para o tema, chamada de “Matriz de Elementos de Governança Pública”, sendo composta pelos elementos: co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil (E1); coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações (E2); delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes (E3); ênfase na eficiência e na eficácia, associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos (E4); e planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional (E5). Desenvolvida com inspiração na perspectiva típico-ideal weberiana, a pesquisa empírica investigou em que medida estes elementos estavam presentes nas Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) pertencentes à amostra. Sua operacionalização se deu por meio de entrevistas semi-estruturadas realizadas com representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado de cada região e os dados coletados passaram por análise de conteúdo categorial de cunho interpretativo. Os resultados apontam a presença dos elementos em graus diferentes para cada uma das SDRs, sendo que dois aspectos se destacam como inibidores do avanço em maior grau do movimento: o não cumprimento, em grande parte, do arcabouço legal que delinea e regulamenta o modelo; e a conotação instrumental que vem sendo dada à participação da sociedade civil na composição dos Conselhos de Desenvolvimento Regional de algumas

SDRs. Considerando a amostra como representativa da realidade em que o modelo vem sendo implantado, a pesquisa reconhece que, apesar de num estágio embrionário, a experiência da administração pública catarinense vem se desenvolvendo permeada pelos Elementos de Governança Pública, confirmando, assim, a hipótese que incentivou a investigação.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Governança Pública. Descentralização.

ABSTRACT

This predominantly qualitative research is the result of a descriptive/interpretive case study guided by the assumption that the public administration of the State of Santa Catarina has borrowed elements from Public Governance since 2003. Modeled in the substantive approach to economics (POLANYI, 1980), in the paraeconomic paradigm, and the idea of social multidimensionality (GUERREIRO RAMOS, 1989), a conception was developed in order to verify the presence of such elements in the field. This conception is anchored in the move made by the neo-developmental State Public Administration to allow for the development process to take place by means of cooperation between State, market and civil society based on equity and responsiveness. It includes a genealogical proposal called 'Elements of Public Governance Framework', which is composed of the following elements: co-production of regional development through cooperation between State, market and civil society (E1); State coordination of the cooperation process, where the State acts as the mediator (E2); delegation of State authority in three directions: downward, upward and outward, recognizing the potential and encouraging the role of the networks (E3); emphasis on efficiency and effectiveness, linking them to mechanisms of both deliberative and direct democracy in search for responsive results (E4); and planning aimed at equity and regional development (E5). The empirical research, inspired by Weber's ideal-type perspective, investigated the extent to which these elements were present in the sampled Secretaries of Regional Development (SRD). The operationalization was conducted by means of semi-structured interviews with representatives of the State, civil society and the marketing each region, and the collected data underwent categorical content analysis of an interpretive nature. The results indicate the presence of the elements in varying degrees in each of the SRDs, and suggest that faster progression is inhibited by two aspects: non-compliance with the legal framework that delineates and regulates the model, and the instrumental connotation given to the participation of civil society in the Regional Development Councils of some SRDs. Considering the sample as representative of the reality in which the model is being deployed, the research recognizes that despite the embryonic stage, Santa Catarina public administration borrows elements from Public Governance, therefore, confirming the hypothesis that encouraged the investigation.

Keywords: Development, Public Governance, Decentralization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1 – Resumo das ideias que sustentam a concepção de Governança Pública desenvolvida nesta tese.....	99
Figura 3.2 – Expressão do conceito de Governança Pública.....	136
Figura 4.1 – Estado de Santa Catarina e a distribuição das 36 SDRs..	167
Figura 4.2 – Ilustração do processo de descentralização administrativa do governo central para o CDR.....	170
Figura 4.3 – Composição do CDR.....	172
Figura 4.4 – Interação da SDR, CDR e CTs dentro do nível regional da estrutura da administração pública de Santa Catarina.....	174

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 6.1 – Presença do E1 de Governança Pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina – 2011.....	288
Gráfico 6.2 – Presença do E2 de Governança Pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina – 2011.....	293
Gráfico 6.3 – Presença do E3 de Governança Pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina – 2011.....	296
Gráfico 6.4 – Presença do E4 de Governança Pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina – 2011.....	299
Gráfico 6.5 – Presença do E5 de Governança Pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina – 2011.....	301
Gráfico 6.6 – Média da presença dos cinco Elementos de Governança Pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina – 2011.....	309
Gráfico 6.7 – Presença de cada um dos Elementos de Governança Pública nas SDRs do Governo do Estado de Santa Catarina – 2011.....	311

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 – Relação entre interesse dominante, sistema cognitivo e tipo de sistema social.....	50
Quadro 2.2 – Correntes predominantes dos modelos de desenvolvimento econômico, movimentos da administração pública e papéis do Estado correspondentes.....	86
Quadro 3.1 – Os movimentos tradicionais da Administração Pública e as características da Governança Pública.....	128
Quadro 3.2 – Sentido para a adoção dos elementos de cada movimento na concepção de Governança Pública.....	134
Quadro 3.3 – Matriz de elementos que caracterizam a gênese do movimento de mudança para Governança Pública.....	136
Quadro 3.4 – Estudiosos de Governança Pública e respectiva relação com cada Elemento de Governança Pública.....	137
Quadro 4.1 – Distribuição das SDRs do Governo do Estado de Santa Catarina, conforme nível de estrutura.....	168
Quadro 4.2 – Composição da estrutura de cargos conforme o nível de classificação da SDR do Governo do Estado de Santa Catarina.....	169
Quadro 4.3 – Trajetória da composição dos CDRs das SDRs do Governo do Estado de Santa Catarina, segundo Leis de Reforma Administrativa.....	171
Quadro 4.4 – Trajetória dos instrumentos de planejamento desenvolvidos na gestão descentralizada do Governo do Estado de Santa Catarina.....	177
Quadro 6.1 – Presença dos Elementos de Governança Pública por SDR do Governo do Estado de Santa Catarina.....	285

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 – Crescimento médio do PIB do Estado de Santa Catarina e do Brasil – 1970, 1980 e 1990 – (em %)	159
Tabela 4.2 – Crescimento industrial do Estado de Santa Catarina e do Brasil - 2000 a 2003 – (em %)	160
Tabela 4.3 – Distribuição de recursos orçamentários entre os níveis regional, setorial e demais órgãos do Governo do Estado de Santa Catarina – 2003 a 2012	179
Tabela 4.4 – Distribuição de recursos orçamentários presentes no PPA entre os níveis regional e setorial do Governo do Estado de Santa Catarina – 2008 a 2011 e 2012 a 2015	180

LISTA DE ABREVIATURAS

ADR – Agência de Desenvolvimento Regional
AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
ANPAD – Associação Nacional de Pós-graduação em Administração
BESC – Banco do Estado de Santa Catarina
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CDR – Conselho de Desenvolvimento Regional
CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CT – Comitê Temático
DESENVESC – Agências de Desenvolvimento Regional
EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança
EUA – Estado Unidos da América
FDR – Fóruns de Desenvolvimento Regional
FDRI – Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina
FECAM – Federação Catarinense dos Municípios
FIESC – Federação das Indústrias de Santa Catarina
FORUNCA – Fórum Catarinense de Desenvolvimento
FURB – Universidade Regional de Blumenau
IPAC – Instituto de Pesquisa, Assessoria e Consultoria
LC – Lei Complementar
LDO – Diretrizes Orçamentárias
NPM – *New Public Management* – Nova Gestão Pública
OMC – Organização Mundial do Comércio
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PCD – Plano Catarinense de Desenvolvimento
PDR – Planos de Desenvolvimento Regional
PG – Plano de Governo
PIB – Produto Interno Bruto
PLAMEG – Plano de Metas do Governo
PNB – Produto Nacional Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POE – Plano de Obras do Governo
PPA – Plano Plurianual
RAC – Revista de Administração Contemporânea
SAD – Sistema de Avaliação de Desempenho da Secretaria de Estado do Planejamento

SDR – Secretaria do Estado de Desenvolvimento Regional
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas
SPG – Secretaria de Estado do Planejamento
UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UnC – Universidade do Contestado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	35
2	ESTADO E SOCIEDADE: POR UMA NOVA RELAÇÃO.....	43
2.1	UMA VISITA ÀS RAZÕES QUE ENGENDRAM UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE.....	45
2.1.1	A desintegração dos sistemas sociais e a fragilidade do ideário liberal.....	53
2.1.2	O pensamento desenvolvimentista forjado a partir da crise do ideário liberal.....	62
2.1.3	A emergência do neodesenvolvimentismo a partir da crise e da nova reestruturação do Estado.....	67
2.2	O PAPEL DO ESTADO NA PERSPECTIVA PARAECONÔMICA.....	75
2.3	AS LIMITAÇÕES DO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NO SÉCULO XXI.....	79
2.4	PARA PENSAR A SOCIEDADE MULTICÊNTRICA.....	90
3	GOVERNANÇA PÚBLICA: O MOVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE.....	95
3.1	GOVERNANÇA PÚBLICA: A EMERGÊNCIA DA CONCEPÇÃO.....	100
3.2	DIFERENTES PERSPECTIVAS EM GOVERNANÇA PÚBLICA.....	104
3.2.1	Governança Pública sob a perspectiva de estrutura.....	104
3.2.1.1	10 deslocamento do poder estatal.....	104
3.2.1.2	Redes políticas (<i>policy networks</i>)	108
3.2.1.3	Hierarquia.....	112
3.2.2	Governança Pública sob a perspectiva de processo cooperativo.....	116
3.2.3	Governança Pública e a coordenação estatal do processo de cooperação.....	122
3.3	UMA CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA..	126
3.3.1	A adoção de elementos de base democrática em Governança Pública.....	129
3.3.2	A matriz de elementos de Governança Pública.....	133

3.4	REFLEXÕES SOBRE GOVERNANÇA PÚBLICA: Limites e Possibilidades.....	141
3.5	GOVERNANÇA PÚBLICA COMO UM CAMINHO PARA PENSAR A SOCIEDADE MULTICÊNTRICA.....	148
4	A EXPERIÊNCIA DE SANTA CATARINA COM A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	151
4.1	O CONTEXTO SOCIOECONÔMICO QUE ANTECEDEU A EMERGÊNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SANTA CATARINA.....	152
4.2	DA PROPOSTA DE PLANO DE GOVERNO À CONCRETIZAÇÃO DO MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SANTA CATARINA.....	162
4.2.1	O delineamento conceitual do modelo.....	162
4.2.2	O nível regional do modelo de gestão descentralizada.....	166
4.2.2.1	O Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR)	170
4.2.3	Os instrumentos de planejamento adotados nessa trajetória.....	175
4.2.4	A distribuição do orçamento entre o nível setorial e regional.....	178
4.3	A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SANTA CATARINA COMO OBJETO DE OUTROS ESTUDOS.....	182
4.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A EXPERIÊNCIA CATARINENSE.....	188
5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	191
5.1	CARACTERÍSTICAS E PERCURSO DA PESQUISA.....	193
5.2	LIMITAÇÕES ENCONTRADAS DURANTE O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....	201
6	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SANTA CATARINA E O MOVIMENTO DE MUDANÇA PARA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	205
6.1	A REALIDADE DE CADA SDR ACERCA DOS ELEMENTOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	205
6.1.1	SDR 1.....	206
6.1.2	SDR 2.....	216
6.1.3	SDR 3.....	230
6.1.4	SDR 4.....	238
6.1.5	SDR 5.....	248
6.1.6	SDR 6.....	258

6.1.7	SDR 7.....	265
6.1.8	SDR 8.....	272
6.1.9	SDR 9.....	278
6.2	ANÁLISE DA PRESENÇA DOS ELEMENTOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NO CONJUNTO DE SDRS PESQUISADAS.....	285
6.2.1	Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil.....	286
6.2.2	Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações.....	291
6.2.3	Delegação da autoridade estatal em três direções: downward, outward e upward, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes.....	294
6.2.4	Ênfase na eficiência e na eficácia, associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos.....	298
6.2.5	Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional.....	301
6.3	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA E O MOVIMENTO DE MUDANÇA PARA A CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	306
6.4	AÇÕES DE GOVERNO QUE PODEM APROXIMAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SANTA CATARINA AINDA MAIS DO IDEAL DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	323
7	CONCLUSÃO.....	329
	REFERÊNCIAS.....	339
	APÊNDICE – Instrumento de coleta de dados (roteiro de entrevista).....	351

1 INTRODUÇÃO

A ideia fracassada de mercado autorregulável defendida pelo movimento do liberalismo, a tomada de consciência em relação aos efeitos do paradigma unidimensional, a herança disso representada pela desintegração das esferas sociais, o surgimento da abordagem substantiva da economia e o papel de protagonista da sociedade civil assumido nas últimas décadas são algumas diretrizes que sustentam o alerta de que o Estado deve possibilitar a compatibilidade dos diversos interesses que permeiam uma sociedade, evitando que uma esfera, em especial, determine o futuro do seu desenvolvimento (GUERREIRO RAMOS, 1989; HUNT, 2005; POLANYI, 1980).

Embora o desenvolvimento de uma sociedade seja fruto das suas atividades produtivas fazendo-nos reconhecer que o mercado é parte desta, reconhecemos também que ele não é o único e, sobretudo, não é o mais importante. No mercado perpassam interesses individuais arraigados da intenção de maximização dos resultados. Daí a importância do Estado como dimensão que pode garantir a expressão dos valores sociais e a delimitação do mercado como esfera que deve ser politicamente regulada (GUERREIRO RAMOS, 1989).

O Estado, como agente do desenvolvimento, assumiu diversos papéis ao longo dos últimos séculos e, mais ou menos ativamente, sempre esteve presente nesse processo pelo menos no que tange a três funções: planejamento, regulação e intervenção junto à força produtiva representada pelo mercado (IANNI, 1989). Foi solicitado a promover arranjos e reformas e, nas últimas décadas, vem reduzindo a sua atuação como executor direto de serviços, colocando no centro das suas funções a capacidade de promoção e coordenação estratégica para o desenvolvimento de uma sociedade contemporaneamente complexa.

Associado a isso, é possível reconhecer uma mudança na forma com que a sociedade civil vem reagindo diante do contexto promovido pela atuação dos governos que denota a perspectiva unidimensional. Uma análise do papel atual dessa esfera social, a sociedade civil, permite identificar uma mudança em curso com destaque para as novas formas de participação e exercício da cidadania. Ao analisar a atuação estatal frente aos projetos de desenvolvimento de diversas nações em todo o mundo, observamos que reformas administrativas e de Estado têm dado um novo contorno à definição das relações entre este, o mercado e a sociedade civil. A demanda por uma nova geração de reformas administrativas que enfatize o desenvolvimento de ações

conjuntas entre as diversas esferas surge, por um lado, a partir do movimento por uma administração pública mais eficaz e, por outro, pela ideia de tornar mais democráticos os processos que decidem acerca de questões sociais prioritárias (DENHARDT, 2004; DINIZ, 2007).

Nesse sentido, um novo modelo de Estado vem sendo continuamente discutido no âmbito das ciências sociais para dar conta das demandas de uma sociedade tecida a partir das suas diversas esferas que clamam por um planejamento voltado ao desenvolvimento permeado pelos valores essenciais à vida e, ao mesmo tempo, pelos resultados efetivamente desejados por todos. Nesse novo modelo de Estado, deve estar integrada a sua capacidade de regular as relações entre os atores e respectivas esferas, assumindo um papel estratégico para o desenvolvimento (JESSOP, 1993; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; SCHON, 1971) e tentando garantir que o movimento capitalista seja regulado de modo a proporcionar o avanço conforme as necessidades de uma geração, sem que seja necessário comprometer gerações futuras.

Reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à participação dos cidadãos nas decisões cujos interesses se voltam ao público, a literatura vem abrindo espaço para estudos a respeito do que vem sendo chamado de Governança Pública – um movimento que emerge da necessidade de mobilizar as forças oriundas de interesses distintos e da mudança de postura da sociedade civil junto à administração pública. Tal movimento tem representado, desde o fim do século XX, uma nova forma do Estado se relacionar com a sociedade. Aponta no sentido da superação da dissociação entre política e administração e estimula o governo coordenador – função herdada da burocracia – que, atento a melhorar os resultados, característica forte do gerencialismo, põe ênfase na cooperação e em mecanismos de democracia.

O debate permite que entendamos Governança Pública como um movimento que se propõe a dar mais eficácia aos processos, construindo resultados de maneira mais democrática e promovendo o desenvolvimento que respeita as peculiaridades locais e regionais. Para tanto, tal movimento não propõe o rompimento pleno com as características dos que o antecederam (KOIMANN, 2003; PIERRE; PETERS, 2000; RHODES, 1997; 2010).

Uma análise sobre a hegemonia da administração pública burocrática e as características desta e da administração pública gerencialista possibilita concluir que cada um desses movimentos não apresenta evidências de ruptura completa entre um e outro. O que a

realidade aponta é uma convivência entre eles. Assim sendo, analisar a Administração Pública sob a classificação de pré-burocrática, burocrática e pós-burocrática pode, no nosso entendimento, significar uma abordagem reducionista, ainda que importante para uma compreensão epistêmica.

Da transição de um para outro movimento ficou certamente uma herança para o campo que até hoje influencia o seu processo: a ideia de que seria possível separar a técnica da política. Uma perspectiva que rompa essa dissociação, que se mostre capaz de atuar na fronteira tênue entre essas duas dimensões e que esteja imbuída da habilidade de promover consenso e de melhorar a democracia, está baseada na incorporação de valores sociais e acaba por denunciar as limitações da abordagem burocrática, assim como da gerencialista, para um projeto de desenvolvimento para além do crescimento econômico. Esta enfatiza a dimensão política na Administração Pública e tem contribuído para o debate em relação à superação da referida separação.

O debate sobre Governança Pública sugere então a perspectiva de complementaridade entre os movimentos de administração pública burocrática e gerencialista, juntamente com a sua associação a mecanismos de democracia direta e indireta para respeitar e dar conta das orientações acima. Mas, embora seja um tema relativamente jovem, já começa a levantar questões como: que atores vêm participando desse processo? Quem deveria participar? Quão dispostos tais atores estão para cooperar? Em que medida os resultados se reconhecem como responsivos? Como vêm influenciando o desenvolvimento numa perspectiva para além do crescimento econômico?

Ainda que estas questões estejam latentes no debate, outra questão começa a desafiar o tema: como embarcar nesse movimento de governo para governança? O que precisa ser feito para que uma administração pública possa se reconhecer na sua direção? Que elementos precisam existir na sua realidade para caracterizá-la seguindo esse sentido? E mais, uma vez que seus estudos têm se concentrado exclusivamente em administrações públicas em avançado estágio de desenvolvimento, como isso se desenvolve em contextos diferentes daqueles cujos governos dirigem nações já consideradas desenvolvidas?

O movimento configura-se como uma tendência inspirada em teorias democráticas encontradas na Ciência Política e em teorias organizacionais estudadas na Ciência da Administração. Por ter como pano de fundo a efetividade das funções do Estado em relação a um projeto de desenvolvimento, também perpassa as teorias da Ciência Econômica e o subcampo da Administração Pública. Constitui-se,

assim, numa tendência de abordagem multidisciplinar e integradora, conforme sugere Souza Santos (1988), que, por meio da proposta de superação da dissociação entre a técnica e a política na Administração Pública, tende a contribuir para a realização de um Estado coordenador da ação conjunta com vistas ao desenvolvimento desejado pelos seus atores.

Um modelo de gestão baseado nas ideias de descentralização administrativa, de envolvimento da sociedade e de desenvolvimento regional vem sendo implantado na administração pública do Estado de Santa Catarina desde 2003. Abrindo espaços de representação dos interesses tanto da sociedade civil quanto do mercado, a administração pública catarinense foi dividida em nível setorial e regional. O primeiro diz respeito ao governo central e o segundo, à sua estrutura descentralizada, ou seja, às Secretarias do Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs).

De acordo com a legislação que define e regulamenta o referido modelo de gestão, as SDRs são órgãos que devem atuar como agências oficiais de desenvolvimento. Aos seus Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs) cabe o papel de fóruns permanentes de debates sobre a aplicação do orçamento regionalizado, sobre a escala de prioridades das ações e sobre a interação do governo com as organizações da sociedade civil e com o setor produtivo para o planejamento e respectiva execução a partir da coesão entre estas partes.

Todavia, a decisão do Estado de Santa Catarina de criar as SDRs fez parte do plano de governo desenhado pelos partidos políticos que constituíram a aliança vencedora das eleições para o governo do estado em 2002. Passados nove anos do início da implantação do modelo que tem as SDRs como referência de ação inovadora, este ainda restringe-se como projeto de um governo e não corresponde necessariamente a um novo modelo de gestão do Estado. Para que se consolide como tanto, precisa ser sistematizado frente a gestões futuras que, apesar de não responderem pela sua idealização, venham a reconhecê-lo como meio efetivo de alcance de melhores índices de desenvolvimento, atingidos, por sua vez, com mais participação da sociedade catarinense.

A ideia desta tese é contribuir com o debate sobre as relações entre Estado e sociedade e os diversos papéis assumidos por este agente para um projeto de desenvolvimento. Uma vez inseridos na realidade da administração pública catarinense, fazendo parte do Programa de Pós-graduação em Administração do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina, que tem como área de concentração “Organizações, Sociedade e Desenvolvimento”, uma

constatação nos provocava: por que uma parte tão significativa dos servidores públicos estaduais, dos cidadãos, meios de comunicação e até o meio acadêmico reprova o modelo adotado pelo governo do Estado que criou as SDRs a partir de 2003? Instigados por isso, resolvemos desenvolver uma pesquisa científica que pudesse ajudar a refletir acerca dessa experiência que se dá numa realidade latinoamericana.

Considerando que a experiência catarinense é uma das pioneiras dentre as demais desenvolvidas nas unidades federativas do Estado brasileiro, que é decorrido pouco tempo desde o início da sua implantação e que as suas peculiaridades sugerem aproximação com as características do movimento de Governança Pública estudado por pesquisadores internacionais com os quais nos deparamos quando começamos a busca por literatura sobre descentralização administrativa, acreditamos que importantes contribuições podem advir de pesquisas empíricas e produções teóricas realizadas a partir dela.

Até onde conseguimos pesquisar, as publicações dos especialistas internacionais em Governança Pública se restringem a experiências de modelos adotados por países desenvolvidos. Imaginamos, assim, que a pesquisa possa contribuir para o avanço dos estudos sobre o tema em realidades diferentes das que a literatura internacional costuma publicar. Reduzi-la, na perspectiva de Guerreiro Ramos (1996), a uma realidade latinoamericana ou de um estado pertencente a um país em desenvolvimento suscita a elaboração de elementos diferentes para o avanço do tema.

Por isso, partimos da seguinte hipótese para guiar a pesquisa: a implantação da gestão descentralizada no governo do estado de Santa Catarina a partir de 2003 se desenvolve permeada pelos elementos característicos da concepção de Governança Pública.

Considerando isso, a pergunta que pretendemos responder com a pesquisa foi:

- Em que medida o processo de implantação do modelo de gestão descentralizada no governo do Estado de Santa Catarina se aproxima da concepção de Governança Pública?

A partir do tema proposto, da hipótese considerada e da pergunta que gostaríamos de responder por meio da pesquisa, delimitamos os objetivos a serem atingidos pelo trabalho. Assim, nosso objetivo geral foi:

- Analisar a experiência de implantação da gestão descentralizada no governo do Estado de Santa Catarina em relação a uma concepção teórica de Governança Pública.

Como objetivos específicos, nos propomos a:

- Desenvolver uma concepção teórica de Governança Pública buscando delinear a sua gênese e identificar os respectivos elementos;
- Descrever a trajetória de implantação do modelo de gestão descentralizada adotado em Santa Catarina a partir de 2003;
- Relacionar a realidade da amostra selecionada de SDRs existentes no modelo de governo catarinense com a gênese e os elementos da concepção de Governança Pública desenvolvida; e,
- Elaborar sugestões e recomendar ações de governo que fortaleçam o movimento de mudança para a concepção de Governança Pública na administração pública do Estado de Santa Catarina.

Partindo então da problemática e das razões que nos levaram a tal investigação, estruturamos o trabalho de modo a atingir os objetivos e responder a pergunta de pesquisa colocada nesse **primeiro capítulo** referente à introdução. Além deste, mais seis capítulos compõem o trabalho, conforme estrutura colocada a seguir.

No **segundo capítulo**, construímos um referencial teórico permeado por uma visão crítica da ideia funcionalista de sociedade e demonstramos que, independente do modelo de acumulação de capital vigente, o Estado sempre interferiu no seu desenvolvimento. No entanto, como alertou Guerreiro Ramos (1989), o Estado precisa se instrumentalizar para dar conta da multidimensionalidade da sociedade e assim contrapor a unidimensionalidade que a hegemonia do mercado insiste em sugerir. Dessa forma, o capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira, revisitamos a história para compreender por que o século XXI nasceu apontando uma nova relação entre Estado e sociedade, reconhecendo a necessária intervenção estatal para o desenvolvimento. Na segunda seção, discutimos essa intervenção agora reconhecidamente necessária, mas numa perspectiva para além do crescimento econômico, ou seja, desenvolvimento pautado no paradigma paraeconômico. Na terceira seção do capítulo, evidenciamos que a Administração Pública tem limitações para agir efetivamente nesse contexto e, assim sendo, a quarta seção aponta a emergência do movimento chamado de Governança Pública, que se põe de maneira a

atender as exigências de uma sociedade que rompeu o século XXI colocando-se reconhecidamente complexa e em busca de resultados que atendam ao interesse público.

Por preconizar o desenvolvimento de forma coproduzida entre atores de racionalidades e interesses distintos (KISSLER; HEIDEMANN, 2006), Governança Pública emerge de uma proposta multidisciplinar que transpassa a Ciência Política, a Ciência Econômica e a Administração Pública, mais especificamente. Diante disso, no **terceiro capítulo**, delineamos uma concepção de Governança Pública a partir dos trabalhos dos especialistas que estudam as experiências anglo-saxãs e mais comumente referenciados nas publicações brasileiras a respeito do tema. Também desenvolvido como base teórica, este tem uma proposta diferente do segundo porque agora lança uma tentativa de aproximação teórico-empírica.

A partir disso, seguimos para a construção do **quarto capítulo**, que trata da experiência da administração pública catarinense com a descentralização administrativa iniciada em 2003. Na primeira seção, revisitamos o contexto socioeconômico que a antecedeu. Na segunda seção, descrevemos a proposta conceitual do modelo com base no conjunto de leis que o criaram e o regulamentam; apresentamos o modelo no seu nível regional e, mais especificamente, as SDRs e o CDR; tratamos dos instrumentos de planejamento desenvolvidos ao longo da trajetória de sua implantação; e encerramos analisando a distribuição dos recursos orçamentários ao longo desse período entre o nível setorial e o regional. No intuito de identificar outros trabalhos e pesquisas acerca do nosso objeto, destacamos, na terceira seção do capítulo, aquelas publicações que, de certa forma, cruzam com o sentido do que pesquisamos, sem, no entanto, sobrepor-se ao que nos propusemos com a tese, confirmando seu ineditismo. Encerramos o capítulo com a quarta seção fazendo algumas considerações sobre a experiência e comentamos a respeito dos eventos realizados pelo próprio governo no intuito de avaliá-la.

No **quinto capítulo**, apresentamos os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa e descrevemos a maneira como ela foi operacionalizada. Abordamos a respeito das formas de coleta e análise dos dados que permitiram depois discorrer sobre cada uma das subcategorias analisadas, ou seja, sobre a presença dos Elementos de Governança Pública na realidade de Santa Catarina.

A partir de então, no **sexto capítulo** tratamos dos resultados que, para descrição, análise e recomendações de ações a serem consideradas pelo governo, foi estruturado em quatro seções. Na primeira, tratamos

de descrever os dados conforme a presença dos Elementos em cada uma das SDRs pertencentes à amostra. Na segunda seção, nos posicionamos de maneira mais analítica, refletindo acerca da presença de cada um dos Elementos no conjunto da amostra. Na terceira seção, amadurecemos tal análise situando a realidade pesquisada em relação ao movimento de mudança para Governança Pública. Por último, a quarta seção do capítulo aponta algumas sugestões e recomenda algumas ações ao governo catarinense na expectativa de contribuir para que a administração pública possa melhorar continuamente sua situação dentro do movimento e justificar a vanguarda nessa experiência dentre os estados brasileiros.

Encerrando a apresentação do trabalho, o **sétimo capítulo** lança mão das reflexões desenvolvidas na análise da realidade da administração pública de Santa Catarina e sua situação em relação à concepção desenvolvida para Governança Pública. Feito isso, elaboramos conclusões em torno da hipótese que guiou a pesquisa procurando entender até que ponto essa tentativa de aproximação teórico-empírica a que nos propusemos pode ser reconhecida como uma possibilidade de demonstrar como o Estado pode, sistematicamente, administrar os sistemas sociais delimitados no sentido de superar a visão unidimensional de sociedade e contribuir para um desenvolvimento planejado considerando o interesse coletivo.

2 ESTADO E SOCIEDADE: POR UMA NOVA RELAÇÃO

Com base no alerta em relação à inexorável consideração da multidimensionalidade dos seres e das coisas que coexistem numa sociedade e cientes do desafio que isso impõe, discutimos neste capítulo a sequência de contextos que justificam a emergência do repensar a sociedade a partir do pressuposto de que as relações econômicas permeiam o tecido social e são dimensões fundamentais, mas não lhes cabe a lógica direcionadora da sua tessitura.

Sob uma abordagem histórica, remontamos à desintegração dos sistemas sociais, discutimos a fragilidade das ideias que sustentaram o liberalismo no período compreendido entre o fim do século XVIII e o início do século XX, apontamos o surgimento do movimento desenvolvimentista em virtude da constatação de que o movimento anterior havia sido sustentado pelo próprio Estado, além do refinamento que provocou o neodesenvolvimentismo a partir da crise do Estado nas décadas de 1980 e 1990.

Depois de resgatar essas fases e os modelos de desenvolvimento que predominaram em cada uma delas, chegamos ao objetivo do capítulo, que é demonstrar o Estado como ator-chave na dinâmica social e promotor ou não do desenvolvimento. Evidenciando que, de uma forma ou de outra, o Estado sempre participou do desenvolvimento, mesmo na época dos ideais liberais, ainda que a intensidade de tal intervenção tenha se alterado ao longo de cada uma, delineamos o papel que dele a sociedade espera desde o início desse século.

Mediante um diálogo entre a Ciência Econômica, a Ciência Política e a Administração Pública, identificamos pontos que convergem acerca da ideia de que é preciso pensar na construção da realidade social também sob a ótica da abordagem substantiva (GUERREIRO RAMOS, 1989), de maneira a permitir que os valores essenciais à vida sejam a lógica direcionadora da atuação estatal frente aos prejuízos provocados pela abordagem unidimensional e corroborando com a ideia da complexidade da tessitura social. O debate avança e indica que a polarização entre Estado e mercado não tem sentido, pois o Estado está imerso em um conjunto de relações sociais que incluem as relações econômicas e isso está diretamente associado com a dinâmica que permeia a interação administração pública e agentes econômicos.

Numa perspectiva crítica à visão funcionalista de sociedade, o capítulo apresenta uma discussão sobre o papel do Estado na relação com a sociedade como constituída de vários sistemas sociais (ou

enclaves, ou esferas ou instituições, dependendo da abordagem de cada autor) e onde o mercado é apenas um deles e nele o homem interage e desenvolve também atividades de caráter substantivo. Em outras palavras, discutimos o papel do Estado defendendo a construção de um sistema político que sirva à sociedade no sentido multicêntrico e numa perspectiva paraeconômica, como vem sendo demandado pela sociedade do século XXI (GUERREIRO RAMOS, 1989).

A partir daí, observamos as limitações do campo da Administração Pública para viabilizar a execução desse novo Estado e, encerrando o capítulo, verificamos que um modelo de Administração Pública vem emergindo desde a crise do Estado para que a sua função não fique restrita ao incentivo da produção de bens e serviços e acúmulo de capital, mas expanda-se para o pensamento de que desenvolvimento é também a busca responsiva por valores mais substantivos e se utilizando, portanto, de processos mais democráticos.

Dito de outra forma, fica evidenciada a emergência de um movimento na Administração Pública que se conceba entendendo que desenvolvimento econômico por si só não basta e que é preciso pensar que este é um processo que atinge regiões e seus indivíduos de maneira diferente, com suas peculiaridades e prioridades.

Assim sendo, a primeira seção do capítulo é uma visita aos modelos de desenvolvimento econômico que predominaram desde o final do século XVIII e divide-se em três subseções que, numa perspectiva histórica, exploram: a desintegração dos sistemas sociais nos idos do liberalismo econômico, assim como a fragilidade dos ideais que sustentavam esse movimento; o surgimento do modelo desenvolvimentista a partir da percepção de que os ideais liberais eram de fato frágeis e por isso o Estado precisaria intervir na economia; e, em consequência de uma nova dinâmica econômica mundial percebida no final do século XX e desde a Crise do Estado instalada nas duas últimas décadas daquele século, um movimento de refinamento do modelo desenvolvimentista que vem sendo chamado de neodesenvolvimentismo.

Feita essa visita, a segunda seção do capítulo discute o que significa a intervenção estatal num projeto de desenvolvimento na perspectiva paraeconômica e considerando a sociedade multicêntrica. Para tanto, associa a abordagem substantiva de economia desenvolvida por Polanyi (1980) à Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais e ao paradigma paraeconômico de Guerreiro Ramos (1989) para sustentar a crítica à visão unidimensional de sociedade.

Na sequência, a terceira seção remonta aos movimentos da Administração Pública adotados conforme cada modelo de desenvolvimento econômico vigente. Ademais, justifica as razões que levam o Estado a se relacionar de maneira diferente com a sociedade do século XXI e as limitações do campo para executar o novo perfil desse agente. Ao comparar os modelos de acumulação de capital que predominaram em cada período com os movimentos de Administração Pública correspondentes, a seção é concluída destacando que um movimento incentivando a mudança de governo para governança vem ocupando o centro do debate no campo como proposta de melhoria da democracia.

Encerrando, a quarta seção salienta que, ainda que não tendo partido dos mesmos objetivos, Polanyi (1980) e Guerreiro Ramos (1989) contribuem com a reflexão acerca da necessidade de repensar a ideia de desenvolvimento e a proposta da Administração Pública como campo que se propõe a viabilizar a mudança de governo para governança. Nesse movimento, a Administração Pública é solicitada a se redesenhar mais uma vez, porém agora no sentido de transformar-se em instrumento de alcance de resultados mais responsivos e, conseqüentemente, de melhoria da democracia.

2.1 UMA VISITA ÀS RAZÕES QUE ENGENDRAM UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

Os dois últimos séculos foram palco de eventos significativos para o desenvolvimento das sociedades, contribuindo substancialmente para o desenho da realidade atualmente encontrada. As grandes guerras, a revolução industrial, o progresso advindo daí e grandes revoluções políticas ocorridas em e entre diversos países ditaram um movimento constante de mudança no papel do Estado, dirigido pelo crescimento econômico e também por aspirações democráticas.

O capitalismo revolucionou a produção humana e possibilitou que uma parte da sociedade pudesse experimentar a vida com segurança e liberdade. Mas se assim o fez, ao mesmo tempo consagrou-se como um sistema que provoca prejuízos sociais, além de impedir que tal acúmulo, em muitos casos, possa ser utilizado satisfatoriamente por aqueles que o produzem.

As relações sociais entre os proprietários do capital e da terra e os trabalhadores são as que fundamentam esse sistema de produção. A

redução delas à relações mercantis acaba por negar necessidades humanas básicas e universais, além de reduzir o processo de produção criativa, promover uma fragmentação social e emocional, impor barreiras ao desenvolvimento pleno da essência humana, provocar o consumismo, etc. Como adverte Hunt, o mundo estimulado pela sociedade capitalista vem solapando a individualidade humana e as pessoas nem percebem que sua humanidade está sendo negada.

Não acredito que o capitalismo seja a apoteose da racionalidade humana. [...] Acredito, como Veblen e Marx, que o capitalismo não é o estágio mais alto do desenvolvimento humano e que se os seres humanos conseguirem afirmar sua humanidade coletiva sobre a racionalidade do capitalismo, eles abrirão um horizonte de possibilidades apaixonantes dificilmente sonhadas sob o reinado do capitalismo (HUNT, 2005, p. 494).

Na absorção dessa lógica de mercado voltada predominantemente à contínua busca do lucro e da acumulação da riqueza, nega-se sistematicamente a proteção da justiça e da liberdade individual e promove-se um espaço social cada vez mais impróprio à vida. Não há como negar que esse sistema foi responsável pelo crescimento e acúmulo de riqueza, mas ao fazer isso através do aumento do controle da natureza por parte do homem e do desestímulo ao pleno desenvolvimento do potencial de cada ser humano, se tornou ineficiente no sentido social.

O devir das ciências sociais trouxe consigo a preocupação em compreender a forma pela qual as instituições e as estruturas sociais dão conta da dinâmica dos mercados e da sua influência na sociedade. Ainda que tenham existido autores na ciência da administração que se dedicaram à crítica do predomínio da racionalidade funcional nas teorias utilizadas para o planejamento e análise de sistemas sociais, também é possível identificar preocupação semelhante em outras ciências de maneira a apontar as lacunas existentes para dar conta da sociedade complexa.

[...] Uma ciência social livre de valores é impossível – e, mesmo que fosse possível, seria indesejável. Somos todos seres humanos, e, como tal, nenhum de nós é um observador objetivo,

imparcial, desinteressado dos outros seres humanos ou da sociedade em geral (HUNT, 2005, p. 492).

Desta forma, emergiu a abordagem substantiva da economia (POLANYI, 1980), desenvolvida na tentativa de retomar a teoria econômica como ciência social e que, assim sendo, não se reconheça alheia a valores inerentes à vida humana e refute a ideia de que os interesses individuais jamais se tornarão coletivos, demandando, portanto, uma mão visível (a mão do Estado) para fazer com que a ação humana leve a melhores resultados para todos.

No mesmo sentido, a abordagem substantiva das organizações ensaiada por Guerreiro Ramos (1989) consiste basicamente de duas atividades: o desenvolver de um olhar capaz de ver a organização como um sistema epistemológico e o desenvolver de uma análise capaz de identificar os pontos cegos da teoria organizacional atualmente utilizada.

Estudos críticos apontam que não aconteceram mudanças significativas na teoria das organizações no que tange aos pressupostos epistemológicos, provocando limitações a esta, tais como: a racionalidade predominante conduz ao entendimento de que o comportamento econômico constitui a totalidade da natureza humana; o significado de organização substantiva não é distinguido do significado formal; não existe uma atuação pautada na ideia clara do que significa a interação simbólica no conjunto dos relacionamentos interpessoais; e ainda se apoia no pressuposto de que o homem é apenas um componente da força de trabalho, participando como item de custo (GUERREIRO RAMOS, 1989).

O paradigma paraeconômico pode ser utilizado para a estruturação de um sistema político de visão também substantiva de alocação dos recursos, levando à melhoria qualitativa da vida em sociedade. O reconhecimento da dimensão social na economia é um exemplo do despertar e parece pressupor de um bom funcionamento das estruturas democráticas. Um dos aspectos que caracterizam um paraeconomista é o compromisso de valor que o faz ter contínua postura de confronto com o modelo unidimensional, ser seletivo e delimitativo ao se envolver em determinadas atividades, pois se dispõe a participar apenas daquilo que visa à criação e à implementação de planos de vida individual e coletiva na qual a lógica de mercado não é prioritária. O

paraeconomista¹ atua para contribuir com as mudanças que tenham significado para o homem e para a sociedade (GUERREIRO RAMOS, 1989).

Uma diretriz desse entendimento indica que uma sociedade não deve ter, por exemplo, seus indicadores de desenvolvimento pautados na relação custo/benefício de determinada ação, decisão ou investimento, ou seja, no sentido dado pela economia de trocas (*two way*). Apesar de afirmar que sistemas alternativos a este não conseguem funcionar sem o financiamento das subvenções (*grants*), Guerreiro Ramos (1989; 1996) defende que o desenvolvimento de uma sociedade não deve ser medido apenas sob a ótica das atividades centradas na sistemática de mercado. O desenvolvimento de uma sociedade é mais do que uma contabilidade feita com seus fatores de produção; é fruto também de processos alocativos que não representam a troca, ou seja, conjuga a economia de subvenção (*one way*, reciprocidade, dádiva).

Medir o desenvolvimento de uma sociedade a partir dos recursos e da produção significa concordar que é o mercado que determina o que de fato são recursos e produção, excluindo dessa contabilidade atividades que não necessariamente simbolizem transferência nos dois sentidos e reforçando a ideia de transferências *two way* em detrimento das transferências *one way* (economia de subvenções). A não consideração dos frutos das participações em organizações tipo igreja, família, comunidade, trabalho em agricultura familiar (onde se consome o que se produz), entre outros, para avaliar a riqueza de uma nação ou região é uma ilustração a tal crítica. Medir sob a ótica do modelo unidimensional, entre outras consequências, pode levar ao negligenciamento da capacidade produtiva de um país ou região e, assim, à não exploração desta.

Sob a abordagem do modelo multicêntrico de análise e planejamento de uma sociedade não se leva em conta apenas o que é vendido ou comprado, porque isso não é suficiente para dimensionar a capacidade produtiva de determinada sociedade. A qualidade do consumo de uma sociedade multicêntrica não está expressa no que seus atores compram, e sim no que eles precisam consumir (GUERREIRO

¹ Para melhor compreensão do paraeconomista como agente de transformações, Guerreiro Ramos (1989) recomenda a obra de Bierman (1973) em que, por meio do livro *The Philosophy of urban existence*, o autor demonstra o que deveria ser uma cidade.

RAMOS, 1989; 1996). Por isso, o mercado deveria produzir o que a sociedade precisa consumir, e não o que esse sistema deseja vender.

Nesse ponto, mais uma vez, a paraeconomia de Guerreiro Ramos (1989) corrobora com os princípios da abordagem substantiva da economia (POLANYI, 1980) quando esta aborda que é papel da dimensão econômica garantir a utilidade dos bens produzidos e estão, por sua vez, deve anteceder a decisão de produzi-los, já que se origina nas necessidades humanas e na escassez.

Para Guerreiro Ramos (1989), ideias como limites ao crescimento, estratégia de crescimento zero, recursos finitos, avaliação do desenvolvimento de um país com base em indicadores como Produto Interno Bruto (PIB), Produto Nacional Bruto (PNB), nível de emprego, nível de renda, dentre outros, são demonstrações da incapacidade do Estado para desenvolver políticas públicas que superem o círculo vicioso do sistema de mercado. Na abordagem paraeconômica, a tese, por exemplo, dos limites ao crescimento, pode revelar uma gama de oportunidades, tanto no que concerne à produção quanto ao consumo. Mas, para isso, indivíduos, instituições e governo devem conjugar as perspectivas da lógica de mercado com as perspectivas inerentes a uma lógica também não-mercado, ou seja, que também representem distribuição de renda, melhoria do bem-estar e melhores índices de desenvolvimento no seu sentido para além do econômico.

Outro aspecto relevante é que a capacidade produtiva, numa ótica individual, não está vinculada com a ocupação de um emprego formal. Sobre isso, Guerreiro Ramos (1989) destaca a diferença entre ocupação e emprego feita pela sociedade unidimensional, em que o valor de um indivíduo está diretamente atrelado com sua capacidade de compra, e não com a sua plena satisfação em relação ao que faz para se ocupar. Evoluindo para o coletivo, o autor chama a atenção para o fato de que o sucesso de uma organização também acaba por ser associado à contribuição desta para com a maximização das atividades de mercado, e isso acaba por fortalecer a perpetuação das teorias organizacionais, econômicas e políticas atualmente utilizadas para projetar sistemas sociais e a sociedade, consequentemente.

A Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais para o planejamento numa proposta de sociedade multicêntrica ou multidimensional identificou seis categorias delimitadoras. A **anomia** é uma condição em que os indivíduos subsistem na orla do sistema social; a categoria de sistema social **isolado** considera o mundo como um todo inteiramente controlado e sem remédio, permanecendo, assim, excessivamente comprometido com a norma que para ele é tida como

única; a categoria **motim** é a referência de coletividade desprovida de normas, na qual falta aos membros o senso de ordem social; a categoria **economia** concebe que, em qualquer sociedade, certo grau de hierarquia e coerção dá a toda ação humana um tom da natureza econômica (GUERREIRO RAMOS, 1989).

As duas últimas categorias são diferentes. Nas **isonomias**, parte-se do contexto de que todos os membros são iguais e o seu desenvolvimento é permitido e se dá a partir das relações interpessoais; a **fenonomia** é um sistema social que possibilita aos seus membros o máximo de desenvolvimento pessoal e um mínimo de subordinação a prescrições formais. As fenomenias são então sistemas sociais que fomentam a criatividade dos seus participantes, que, por sua vez, se empenham de maneira comprometida com o que consideram importante, têm consciência social e são sensíveis à cooperação (GUERREIRO RAMOS, 1989).

Essa categorização engendra a concepção de que o grau de prescrição de normas (caráter econômico) e a orientação (individual/coletiva) têm relação direta com o fomento do bem-estar numa sociedade. De certa forma, a classificação de Habermas (1987) para sistemas cognitivos pode ser relacionada com os interesses dominantes pode ser associada à categorização de Guerreiro Ramos desenvolvida na teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais para identificar uma relação entre interesse dominante, sistema cognitivo e categoria de sistema social, conforme o Quadro 2.1.

Interesse dominante	Sistema cognitivo	Sistema social
Produção ou controle	Funcional	Economias
Desenvolvimento social	Político	Isonomias
Desenvolvimento pessoal	Personalístico	Fenonomias
Inexiste	Deformado	Anomias

Quadro 2.1 – Relação entre interesse dominante, sistema cognitivo e tipo de sistema social.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Habermas (1987) e Guerreiro Ramos (1989).

Perpassa as classificações de Habermas (1987) e Guerreiro Ramos (1989) a ideia de que, na realidade, os sistemas sociais se compõem de várias dessas categorias e estas não são encontradas no seu sentido puro, isto é, devem ser individualmente entendidas como tipos ideais. Trata-se de uma categorização das tendências básicas a serem observadas na tessitura de uma sociedade e no mesmo sentido está a

classificação de Habermas, como fica claro quando ele se refere ao grau de predominância de determinado sistema cognitivo *versus* interesse dominante.

Diante disso, há que se retomar a concepção de Weber (1994) quanto à burocracia e seu tipo ideal, dando às categorias do modelo de desenho de sistemas sociais ora exposto a ideia de serem estas usadas como referência. Dito de outra forma, num cenário social pode existir simultaneamente diversos tipos de sistemas sociais, ainda que haja o predomínio do sistema cognitivo funcional nas economias, do sistema cognitivo político nas isonomias, do sistema cognitivo personalístico nas fenomenias e do sistema cognitivo deformado nas anomias e que em cada uma delas haja um interesse que predomina (GUERREIRO RAMOS, 1989).

No modelo unidimensional, os indivíduos absorvem a lógica de mercado como uma segunda natureza e esta inibe ou até mesmo invalida a sua ação efetiva numa categoria do tipo isonomia, por exemplo. Para dar conta disso, um sistema social que tem a abordagem multicêntrica deve ser desenhado de maneira a proporcionar condições adequadas aos seus interesses específicos e dominantes e um plano de desenvolvimento no seu sentido pleno, ou seja, para além da dimensão econômica. Deve ser projetado de maneira que, na perspectiva do coletivo, o sistema social a ser idealizado são as isonomias, visto que seu interesse dominante é o desenvolvimento social e o processo cognitivo utilizado para tal busca é político.

A sociedade multicêntrica é um empreendimento intencional. Envolve planejamento e implementação de um novo tipo de estado, com o poder de formular e pôr em prática diretrizes distributivas de apoio não apenas de objetivos orientados para o mercado, mas também de cenários sociais adequados à realização pessoal, a relacionamentos de convivência e a atividades comunitárias dos cidadãos (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 155).

O debate acerca da relação entre Estado e desenvolvimento, bem como da sua importância para a arquitetura e planejamento de uma sociedade, é antigo e permeia discussões entre cientistas sociais de diversas áreas e origens. Ianni (1989) enfatiza que um cientista social é elemento importante nas várias fases dessa intervenção e das interações que surgem daí. O autor, pensador contemporaneamente devotado à

compreensão das diferenças sociais, das injustiças a elas associadas e dos meios de superá-las, dirige ao cientista social a capacidade de contribuir com concepções fundamentais à compreensão das mudanças estruturais que ocorrem ou que precisam ser realizadas.

Em consonância com Polanyi (1980), que evidencia a fragilidade do ideário liberal de Smith (1983) e lança a abordagem substantiva da economia, e com Guerreiro Ramos (1989; 1996), que aponta os prejuízos da perspectiva unidimensional para o desenvolvimento das sociedades contemporâneas e lança o paradigma paraeconômico como alternativa teórica para a delimitação dos sistemas sociais, ganha força esse debate sobre o papel do Estado para a garantia do desenvolvimento pautado na perspectiva paraeconômica e no multicentrismo da sociedade.

Embora estudos e pesquisas contemporâneos alimentem o debate em nível nacional e internacional, tal análise não é simples, uma vez que envolve inúmeras dificuldades que se originam do relacionamento entre Estado e todas as esferas sociais. Uma reflexão a respeito das funções estatais não deve ser restrita à dimensão econômica, ainda que se observe uma relação intrínseca entre estes dois sistemas. Ela deve ir além do foco no crescimento do mercado para se mostrar capaz de oferecer contribuições significativas para problemas subjacentes ao desenvolvimento, como a diminuição das desigualdades sociais.

Polanyi (1980) contribuiu com essa reflexão quando demonstrou que, com a anuência do Estado, durante todo o século XVIII, o mercado atuou como direcionador da vida em sociedade e transformou tudo em mercadoria (terra, dinheiro e trabalho); num momento seguinte, garantiu uma estrutura de livre-troca; e depois da II Guerra Mundial, frente então à transformação provocada pelos eventos que se observaram, a relação direta entre o atraso de alguns países e o emprego de recursos estratégicos reforçou a importância da intervenção estatal (ou seja, do governo) para o desenvolvimento.

Todavia, o papel do Estado como interventor em uma sociedade está, de certa forma, alicerçado numa concepção teórica. Para transcendê-la, é importante evoluir para uma integração prático-teórica que favoreça a objetividade das diretrizes e técnicas de atuação sobre determinada realidade, e isso é o que reservamos para o próximo capítulo. No entanto, antes disso, consideramos fundamental refletir sobre as diversas relações que se estabeleceram entre este agente – o Estado – e todo o complexo social desde o século XVIII.

2.1.1 A desintegração dos sistemas sociais e a fragilidade do ideário liberal

As sociedades contemporâneas vivenciaram transformações sociais que as conduziram a um importante desenvolvimento, porém muitas vezes desconsiderando a dimensão humana. A hegemonia do econômico, expressão lógica do capitalismo, consolidou o mercado como esfera responsável pelo direcionamento da racionalidade predominante.

Como modo de produção, o capitalismo conseguiu superar o feudalismo e o mercantilismo, revelou suas características socioeconômicas mais claramente e atingiu seu ápice na Revolução Industrial ocorrida inicialmente na Inglaterra e estendida para a Europa Ocidental no início do século XIX. De maneira geral, provocou transformações sociais relevantes, tais como: a separação do trabalhador dos meios de produção, a sua alienação, a elevação da mais-valia como fim último do processo de criação de riqueza, a transformação da natureza, do trabalhador e do capital em mercadorias, a concentração de riqueza, o avanço tecnológico, mas, destacadamente, a desigualdade social.

Smith (1983) tratou a riqueza como objeto de estudo e consolidou-se como um dos fundadores da economia como ciência. Como sugeriu Schumpeter (1966, p. 186), “é das cinzas do sistema mercantil que [...] emerge, como fênix, o sistema político de Smith”. O apoio ao *laissez-faire* em Smith (1983) sustentava-se no pressuposto de que as diversas regulamentações, ou seja, restrições, privilégios, concessões, subsídios, incentivos, etc., concedidas pelo Estado, compunham um sistema intervencionista que interferiria negativamente nos graus de justiça e liberdade individual teoricamente garantidos. A ausência desses cerceamentos e privilégios no que toca às atividades econômicas de uma sociedade deixaria todo indivíduo livre para buscar o seu interesse e do seu próprio jeito.

Para tanto, Smith (1983) partiu do pressuposto de que este indivíduo não violaria as leis e empenhar-se-ia da melhor forma para pôr seu capital em concorrência com o capital de qualquer outro indivíduo. A compreensão de que o mercado seria uma esfera da sociedade capaz de transformar o autointeresse em benefícios sociais sem que, para isso, o Estado tivesse que intervir pressupunha que os ambientes competitivos se encarregariam da alocação mais eficiente dos recursos.

No cenário defendido por Smith (1983), o Estado teria um papel reduzido, não abdicando, porém, de três funções básicas: a garantia da defesa nacional, a administração da justiça e a execução de obras públicas. No sistema de mercado auto-regulado defendido por ele, o Estado não deveria assumir a responsabilidade por direcionar as decisões individuais acerca de como e onde investir o capital. No centro disso está o argumento de que a ausência da regulamentação por parte do Estado levaria a melhores resultados em termos de riqueza do que os produzidos quando esse se incumbia da promoção intencional, fazendo, desta maneira, o uso de restrições e incentivos a atividades específicas (leia-se intervencionismo estatal).

No seu entendimento, as intervenções estatais no mercantilismo teriam entravado o processo de desenvolvimento, uma vez que os elementos necessários ao crescimento da riqueza encontram-se na natureza humana, devendo o sistema compatibilizar as inclinações naturais do homem com os resultados desejados para a sociedade. Isso estaria além da capacidade do sistema de mercado regulado. O Estado não disporia, segundo Smith (1983), de competência, bom senso e vontade para defender os interesses de uma sociedade multicêntrica e complexa, entregando então essa direção às mãos dos detentores de capital. Com isso, a ideologia econômica passou a modelar a sociedade e uma racionalidade baseada em valores assumiu papel coadjuvante, diluindo progressivamente a capacidade humana de pensar criticamente e de atuar pautando-se numa lógica em que o processo é tão ou mais importante que o fim.

Para os liberais, o significativo crescimento da riqueza observado durante o predomínio das políticas mercantilistas estaria associado ao ambiente de liberdade e justiça que prevalecia em maior grau na Grã-Bretanha do que em outros países. Tal sucesso econômico seria, segundo essa escola de pensamento, fruto principalmente da administração igualitária e imparcial que garantia a igualdade dos direitos entre os mais miseráveis súditos britânicos e os mais poderosos, assegurando os resultados do empenho conforme o empenho de quem atuasse no processo. A existência de desigualdades de riqueza estaria associada às diferenças da natureza humana, quais sejam: empenho, dedicação e determinação (SMITH, 1983). De acordo com o autor, as referidas diferenças seriam até úteis, mas implicariam na intervenção do Estado de forma a impedir que a busca dos pobres levasse prejuízo aos ricos, que, por meio do seu esforço, acabaram por acumular maior riqueza.

Embora, na percepção de Smith (1983), políticas mercantilistas não tenham sido capazes de impedir o crescimento, o teriam retardado ao dirigir artificialmente o capital para uso menos produtivo em detrimento de atividades com maior potencial de retorno econômico. Esse crescimento teria permitido que comerciantes e produtores enganassem o Estado e a sociedade de maneira geral, já que a regulamentação era desenhada pelos próprios agentes interessados nela, sob a argumentação de que esta beneficiaria a todos, quando, na verdade, enriqueceria alguns poucos e prejudicaria outras esferas de tal sociedade. Os indivíduos só aplicariam os seus capitais em setores mais benéficos à sociedade caso isso viesse a convergir com a melhor promoção de seus interesses, cabendo a esses arquitetos do sistema o delineamento das estratégias para tanto (SMITH, 1983).

Numa visão canonizada² da sua obra, a regulação por parte do Estado fere os interesses de alguns em detrimento de outros, projetando-se a partir da cortina da promoção da igualdade entre súditos e poderosos e sob a promessa de garantia à proteção do indivíduo e da propriedade. O liberalismo seria, segundo Smith (1983), superior a isso. Ao extrair restrições e privilégios feitos a indivíduos ou determinados grupos deles, esse sistema não privilegiaria qualquer classe e garantiria então maiores níveis de justiça e liberdade do que o sistema engendrado pela economia de mercado.

Conforme observado por Mattos (2007) – autor contemporâneo que vem refinando a obra de Adam Smith – o conceito de justiça neste último tem o significado de um tratamento imparcial que defende a igualdade perante a lei, ou seja, nenhum grupo nem indivíduo deve receber privilégios ou ser submetido forçosamente a restrições especiais para que outro grupo possa ser privilegiado.

² Diversos esforços vêm sendo empreendidos para refinar a visão até então disseminada da obra de Adam Smith que, ao excluir a natureza física de seu texto para estudar a riqueza isoladamente, permitiu que desconsiderassem a natureza do homem na economia, o que nunca pareceu ter sido sua intenção. Para ele, a economia deveria ser uma ciência humana e, por isso, as diversas funções sociais do Estado atribuídas pelo autor e suas posições políticas têm sido consideravelmente refinadas por estudiosos contemporâneos. Ainda que se tenha conhecimento desses esforços, a fundamentação aqui desenvolvida se utiliza da obra de Smith na versão canonizada, ou seja, seu entendimento em relação à defesa do capitalismo liberal, do desejo contínuo de melhoria das condições humanas e do livre-comércio. Como exemplo dessa tentativa de refinamento, ver Mattos (2007).

Parece paradoxal, mas, como ressalta Mattos (2007), o Estado teria em Smith (1983) um papel bastante significativo e, por isso, ele defende que os argumentos smithianos distanciaram seu autor da vertente que sustenta o Estado mínimo ou da ideia de que o mercado é capaz de solucionar problemas econômicos e sociais de maneira isolada. A necessidade de defesa da propriedade privada e do indivíduo aparece na obra de Adam Smith como aspectos essenciais à estabilidade e ao desenvolvimento da sociedade. Na ausência dessas, as concepções peculiares à natureza humana que fundamentam sua teoria, deixariam de ser incentivadas por não se caracterizarem mais como meio de segurança e ascensão social.

Talvez esteja aí a explicação da origem dessa impressão de paradoxo que faz a visão canonizada de Smith ter o Estado com um papel mínimo e a visão refinada, isto é, a visão neoliberal, destacar o Estado em tal teoria. Ambas focam a redução do papel do Estado e a ampliação do poder do mercado. Nos escritos contemporâneos, porém, amplia-se o escopo de ação do Estado em favor do mercado; a existência, por exemplo, de uma política industrial seria em função da necessidade de o Estado entrar para corrigir as falhas do mercado, mas retirar-se uma vez resolvido o problema. Para os liberais, isso não poderia ocorrer, pois o Estado deveria manter-se focado em funções como saúde, educação e segurança, garantindo a liberdade e a propriedade. Os neoliberais já admitem essa intervenção para a correção de imperfeições no mercado.

Em outras palavras, a relevância do critério de justiça e a crítica à ideia de regulamentação estatal teriam sido a forma encontrada por Smith (1983) para engendrar um sistema político de fomento simultâneo da justiça comutativa e da justiça distributiva, haja vista a sua inclinação no sentido de entender que políticas mercantilistas não devem violar a liberdade individual nem tão pouco conceder privilégios além dos que cada indivíduo ou grupo de indivíduos fez por merecer.

Conforme Mattos (2007), foi Aristóteles quem fez a distinção clássica entre Justiça Distributiva e Justiça Comutativa. Justiça Distributiva dá a ideia de tratamento comparativo no sentido de que cada um recebe na medida da proporcionalidade e da necessidade, sendo essa uma função do Estado perante a sociedade. A Justiça Comutativa, por sua vez, está presente nas relações sociais de troca, sendo que as partes devem dar e receber numa proporção matemática, ou seja, de maneira que uma troca, para ser considerada justa, deve envolver produtos que se equivalem.

Embora autores como Mattos (2007) venham se esforçando no sentido de refinar a teoria de Smith (1983) a ponto de reconhecer que seu interesse científico voltava-se de maneira crítica à postura ambiciosa e individualista dos capitalistas e à consciência de que os interesses destes eram incompatíveis com os interesses humanos, a visão canonizada de sua obra parece imperar de maneira a torná-lo continuamente reconhecido como defensor do mercado autorregulado (ou liberalismo).

Smith (1983) escreveu sua obra inspirado nos avanços do capitalismo manufatureiro do século XVIII e seu entusiasmo devia-se à crença de que o aumento da riqueza material seria compartilhado por todos os indivíduos e esferas da sociedade. Não conheceu, contudo, os efeitos sociais provocados por isso e que atravessaram os próximos séculos. O *laissez-faire* parecia um princípio de garantia da lei e da ordem com um mínimo de custo e esforço. Os fundamentos de Smith (1983) vieram como respostas às questões da época e fizeram emergir a economia separada do sistema político. A sociedade, que era para ser complexa, se tornou um sistema de mercado e mudou suas bases, afastando-se do mundo moral, da política e dos valores e caracterizando a desintegração dos sistemas.

Uma análise que se tornou clássica das consequências da utopia do mercado autorregulado foi desenvolvida por Polanyi (1980) cuja obra cabe ser resgatada como ponte com a obra de Smith (1983). Em seu livro *A Grande Transformação* (1946, publicado no Brasil pela primeira vez em 1980), Polanyi (1980) remonta e analisa criticamente as bases liberais para iniciar o delineamento do que viria então a ser conhecida como a abordagem substantiva da economia.

Uma perspectiva de que as leis naturais manteriam o equilíbrio insistia na defesa dos ideais liberais, demonstrando que a fome incentivava os animais a obedecerem aos que detêm o alimento e corroborava com os pressupostos smithianos. Sobre os pressupostos liberais e a crença na garantia do naturalismo, Polanyi (1980, p. 124) declarou:

A partir deste ponto de vista [...], uma sociedade livre poderia ser vista como se consistisse apenas de duas raças: proprietários e trabalhadores. O número destes últimos era controlado pela quantidade de alimentos e a fome os iria impelir ao trabalho, enquanto a propriedade estivesse em segurança.

Assim, a partir de uma postura crítica em relação aos argumentos de que a fome incentiva os animais a obedecerem aos que detêm o alimento e que, em função disso, o ser humano simplesmente se aceitaria num papel de subserviência a quem garantisse a sua sobrevivência, Polanyi (1980) construiu a sua abordagem substantiva da economia. Um século depois da publicação da Riqueza das Nações, em que Smith (1776) tentou justificar por que, para ele, era impossível que a sociedade se tornasse cada vez mais rica e o povo cada vez mais pobre, é que os economistas compreenderam que, num sistema de mercado, os fatores de produção participam do produto e, à medida que ele aumenta, aumenta também a sua participação absoluta. A partir de então, estaria revelado o significado do problema da riqueza ser atingida apenas por alguns: “A sociedade econômica estava sujeita a leis que não eram leis humanas” (POLANYI, 1980).

Por um século, o século XIX, dois movimentos controlaram a dinâmica da sociedade: a expansão contínua do mercado e o cerceamento desta expansão em direções definidas. Embora tal cerceamento fosse vital para proteger a sociedade, era incompatível com o sistema de mercado autorregulável, pois três mercadorias fictícias davam o tom da dinâmica do liberalismo: trabalho, terra e dinheiro (POLANYI, 1980). Havia um mercado tanto para o trabalho (homem) quanto para a terra (natureza) como para o dinheiro (capital) sendo controlado pela oferta e demanda e o outro movimento (intervenção) se propunha a controlar a ação do mercado sobre esses fatores de produção.

Os próprios empresários sentiam os impactos da autorregulação: quando os preços caíam e os custos não, as empresas muitas vezes fechavam. O princípio da liberdade de contrato liquidava as relações não-contratuais, como família, vizinhança, credo, dentre outras, mantendo apenas a do trabalho, pela força do contrato. “Separar o trabalho das outras atividades da vida e sujeitá-lo às leis do mercado foi o mesmo que aniquilar todas as formas orgânicas da existência e substituí-las por um tipo diferente de organização, uma organização atomista e individualista” (POLANYI, 1980, p.167).

A sociedade de mercado autorregulável subordinava a terra às exigências do mecanismo de mercado, mas isso era um pressuposto utópico tanto em relação à terra como em relação ao trabalho, pois assim como o trabalho o é para o homem, a função econômica da terra é apenas uma entre suas muitas funções vitais. “A terra e o trabalho não são separados: o trabalho é parte da vida, a terra continua sendo parte da natureza, a vida e a natureza formam um todo articulado” (POLANYI, 1980, p.181). Portanto, ao mesmo tempo que eram criadas leis para

regular e proteger o trabalho e a terra, eram criados bancos centrais e uma administração do sistema monetário para proteger as empresas das variações do dinheiro (terceira mercadoria fictícia).

Com isso, enquanto a classe média desenvolvia uma crença na beneficência universal dos lucros, visto este, como objetivo, permitia contratar mais e ajudar os pobres, não se preocupava em proteger a sociedade do perigo de suas ações, como exploração da força física do trabalhador, exploração da natureza, destruição da vida familiar, desorganização dos costumes e tradições e da degradação geral da existência.

Paralelo a isso, a busca por processos produtivos que criassem métodos de organização de trabalho, como foi o taylorismo e o fordismo, aumentou a utilização do trabalho humano e a estipulação de um mercado livre aumentou a necessidade de controles, regulamentações e intervenção. O método desenvolvido por Frederick Taylor, em 1911, tinha como principal diretriz a diminuição de desperdícios e, nessa perspectiva, os tempos e movimentos dos trabalhadores passaram a ser objeto de estudos científicos que visavam otimizar o processo produtivo.

Na continuidade desse objetivo de otimização da produção, Henry Ford investiu, em 1922, na ideia de criação das linhas de montagem, o que conduziu os trabalhadores a um processo de intensificação do ritmo de atividades, além da especialização das tarefas. O processo de produção fordista tornou-se comum e hegemônico nas economias a partir do início do século XX por proporcionar a produção em grandes quantidades e com forte grau de padronização – o que combinava com o processo de forte industrialização que se dava sob a liderança dos Estados Unidos.

Neste contexto, a classe trabalhadora foi se tornando a representante dos interesses humanos comuns que estavam desamparados e, já na virada do século XIX, esta classe era um fator de influência no Estado e na classe comercial (leia-se os proprietários). Quando ameaçada pelas legislações, a classe de trabalhadores tomava consciência de seu poder político e aí começaram a surgir, então, tensões entre as classes sociais, que, por sua vez, usavam a economia e a política como armas na luta por seus interesses. Regras, sindicatos e leis foram então criados para inibir tais ações e defender o mecanismo do mercado, mesmo que essas regras, em última instância, fossem antiliberais. “O protecionismo ajudou a transformar os mercados competitivos em mercados monopolistas” (POLANYI, 1980, p. 216), e cada vez menos autônomos e autorreguláveis.

As tensões que nasceram na zona de mercado transcenderam para todas as áreas da sociedade e o equilíbrio tinha que ser restaurado por meios políticos. “No cerne da transformação estava o fracasso da utopia do mercado [...]. Uma civilização estava se desmoronando pela atuação cega de instituições sem alma, cujo único propósito era o incremento automático do bem-estar material” (POLANYI, 1980, p. 217).

Na verdade, nada havia de natural no *laissez-faire*: os mercados livres jamais poderiam funcionar deixando as coisas seguirem seu curso. O *laissez-faire* foi, de certa forma, sustentado pelo Estado, que emitiu inúmeras leis para proibir as regulamentações restritivas, além de aumentar significativamente as suas funções administrativas. Na Inglaterra, por exemplo, o estado utilitarista assegurava que o ministro, no cargo mais alto, devia manter um controle sobre toda a administração local. O mercado livre estava aberto e assim permanecia por meio do intervencionismo contínuo, controlado e organizado de forma centralizada.

Paradoxalmente, enquanto a economia *laissez-faire* foi produto do Estado, as restrições a ela própria também se iniciaram nas leis criadas por ele (POLANYI, 1980). Assim, para o autor, a dificuldade estava colocada: o estabelecimento da liberdade simples e natural de Adam Smith demandava a criação constante de leis, controles e funções administrativas.

O sistema político e o sistema econômico se desintegraram conjuntamente e o capitalismo liberal foi sendo abandonado. Assim, pode-se dizer que as dificuldades enfrentadas pela civilização do século em questão (Século XIX) não se justificaram pelo fato dela ser uma sociedade industrial, mas sim por ser uma sociedade de mercado. A industrialização continuará existindo e o sistema de mercado autorregulável é que não se sustenta uma vez que se propõe a não incluir o trabalho, a terra e o dinheiro, tratando-os sim como mercadorias.

Essa sociedade desintegrada se delineou em função de um conjunto de razões, mas principalmente porque adotou medidas de um mercado autorregulável e engendrou a desintegração das esferas política e econômica. O conflito entre esse sistema de mercado e as exigências de uma vida social organizada produziu o dinamismo do século, mas também as tensões e as pressões que destruíram a própria sociedade. Ela não levou em conta o poder do Estado para dar conta da devida regulação, já que era interessante que ele fosse o menor possível para, dessa forma, possibilitar que o mecanismo de mercado funcionasse mais facilmente. Voltar-se contra a regulação para os liberais significava a defesa da livre empresa, mas isso não foi suficiente para inibir, por

exemplo, a construção e o fortalecimento de trustes e monopólios gigantescos, além dos desdobramentos dessa realidade construída.

Isso garantiu, entre outras coisas, renda, lazer e segurança para a pequena fatia da classe privilegiada (leia-se os proprietários) e um mínimo de liberdade para o povo (leia-se trabalhadores).

[...] existem, porém, certas liberdades cuja manutenção é de importância primordial. Como a paz, elas foram um subproduto da economia do século dezenove e nos acostumamos a prezá-las por elas mesmas. A separação institucional do político e do econômico, que se revelou um perigo mortal para a substância da sociedade, quase automaticamente produziu a liberdade à custa da justiça e da segurança. As liberdades civis, as liberdades jurídica e real se diluíram num fundo comum, cujos elementos não podem ser devidamente separados. [...] Devemos tentar manter, por todos os meios ao nosso alcance, esses elevados valores herdados de uma economia de mercado em derrocada. Esta é uma grande tarefa [...] Nem a liberdade nem a paz puderam ser institucionalizadas sob aquela economia, pois seu propósito era criar lucros e bem-estar e não a paz e a liberdade (POLANYI, 1980, p. 248).

Ainda que a sociedade tenha tentado em vão se utilizar dos seus direitos democráticos para se proteger do poder dos grandes proprietários, a solução encontrada para tentar garantir os ideais liberais sempre era na linha de uma reforma da economia de mercado que previa a extinção das instituições democráticas tanto de ordem industrial como políticas.

Assim, durante as décadas de 30 e 40 do século XX, entre a Grande Depressão e a Segunda Guerra, o liberalismo sofre a grande derrota. Seus princípios e métodos, ainda preservados na indústria e no comércio da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos da América (EUA), se mostraram incapazes de combatê-las. As normas, leis e decretos que foram surgindo nessa época eram para tratar de assuntos e problemas causados pelas modernas condições industriais e nem os liberais da época achavam que poderiam diminuir o *laissez-faire* aplicando as ações para defender o mercado autorregulável.

Segundo Polanyi (1980), os Estados Unidos foram um dos primeiros países a rever os ideais do liberalismo, quando a situação assumiu um status insustentável. Para ele, o surgimento do *Welfare State*, ou seja, do Estado do Bem-Estar Social, pautado na teoria econômica de Keynes, que foi publicada pela primeira vez em 1936, pode ser entendido como o reconhecimento da inviabilidade do modelo liberal por parte dos países desenvolvidos. Em Keynes (1936) está presente a visão de que o sistema capitalista é pautado por decisões sob um contexto de incerteza e pela ideia de que estas não levam necessariamente à melhor alocação dos recursos e a resultados ótimos determinados a priori. Por isso, há a necessidade de intervenção do Estado no propósito de sinalizar isso, regular e corrigir as decisões privadas no processo de acumulação capitalista.

Assim desenhou-se o século XIX, ou seja, um século em que a industrialização não se subordinou às exigências da natureza do homem e em que a liberdade não era para todos. Mas é importante dizer que tal crítica não se dá pelo fato de essa sociedade se basear na economia, mas pelo fato de essa economia ser baseada no autointeresse e por se saber que uma organização econômica é antinatural. Lembrando que nenhum motivo especificamente humano é econômico (POLANYI, 1980), a liberdade ampla e para todos seguiria então garantida por meio de uma coordenação estatal que regulasse e assegurasse que não seria a racionalidade econômica a promover o devir de uma sociedade que já rompeu o século XX dando sinais de que precisava retomar a perspectiva substantiva para se respeitar como complexa, atendendo, assim, ao interesse público.

2.1.2 O pensamento desenvolvimentista forjado a partir da crise do ideário liberal

Para os liberais, o mercado autorregulado era possível e o Estado, nesse caso, deveria apenas estabelecer regras, leis e medidas indispensáveis à preservação e ao funcionamento da estrutura, garantindo as condições mínimas necessárias para a esfera privada dar conta do crescimento da produção e geração dos lucros. Portanto, o liberalismo foi, de certa forma, sustentado pelo Estado e por isso, com o passar do tempo, compreendido como uma utopia. Apesar disso, também é considerado uma forma de desenvolvimento, mas uma forma

de avanço material da sociedade que prega a relação Estado e mercado com ênfase na condução pelo segundo.

Assim sendo e a partir do reconhecimento da polarização entre o mercado autorregulado (SMITH, 1983) e o mercado regulado (POLANYI, 1980), podemos destacar duas grandes correntes que se colocam em evidência no que diz respeito às diferentes formas de relação entre Estado e sociedade, à luz dos modelos de desenvolvimento econômico: o liberalismo e o desenvolvimentismo.

Ainda no século XIX, em 1841, praticamente um século depois do início da Revolução Industrial, um sinal embrionário do desenvolvimentismo foi verificado quando o economista alemão Georg Friedrich List apresentou um estudo que chamou de “Sistema Nacional de Economia Política”. Nesse estudo, ele ressaltou a importância do Estado para a defesa e o patrocínio de indústrias nacionais em países atrasados e criticou a Inglaterra por incentivar o livre-comércio a outros países enquanto atingia sua supremacia aplicando tarifas elevadas e subsídios excessivos.

Ao se colocar contra os argumentos da economia clássica, pano de fundo do liberalismo, ou seja, da presumida harmonia de interesses, da visão estática do mundo, do individualismo e da livre-troca, List (1983) introduziu o tempo, o espaço, a sociedade e, conseqüentemente, a história e a nação na ciência econômica. Para o referido autor, os interesses são conflitantes e a ação individual não garante melhores resultados sociais. Essa harmonia, segundo ele, seria alcançada por meio de organismos superiores, isto é, pelo sentido de nação e pelo Estado.

Conforme List (1983), os argumentos usados pelos economistas e políticos ingleses para defender o livre-comércio tentavam disfarçar a realidade de que tal sistema funcionava bem entre países com parecidos níveis de desenvolvimento e não entre países de níveis diferentes. Dessa forma, ele criticou, na sua época, o que Chang (2002) também viria contemporaneamente criticar, ou seja, a tentativa de disfarçar as razões que levaram os países desenvolvidos a superar o atraso e na intenção de manter os países subdesenvolvidos sob sua dependência, os primeiros tendem a disfarçar a eficácia da intervenção estatal, desestimulando a adoção de políticas públicas que lhes foram eficazes para superar a situação de atraso e atingir a posição de país desenvolvido. Na maneira de escrever de Chang (2002), estariam destruindo os degraus que usaram para subir a escada do desenvolvimento.

Na visão de Chang (1999), um Estado desenvolvimentista é aquele que assume as funções de i) principal articulador de um acordo sobre a formulação de um projeto de longo prazo, dentre os vários

agentes representativos da nação; ii) coordenador do processo de mudança estrutural de longo prazo por meio de incentivos a setores-chave e planejamento indicativo; iii) principal responsável por inovar, construir e adaptar instituições para a efetivação da estratégia desenvolvimentista; e iv) administrador eficaz dos conflitos que surgem ao longo da implementação da estratégia de desenvolvimento.

[...] essa é a corrente que põe, aberta e deliberadamente, o Estado no centro das decisões fundamentais para a economia e assume a liderança na formulação da política econômica de industrialização. Na qualidade de instituição para a qual confluem o poder político e o poder econômico, e pelas técnicas de que pode lançar mão, o Estado se tornou um órgão indispensável à dinamização das forças produtivas (IANNI, 1989, p. 220).

Esta corrente compreende o Estado como um elemento ativo e não apenas corretivo. Assim, a corrente desenvolvimentista defende o processo forte de industrialização, mas tem o Estado como centro das decisões, como líder da formulação de políticas econômicas e como agente dinamizador das forças produtivas. O Estado surge às vezes como empresário, outras vezes como financiador, mas sempre no intuito de fazer com que o país se desenvolva. Nas palavras de Ianni (1989, p. 19), “o Estado configura-se como um instrumento decisivo de coordenação e ação em todas as esferas da economia”.

Assim, a visão desenvolvimentista considera a necessidade de intervenção do Estado no processo de promoção das atividades econômicas e diferencia-se do liberalismo porque este acredita no equilíbrio dado pela perfeição do mercado. O conceito “desenvolvimentista” (*developmental*) se legitima a partir do reconhecimento da capacidade do Estado de promover e sustentar o desenvolvimento e da ideia de que a intervenção parte da compreensão de que níveis diferentes de desenvolvimento demandam formas de intervenção também diferentes. Por isso ele está tão relacionado com a época em que o processo de industrialização se intensificou na Europa, nos Estados Unidos e posteriormente também no Brasil e em grande parte da América Latina, com cada nação lançando mão do tipo de intervenção necessária para o seu estágio de industrialização.

A argumentação da intervenção parte da noção do apoio e proteção à indústria nascente. Inicialmente defendido por John Stuart Mill e levado ao extremo por Friederich List, a premissa principal é de que a indústria que está se constituindo em um determinado país terá, muito provavelmente, custos mais elevados que os vigentes em países onde a atividade já se encontra estabelecida. [...] Em um Estado desenvolvimentista, as políticas beneficiam o setor privado, a empresa nacional e priorizam o crescimento, a rivalidade e a produtividade, tendo como referência a melhor prática internacional, para emular experiências. O Estado tem legitimidade política e um corpo técnico capacitado, dotado dos instrumentos de intervenção necessários. Nesse sentido, o Estado-desenvolvimento lidera o mercado, pois as autoridades tomam as iniciativas sobre que produtos e tecnologias deveriam ser encorajados, mobilizando os necessários instrumentos de incentivo e regulação (FERRAZ; KUPFER; HAGUENAUER, 1996, p. 553-554).

Quanto à superação do atraso de algumas nações em relação a outras, a necessidade de uma ideologia nacionalista e de uma estratégia nacional de desenvolvimento tem recebido destaque para a promoção da superação do estado de subdesenvolvimento. No que tange ao capitalismo tardio, na América Latina a ideologia desenvolvimentista foi apontada no estruturalismo cepalino. Em seus vários estudos sobre o subdesenvolvimento em estados latino-americanos (meados do século XX), o conjunto de ideias desenvolvidas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) conduzia para a necessidade de um Estado planejador e organizador da expansão do capital industrial para segmentos novos, promovendo os processos de centralização e concentração – indispensáveis ao desenvolvimento econômico em setores nos quais o capital privado não conseguia investir.

Cabe destacar, porém, que, no entendimento de Bresser-Pereira e Gala (2010), o estruturalismo cepalino partiu da ideia de que as economias latino-americanas estavam apenas no início do processo de industrialização, o que justificaria a proteção à indústria nacional e à estratégia de industrialização substitutiva de importações. Mas, certamente, foi um, entre os mais importantes ideais desenvolvimentistas, ou seja, a intervenção estatal, que garantiu a

concentração e a centralização do capital nesse período. Como assinalam Ferraz, Kupfer e Haguenuer (1996, p. 555) pautados na argumentação de Raul Prebisch, “[...] quanto à perversidade das relações desiguais de troca entre países centrais e periféricos, que perpetuariam a restrição externa ao crescimento, a industrialização era vista como forma de promover o desenvolvimento das sociedades latino-americanas”.

Nessa época, grande parte dos países latino-americanos teve o Estado como interventor no projeto de desenvolvimento da economia, atuando como planejador e coordenador da expansão do capital industrial para outros setores e permitindo que grande parte desses países vivesse seus melhores indicadores de crescimento econômico durante as décadas de 70 e 80 do século passado. Tal realidade foi construída a partir da perspectiva de um Estado desenvolvimentista que reconhece que a intervenção estatal é necessária e situacional conforme o estágio de desenvolvimento em que o país se encontra.

Referenciar Ianni (1989) nesse momento ajuda a compreender o papel que o Estado teve no processo de industrialização e superação dos limites impostos pela realidade do subdesenvolvimento brasileiro. Para o autor, uma política econômica desenhada por um governo deve se apoiar em três princípios fundamentais: setores de produção, política econômica estatal e presença do Estado. O primeiro princípio aponta que a política de desenvolvimento econômico é um processo complexo e que não depende apenas das orientações, ritmos e volumes das poupanças e investimentos, mas também das consequências provocadas pela intervenção, uma vez que é fundamental que o sistema de mercado se expanda, cabendo ao Estado interferir no mercado na medida certa para a sua preservação. O segundo princípio afirma que os processos econômicos não são autorregulados e, assim, as distorções estruturais ou conjunturais precisam ser corrigidas por parte do Estado. O terceiro e último princípio refere-se ao fato de que a presença do Estado na economia destina-se a disciplinar as convergências inerentes aos movimentos do capital, ou seja, os processos de concentração e centralização (IANNI, 1989).

E foi isso que aconteceu em grande parte dos países da América Latina no período aproximado de 1930 até início da década de 1980, isto é, nos trilhos do que aconteceu com muitos países desenvolvidos, os países em atraso resolveram subir os degraus da escada de List e Chang e melhorar suas economias. Em outras palavras, eles também lançaram mão da intervenção estatal para dar conta das insuficiências da produção e dos desequilíbrios estruturais, acreditando que estes não podiam ser resolvidos apenas pelas forças do mercado e consolidando o ideário

desenvolvimentista como garantidor do processo de aceleração da industrialização.

2.1.3 A emergência do neodesenvolvimentismo a partir da crise e da nova reestruturação do Estado

Em paralelo à consolidação do ideário do Estado desenvolvimentista, a segunda metade do século XX assiste a uma profunda alteração do sistema econômico mundial. Entre o fim da década de 1960 e o início da década de 1970, o padrão de produção fordista depara-se com vários questionamentos de ordem econômica, política e social que sinalizavam a sua exaustão e resultaram em importantes mudanças de comportamento por parte do mercado e do governo para dar conta do que passou a ser demandado.

Permeada pela perda da hegemonia americana, liderada principalmente pela aceleração do desenvolvimento tecnológico e associada a uma significativa redução dos custos de transportes e das comunicações em virtude do avanço das tecnologias de informação, uma nova dinâmica passa a conduzir o capitalismo no mundo, fomentando a integração das economias e dos mercados, promovendo o rompimento de barreiras e acirrando a competição entre os países. Essa nova dinâmica – correspondente à globalização – e a inexorável internacionalização do capital forçam o Estado a mudar de papel mais uma vez, deixando de atuar apenas em economias fechadas para atuar diante de um contexto internacional.

Frente a isso, o modelo pautado na intervenção estatal que tinha o modelo econômico proposto por Keynes (1936) como um dos seus trilhos, ou seja, o pressuposto de que para tirar a economia da recessão gerada pela Crise de 1929 seria necessário que o Estado financiasse o crescimento e o fortalecimento das nações, fica pressionado sob dois aspectos: i) a necessidade de o Estado continuar a proteger a sociedade, dado que a lógica de mercado do liberalismo acaba por privilegiar os mais fortes e aumentar a concentração de renda; e ii) a busca por maior eficiência na execução dos serviços públicos, mais especificamente no sentido de atenuar as pressões sofridas pelas empresas nacionais, facilitando seu nível de competitividade com o mercado internacional.

A partir de então, as limitações e as dificuldades que o Estado passou a enfrentar para dar conta de cumprir o que havia se proposto denunciam um esgotamento do modelo intervencionista adotado até

então. O Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*) – surgido a partir de 1930 nos países desenvolvidos e especialmente na Europa – e o Estado desenvolvimentista protecionista (Estado social-burocrático) surgido na mesma época nos países em desenvolvimento, são testemunhas da incapacidade estatal para manter integradas as dimensões econômica e social e viabilizar o cumprimento da sua responsabilidade no sentido de prestar serviços sociais fundamentais e promover o controle da ordem econômica.

A crise econômica mundial iniciada em meados de 1970 e agravada ao longo dos anos 1980, fez com que muitos países enfrentassem um período de recessão e infrutíferas tentativas de retorno ao padrão de crescimento ocorrido a partir de 1930 até a década de 1960. Com isso se instala a crise do Estado que se configurou, além dessa crise de governabilidade, também como uma crise fiscal dado o pano de fundo baseado na economia keynesiana. Após as várias décadas de crescimento financiado, muitos governos já não davam mais conta dos seus déficits e passaram a elevar a carga tributária sem a contrapartida da melhoria da qualidade na prestação dos serviços. Em suma, enquanto os estados estavam absorvidos de responsabilidades, os recursos também ficavam escassos.

No início dos anos 70, em paralelo à crise do Estado, o padrão de produção fordista começa a apresentar limitações de ordem econômica, política e social. A dificuldade de se elevar continuamente a produtividade do trabalhador em face dos limites físico e mental; a inadequação da produção em massa em relação às demandas de um mercado consumidor segmentado por faixa de renda e hábitos de consumo diferenciados; a redução da disponibilidade da mão-de-obra em decorrência do esgotamento de processos migratórios internos; o aumento dos custos de produção principalmente de energia e salarial; e a fragilidade das contas públicas frente ao crescimento dos gastos do Estado para garantir direitos sociais conquistados sem correspondente aumento de receita fiscal foram as principais razões que começaram a sinalizar os limites da funcionalidade do padrão vigente (CARIO; PEREIRA; SOUZA, 2001). Assim sendo, entra em crise aquele modelo de Estado Desenvolvimentista baseado no padrão fordista, também trilhado nos pressupostos de Keynes desde o período pós-Segunda Guerra Mundial e por isso chamado por alguns de Estado keynesiano de bem-estar social.

Em resposta a esse contexto, as empresas, como unidades do mercado, investiram na flexibilização da produção, na desverticalização do processo produtivo, na inovação dos produtos e dos processos e no

estabelecimento de alianças estratégicas. Os governos, por sua vez, investiram na criação de melhores condições para o incentivo à exportação, criaram políticas de apoio a pequenas e médias empresas e políticas de desenvolvimento industrial, além do estímulo a programas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) (PEREIRA; CARIO; KOEHLER, 2001).

Dá-se início, a partir de então, à construção do que Jessop (2004) aponta como o Estado schumpeteriano da inovação, ou seja, o Estado do período pós-fordista. Este agente mudou o seu papel de financiador da produção por meio do aspecto fiscal para agir como incentivador da inovação como alternativa que se destacava para que as empresas nacionais pudessem competir internacionalmente. Esse novo Estado está, de acordo com Jessop (2004), fundado na reforma da estrutura estatal e em condições funcionais de atendimento a conjuntura promovida pela globalização. Esse novo tipo ideal de Estado, baseado em políticas de inovação, se justificaria pelo fato de que

[...] o contexto econômico não estava mais dominado pelo conjunto de economias nacionais altamente protegidas e com pouca integração, típico do período fordista, mas sim por economias nacionais mais integradas e mercados mais globais [...] (ARIENTI, 2003, p.10).

Essa revolução no sistema capitalista presenciada a partir da metade da década de 1970 foi responsável então por uma nova mudança de papel do Estado, provocando o refinamento do padrão desenvolvimentista adotado desde os idos de 1930. Jessop (2004) resume tal mudança tratando-a como a migração do estado keynesiano para o estado schumpeteriano, entendendo que caberia agora, ou seja, ao período pós-década de 1980, à inovação, e não mais ao financiamento público às empresas, a estruturação forte do setor produtivo.

Dando destaque à mudança de direção da atuação estatal e ao nível de poder desse agente, o autor explica que a referida mudança de papel delinea-se a partir de um poder que foi promovido e não diminuído, passando de um Estado nacional para um Estado que teria que se relacionar amplamente com organizações internacionais e inter-governamentais para garantir as bases do seu setor produtivo de maneira a assegurar que o mercado nacional pudesse ter níveis de competitividade internacional (JESSOP, 1993; 2004).

Alguns formuladores de políticas públicas e certa parte do meio acadêmico, porém, baseados no mito de que a intensificação da globalização provocaria a perda da autonomia e da importância dos Estados-nação fomentaram um caráter hegemônico à tese do Estado mínimo, forjando aí os ideais neoliberais (BRESSER-PEREIRA, 2007; 2009). Para estes pensadores, tal perda de autonomia se daria em função da necessidade de estabelecimento de regras para a competição em âmbito internacional. Ao contrário, contudo, do que imaginaram os neoliberais, a autonomia e poder mínimos se transformaram em estratégicos, já que tais países tiveram que desenvolver uma capacidade de coesão tão importante que esta acabou, por consequência, gerando um Estado mais forte.

A crença de que a globalização estaria levando à perda da importância das nações e dos Estados-nação contradiz a própria natureza das sociedades modernas. A Revolução Capitalista dará origem aos modernos Estados nacionais, que emergem gradualmente como fruto do esforço das nações de se dotarem de um Estado e de um território. Na medida em que os mercados vão se abrindo, e a lógica do lucro e da acumulação de capital e do progresso técnico vai se impondo em toda parte, novos Estados-nação vão se constituindo, até que, no Capitalismo Global, os Estados-nação passam a cobrir toda a superfície do globo terrestre. Nunca antes, portanto, o capitalismo foi mais universal, e nunca antes a forma de organização político-territorial soberana que é o Estado-nação foi mais espalhada e mais relevante (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 4).

Essa consequência provocada pela necessidade de encarar um mercado altamente competitivo e politizado fez com que o Estado se tornasse significativamente mais relevante e reforçava o modelo da intervenção estatal para a construção das bases econômicas do Estado-nação. A globalização, ao mesmo tempo que fomentou a competição entre países, demandou que cada Estado-nação sustentasse um nacionalismo econômico em apoio às suas empresas (BRESSER-PEREIRA, 2009).

A partir disso, surge a ideologia do neodesenvolvimentismo, ou seja, um enfoque recentemente desenvolvido por pesquisadores

brasileiros cuja abordagem, segundo Bresser-Pereira (2007), aponta que globalização e Estado-nação não se contradizem. Os pesquisadores dessa linha entendem que globalização é o estágio atual do sistema capitalista e Estado-nação é a unidade política territorial que organiza o espaço e a população nesse sistema. “A globalização é o estágio do capitalismo em que, pela primeira vez, os Estados-nação abrangem o mundo todo e competem economicamente por meio de suas empresas” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 84).

Nessa perspectiva, o neodesenvolvimentismo consegue reforçar ainda mais a importância da intervenção estatal na economia quando, por meio da sua estratégia nacional de desenvolvimento, concede ao Estado o papel de potencializador da capacidade de competição internacional dos empresários.

O novo-desenvolvimentismo é um terceiro discurso entre o antigo discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional; é um conjunto de ideias, instituições e políticas econômicas através das quais os países de renda média tentam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos. Como o antigo desenvolvimentismo, não é uma teoria econômica, mas uma estratégia; é uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na teoria macroeconômica keynesiana, pela qual esses países poderão gradualmente alcançar as nações ricas. [...] permite às nações em desenvolvimento rejeitarem as propostas e pressões das nações ricas por reformas e políticas econômicas, como a abertura total da conta capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que tais propostas são tentativas neoimperialistas de neutralizar o desenvolvimento – a prática de *kicking away the ladder* [chutar a escada]. É o meio pelo qual empresários, funcionários governamentais, trabalhadores e intelectuais podem constituir-se como uma verdadeira nação para promover o desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 86).

Como fica evidenciado, um encadeamento entre a estrutura social e o desenvolvimento (nesse caso, econômico) continua a ser

crescentemente demandado e à atuação estatal passou a caber a capacidade de eliminar, corrigir ou reduzir desproporções e descompassos entre setores e esferas sociais, interna e externamente aos seus limites geográficos. Em relação a isso, Diniz, ao retomar o conceito de governabilidade, ressalta que este encerra três aspectos estreitamente inter-relacionados, a saber:

O primeiro refere-se à capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento. O segundo diz respeito à capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à implementação dessas políticas, enfatizando, além da tomada de decisões, os problemas cruciais ligados ao processo de implementação. Em estreita conexão com este último aspecto situa-se a capacidade de comando do Estado, isto é, de fazer valer suas políticas, sem a qual suas decisões tornam-se inócuas. Finalmente, dada a dependência que caracteriza a ordem internacional na atual etapa do capitalismo globalizado, a eficácia na condução dos problemas internos não pode ser dissociada da capacidade de cada país de administrar o processo de inserção no sistema internacional (DINIZ, 2007, p. 31-32).

O Estado vê seu papel ser novamente redesenhado nessa terceira onda, principalmente no que tange à definição de um arranjo institucional para o efetivo alcance da estratégia de desenvolvimento desenhada por um país. Para tanto, deve definir um conjunto de normas, leis e regras formais que visam ao fortalecimento do capital nacional para competir internacionalmente, ajudando a compor os pressupostos do novo-desenvolvimentismo ou “terceiro discurso”, como chama Bresser-Pereira (2009).

Ele continua no centro da situação, garantindo que, por sua iniciativa e sob sua responsabilidade, os processos de diagnóstico e planejamento e os processos de coordenação e execução sejam aplicados em benefício do desenvolvimento econômico. Como amarra Ianni (1989, p. 159-160), “[...] Por essas razões, ao Estado se impõe a tarefa especial de coordenar, dinamizar, disciplinar ou reorientar as transformações em curso nos vários setores de produção”.

Estas ideias permitem a atualização da corrente desenvolvimentista ao recuperar a preocupação com a constituição de novas forças para alterar a estrutura produtiva do país e sua inserção no mercado internacional. Está, da mesma forma que o desenvolvimentismo, inspirada na visão de que o mercado é apenas uma das formas pelas quais a sociedade organiza suas relações econômicas, mas diferenciada em função de que a inserção internacional da força produtiva acaba afetando fortemente o papel do Estado, tanto pelos efeitos da diferente atuação no mercado interno, quanto pelos reflexos das ações dirigidas ao ambiente internacional.

Com isso, articulações importantes como as que o Estado passa a ter com organizações externas à sua estrutura, com organizações de nível internacional, regional e local, e destacadamente com a sociedade civil que volta a participar do processo, intensificam o processo cooperativo de maneira a viabilizar acordos e soluções que interessam a uma rede de atores.

Num texto que examina as principais perspectivas analítico-políticas de desenvolvimento industrial e as correntes pertinentes, Erber e Cassiolato apontam o neodesenvolvimentismo como uma delas e salientam:

Coalizões estratégicas entre Estado e segmentos da sociedade civil, com objetivos e compromissos recíprocos definidos de forma explícita, constituem um elemento importante desta visão. Por outro lado, a ênfase conferida à preservação e promoção da diversidade e a importância atribuída à cooperação afastam esta perspectiva de planejamento rígido e impõem limites à intervenção do Estado, cuja definição, mutante ao longo do tempo, varia de país para país (ERBER; CASSIOLATO, 1997, p. 37).

Os autores afirmam também que esta corrente tem importantes interseções teóricas e práticas com uma perspectiva social-democrata, assim chamada por eles uma das quatro perspectivas analisadas. Esta, diferente da liberal e da desenvolvimentista, que tem como diretriz o desenvolvimento econômico no sentido único de crescimento, acaba ilustrando a terceira onda, ou seja, a neodesenvolvimentista no sentido de que, ao se voltar para os problemas sociais, torna latente a necessidade de encontrar soluções para problemas específicos. E assim sendo, tem na consideração de esferas governamentais locais, na

participação da sociedade e na perspectiva regional, a triangulação-chave para a solução das questões sociais que a desafiam.

Assim como a agenda neo-desenvolvimentista, com a qual tem importantes interseções teóricas e práticas, esta agenda é fortemente setorializada. Ao mesmo tempo, ela tem um importante conteúdo regional, imposto pela necessidade de encontrar soluções para problemas específicos. Embora ao governo central caibam, provavelmente, importantes papéis no lançamento desta agenda, a participação de esferas governamentais locais é crucial para o seu sucesso. Da mesma forma, a participação de comunidades consumidoras de serviços básicos que, nas outras agendas, são passivas, nesta teria um papel da maior relevância. Finalmente, não é ocioso enfatizar que as estruturas fiscal e organizativa dos diversos níveis governamentais constituem elementos críticos para a implementação desta agenda (ERBER; CASSIOLATO, 1997, p. 38).

Assim, enquanto parte dos estudiosos, aproveitando a crise do Estado que se instalou a partir das décadas de 1970 e 1980, optou por reforçar os ideais da lógica de mercado como sistema perfeito para dar conta do desenvolvimento econômico e forjar o pensamento neoliberal, outra parte opta por interpretar esse novo contexto como um reforço ao pensamento desenvolvimentista.

Emerge assim o neodesenvolvimentismo como desdobramento da segunda corrente, tendo o Estado como articulador das relações locais, regionais, nacionais e internacionais e avançando no sentido de fazer com que este processo produza mais do que crescimento econômico; que seja fruto de um projeto de Estado que tenta promover o avanço da industrialização com respeito aos problemas sociais. Por contar, para tanto, com o envolvimento da sociedade civil e a comunidade na solução das questões específicas, traduz-se, por consequência, num reforço ao movimento rumo ao fortalecimento da democracia.

2.2 O PAPEL DO ESTADO NA PERSPECTIVA PARAECONÔMICA

Nos últimos dois séculos, o Estado passou a ser um organismo de capitalização do excedente econômico potencial e, por meio de uma realidade institucional por ele coordenada, assumiu o papel de estimulador, dinamizador e controlador das forças produtivas. Ao controlar transferências, elaborar mecanismos de poupança, estimular investimentos, entre outras medidas, está agindo frente às condições necessárias à expansão das forças produtivas e intervindo na economia de maneira a proporcionar o acúmulo de capital.

As restrições mais importantes ao desenvolvimento econômico parecem estar relacionadas à forma como se dá a intervenção do Estado e às suas dificuldades para dinamizar a produção e movimentar o capital. Isso sugere que o problema do desenvolvimento econômico é um problema político e não de responsabilidade do setor privado. Mas desenvolvimento econômico por si só não garante o desenvolvimento de outras esferas, por exemplo, a diminuição das desigualdades sociais:

Cabe, portanto, ressaltar a oportunidade de implantar um arcabouço institucional que confira ao Estado um papel mais dinâmico nas áreas social e de planejamento, maior capacidade de ação nas atividades exclusivas do Estado, como defesa, segurança e serviços públicos essenciais, ou mesmo nas atividades não exclusivas, mas onde o Estado pode e deve intervir para garantir direitos sociais elementares, como é o caso das áreas de saúde, educação e infraestrutura. No decorrer dos anos 1990, após o auge do projeto neoliberal, a confiança cega no mercado revelou-se anacrônica e a sustentabilidade da democracia relaciona-se cada vez mais a um novo projeto de capitalismo regulado (DINIZ, 2007, p. 55).

Longe de ser uma constatação de caráter liberal, depreende-se que o que se tem hoje é um Estado mínimo no que tange à capacidade de geração de desenvolvimento, devendo evoluir para um Estado forte não no sentido de tamanho, mas sim de ser promotor da coesão interna das diversas esferas que compõem a tessitura complexa da sociedade.

Partindo do pressuposto de que o sucesso da intervenção estatal depende do sistema escolhido, ou seja, da configuração da estrutura econômico-social (forças produtivas, relações de classe, estrutura de poder, etc.), a análise da relação entre Estado e desenvolvimento precisa ser ampliada para outras dimensões diferentes da econômica. Nesse ponto, a questão deixa de ser a relação mercado e Estado para voltar a ser plena, ou seja, sociedade, mercado e Estado.

Segundo Ianni (1989), duas direções permeiam a atuação do Estado fazendo conjugar um caráter conservador – que ele reconhece como burocrata – e um caráter criativo, que ele chama de técnico. O primeiro perfil de cientista social limita-se a executar, embora sua ação influencie o processo de crescimento. Já o perfil de intervenção criativa tem o objetivo de dinamizar as atividades produtivas, fundando organizações, incentivando a sua criação ou proporcionando reestruturações a partir de um pensamento reformista, cujos resultados são diferentes dos alcançados pelos conservadores.

A delimitação dos sistemas sociais, pressuposto da teoria desenvolvida por Guerreiro Ramos (1989), sugere a ação racional plena, isto é, se propõe à utilização potencial e conjunta da racionalidade instrumental (ou formal em Weber) com a substantiva. Segundo Guerreiro Ramos (1989), é importante que o mercado também seja espaço de exercício da racionalidade substantiva e que nessa sociedade se aceite o fato de que o homem interage e desenvolve atividades de caráter substantivo, independente do sistema social que se encontre.

A sociedade, na sua proposta multicêntrica, é um empreendimento que envolve planejamento e implantação de um novo Estado com competência para desenhar e implantar diretrizes distributivas de apoio a cenários sociais adequados ao desenvolvimento humano, à convivência e às atividades comunitárias dos seus cidadãos (GUERREIRO RAMOS, 1989). Nessa proposta de sociedade em que o ser humano desempenha de maneira integrativa tipos diferentes de atividades substantivas, é imprescindível um sistema de governo capaz de desenhar e implantar políticas que engendrem uma maneira de fazer com que as relações entre os interesses das várias esferas sociais leve ao desenvolvimento para todos.

Numa das suas mais destacadas obras – *A Redução Sociológica* –, Guerreiro Ramos (1996) reservou todo um capítulo para tratar da avaliação do desenvolvimento e dela cabe mostrar importante trecho. Nas palavras do autor:

O desenvolvimento é uma promoção mediante a qual as regiões e nações passam de uma estrutura a outra superior. Diz-se que uma região se encontra em desenvolvimento quando, em sua estrutura, estão surgindo os fatores genéticos de outra superior. Da transformação da estrutura atual em outra superior, decorrerá a substituição dos problemas atuais por outros menos grosseiros ou mais refinados. [...] Para todo grau de desenvolvimento, por mais elevado que seja, haverá sempre outro seguinte superior (GUERREIRO RAMOS, 1996, p. 140-141).

Nas sociedades atuais prevalecem critérios empíricos comparativos para diferenciar nações e regiões, classificando-as em desenvolvidas e subdesenvolvidas. Na perspectiva da redução sociológica, Guerreiro Ramos (1996) compreende que essa metodologia conduz ao falso entendimento acerca de desenvolvimento. Para superar isso, o autor sugere que

[...] é necessário que os critérios comparativos permitam distinguir as causas e os resultados do desenvolvimento, ou, em outras palavras, as condições geradoras do desenvolvimento e seus frutos e conseqüências. [...] Critérios analógicos têm justificado raciocínio como este: os países adiantados exibem baixas percentagens de analfabetos e reduzidas taxas de mortalidade porque mantêm em funcionamento escolas e serviços de saúde em proporções elevadas; por conseguinte, os países periféricos devem prover-se de tais facilidades educacionais e sanitárias em análogas proporções. Ora, este raciocínio é falso. Altos níveis de instrução e de saúde são [...] frutos do desenvolvimento. [...] Um princípio aqui formulado é o seguinte: Em determinada região, a qualidade das condições gerais de vida só se eleva na medida que surgem e operam, na estrutura em que se encontra a população, os fatores promocionais da estrutura superior (GUERREIRO RAMOS, 1996, p. 144-145).

Parte-se assim do entendimento de que o desenvolvimento é um processo dinâmico e específico. Guerreiro Ramos (1989) adverte que

cada sociedade é peculiar e, portanto, defende que os critérios de avaliação do seu desenvolvimento devem considerar que as condições econômicas gerais de um país são compatíveis com uma economia dual, onde coexistam sistemas de transferências em sentido único e em duplo sentido. Abordagens convencionais acerca de desenvolvimento têm o entendimento de que o aumento do desenvolvimento está diretamente relacionado com o aumento das atividades de troca e o crescimento do próprio mercado.

Nesse sentido, países onde o sistema de mercado não permeia todas as atividades não se classificam como países desenvolvidos. Por isso, os planejadores de políticas desses países acabam por projetá-los de maneira a incorporar a lógica de mercado em todas as suas atividades, priorizando o aumento do PIB, por exemplo, em relação a indicadores voltados à diminuição das desigualdades sociais. Considerando isso é que se pode desenvolver uma sistemática de avaliação do bem-estar social, uma sistemática que idealize a busca das isonomias e fonomias. A partir disso, se desenha uma mudança no padrão mental dos administradores públicos que coordenam a elaboração e a execução de um projeto de desenvolvimento, ou seja, o abandono da sistemática baseada na lógica de mercado e a adoção de uma sistemática revestida da perspectiva multicêntrica de intervenção estatal (GUERREIRO RAMOS, 1989).

Desta maneira, bons indicadores de desenvolvimento serão atingidos a partir da construção de um Estado que consiga atuar de forma que seus governos e respectivos mandatos não cedam à tentação dos objetivos de curto prazo e se mostre capaz de investir, planejar e dirigir de maneira efetiva e democrática, cooptando esforços que levem à transformação da estrutura atual em outra superior por meio da substituição dos problemas presentes por outros mais refinados. Em outras palavras, um Estado forte no sentido de fazer superar as dificuldades mais latentes identificadas no estágio atual por desafios já em solução ou solucionados em unidades geográficas em situação superior de desenvolvimento.

Jessop (1993), sustentado na ideia de que cabe ao Estado dar conta da contínua tensão existente entre ele e o complexo social, incluindo contemporaneamente o nível internacional, aponta que essa mudança de papel estatal segue em três novas direções, a saber: deslocamento do poder para cima do Estado nacional para organizações internacionais e intergovernamentais; deslocamento de poder para baixo do Estado central para as esferas regional e local; e deslocamento de poder para fora, envolvendo a formação de redes horizontais de poder

internacional, regional e entre governos e organizações da sociedade civil.

Nesse ponto, as conclusões de Jessop (1993) servem de trilha para uma importante orientação dada por Schon (1971). Ainda que o primeiro se refira a isso como um esvaziamento do poder estatal (*hollowing out*), Schon³ (1971), em linha com o que mais tarde seria corroborado por Guerreiro Ramos (1989), vai além, sugerindo o planejamento, o desenvolvimento e a administração de redes para habilitar o governo central a funcionar como facilitador do desenvolvimento social. Schon (1971) defendeu que é necessário deixar mais espaço para iniciativa e implementação descentralizada de políticas públicas.

Emerge, assim, a necessidade de um sistema de governo capaz de formular e implementar políticas e decisões advindas das relações e respectivas interações que se desenvolvem nessas redes que se desenham a partir do reconhecimento e do respeito à existência de diversas esferas sociais. Dessa forma, ou seja, por meio de um processo co-produzido de desenvolvimento e implantação de políticas públicas e pautado na perspectiva multicêntrica, o Estado poderá garantir tal compatibilidade e evitar a superposição de uma esfera em especial, como a história demonstra ter acontecido nos idos do liberalismo econômico e da unidimensionalidade do mercado.

2.3 AS LIMITAÇÕES DO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NO SÉCULO XXI

As administrações públicas sempre realizaram mudanças nas suas políticas de administração e também no desenho das suas estruturas. Reformas administrativas são promotoras de uma nova organização do Estado, que muda seus *designs* e suas práticas de administração, bem como a forma de se relacionar com a sociedade.

³ Para Guerreiro Ramos (1989) os pressupostos do paradigma paraeconômico podem ter permeado o trabalho de Schon (1971) quando este escreveu *Beyond the Stable State*, apontando que o governo americano não era capaz, institucionalmente falando, de atender as necessidades da sua sociedade complexa, haja vista o sistema centralizado de formulação política.

O Estado vem, ao longo de muitos movimentos de reforma administrativa, reduzindo sua atuação como executor direto de serviços e assumindo o caráter de mobilizador e ativador dos diversos atores, estando no centro das suas funções a capacidade de promoção e coordenação estratégica para o desenvolvimento da sociedade. Mas isso não foi sempre assim e, numa ótica evolucionista, a análise acerca dos diversos movimentos de reformas administrativas que aconteceram nas administrações públicas se reporta ao século XIX com Wilson (1887) – e sua ênfase na dicotomia entre política e administração – e na herança intelectual de Weber (1930; 1978) – e sua ênfase na burocracia.

Ao longo do século XVIII, quando se estruturou o liberalismo, o Estado, que havia nascido absoluto, passou a ter uma atuação que o tornou restrito a um pequeno núcleo estratégico para dar conta da sua função básica de garantidor da ordem e segurança nacionais. Ao longo do século XIX, o absolutismo do Estado era conduzido em paralelo a um sistema político liberal que, não observando a separação entre o patrimônio da monarquia e o patrimônio público, se desenhou patrimonialista. O aparelho do Estado atuava como extensão do poder da monarquia e os servidores públicos eram considerados nobres.

Marcado pela confusão entre os interesses públicos e privados, o patrimônio público era confundido com os bens da realeza. Os cargos públicos eram concedidos na ideia de recompensa ou troca de favores, fomentando a corrupção, o nepotismo, o clientelismo e a condução da administração pública por parte dos soberanos. Permaneceu, nesse período, alheio à dimensão social e submetido à liderança da dimensão econômica. Assim, durante grande parte do período em que se manteve o sistema político liberal e o Estado mínimo, a lógica patrimonialista deu o tom nas administrações públicas. Mas esse Estado mínimo começou a ruir com o final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), resistindo até aproximadamente a década de 1930.

Dados os prejuízos da lógica patrimonialista e o avanço do capitalismo, na segunda metade do século XIX tem início aquela que viria ser conhecida como a **reforma burocrática**. As consequências do mercado livre defendido pelos liberais e a desintegração das dimensões social e econômica provocaram uma crise generalizada que deu origem ao Estado intervencionista. Com isso, as ideias weberianas de administração racional-legal passaram a ser adotadas como solução para a superação dos efeitos negativos do patrimonialismo e também por ter mais relação com o sistema capitalista de produção que avançava continuamente.

A administração pública burocrática pautou-se então na necessidade de escolha dos meios mais adequados para atingir melhores graus de eficiência, lançando mão dos princípios weberianos de formalização, divisão do trabalho, hierarquia, impessoalidade, meritocracia, separação entre propriedade e administração, profissionalização dos funcionários e previsibilidade, para atenuar os efeitos negativos do patrimonialismo e garantir os resultados demandados pelo capitalismo.

Nesse movimento da administração pública, as regras eram definidas e protegidas para que não fossem alteradas sem uma nova formalização; cada funcionário tinha suas atividades bem definidas em torno de uma função específica; uma hierarquização rígida garantia que as funções pudessem ser controladas pelo nível de chefia superior; as funções eram dissociadas da pessoa que as executava e poderiam ser continuadas normalmente na necessidade de substituição; a escolha das pessoas para ocuparem os cargos era feita em função da competência e do mérito, e para mantê-las, existiam métodos de avaliação que se pautavam em critérios objetivos. Além disso, as pessoas interagiam com o sistema produtivo do bem público conscientes de que isso não lhes permitia confundi-lo com propriedade particular, existia investimento na sua profissionalização e estas deveriam se comportar de acordo com as leis e procedimentos estabelecidos para que, com isso só, fosse alcançada a eficiência objetivada (WEBER, 1930; 1978).

O conjunto de princípios burocráticos gerava um ritual que não resistiu ao avanço tecnológico e às consequências da mudança do modelo de desenvolvimento fruto da globalização e, associado ao movimento de democratização, a administração pública burocrática passou a ser inviabilizada pela sua estrutura densa. Nesse período, haviam surgido as sociedades de economia mista em face da parceria com a iniciativa privada, além dos órgãos que vieram a compor a administração pública indireta (autarquias e empresas públicas).

Na segunda metade do século XX, frente ao intenso ritmo do sistema capitalista e à nova dinâmica que assumiram as relações sociais e econômicas, tal movimento da administração pública se mostra limitado pela sua obediência cega às leis, ao determinismo e à linearidade que já não estavam mais de acordo com o novo ambiente que demandava mais agilidade e a garantia de melhor qualidade na prestação dos serviços públicos. A hipertrofia do Estado diminuiu ainda mais a sua eficiência na prestação de serviços e na intervenção econômica. A crise do Estado se instala e de modo associado também se instala a crise do modelo burocrático, do *Welfare State* e do modo de

intervenção até então adotado (BRESSER-PEREIRA, 1997; BEVIR, 2010).

Nos bastidores, depois da II Guerra Mundial, um movimento intelectual liderado por Simon (1957), Waldo (1948) e Merton (1949) também questionava a adoção dos princípios burocráticos na Administração Pública. Esse movimento então também serviu de provocação para o surgimento de outros modelos organizacionais para o campo. Outro movimento, dessa vez de transição, vem ocorrendo desde a década de 1980, fazendo com que o modelo weberiano e a dissociação wilsoniana passem a ser questionados e provoquem o nascimento de outras perspectivas.

Aos poucos, a iminente inviabilidade da estrutura do referido modelo de Estado intervencionista induz aos movimentos de descentralização e desconcentração e estimula a mudança do foco no processo para o foco nos resultados, dando os primeiros sinais daquela que seria conhecida como a reforma da gestão pública e que orientaria a transição do movimento de administração burocrático para a **administração pública gerencial**.

Tal transição, porém, não se dá na totalidade das características, uma vez que alguns dos princípios gerencialistas derivaram do movimento burocrático, tais como: critérios rígidos para a adoção da meritocracia, a avaliação de desempenho para garantir a competência e reconhecer a manutenção no cargo, o sistema de carreiras no serviço público, a profissionalização dos funcionários e a impessoalidade (BRESSER PEREIRA, 1998).

No que tange aos critérios traçados para promover a meritocracia, no entanto, enquanto na administração pública burocrática estes tratavam de aspectos como assiduidade, disciplina e tempo de serviço, agora haviam migrado para a ideia de produtividade e eficiência. Em outras palavras, ganharam força os critérios que ajudavam no controle dos resultados e não mais do processo.

Entre outras coisas, a administração pública gerencial lançou mão de iniciativas como a transferência do poder central para órgãos intermediários e locais, o fortalecimento do processo de coordenação das relações originadas pelas diversas atividades realizadas por órgãos e instituições externas ao governo ou de outros níveis deste, o aumento da autonomia de outros órgãos da administração pública, a capacitação de executivos, a criação de carreiras específicas para cargos de níveis estratégicos e sistemas de valorização dos funcionários públicos de maneira a executar o novo modelo e atingir os objetivos que motivaram a reforma.

Dentre esses objetivos que motivaram a reforma da administração pública burocrática para a administração pública gerencialista, estava a necessidade de promover serviços públicos com melhores níveis de qualidade e significativa redução dos seus custos. Nesse sentido, o movimento de descentralização e desconcentração, o estabelecimento de parceria com a iniciativa privada e a participação da sociedade civil mostraram-se bastante intensos com a chegada do gerencialismo. Algumas atividades estatais passaram então a ser compartilhadas com a sociedade civil (organizações sociais) e com a iniciativa privada (terceirizações e as parcerias público-privadas, por exemplo). Foi também observado o movimento de criação de órgãos com a função específica de formulação da política pública no nível centralizado e de unidades descentralizadas para executar tais políticas.

Surge então a corrente “pós-burocrática” conhecida como *New Public Management* (NPM) na qual dois modelos organizacionais se destacam sob essa abordagem no quadro de reformas nas últimas três décadas: a administração pública gerencial e o governo empreendedor (OSBORNE; GAEBLER, 1992). Tal abordagem emergiu como alternativa para a atenuação das disfunções burocráticas que, nas palavras de Secchi (2009), foram “[...] o impacto da prescrição estrita das tarefas (*red tape*) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas” (SECCHI, 2009, p. 353).

O foco foi deslocado da eficiência (processo) para a eficácia (resultados), visto que a abordagem burocrática se concentrava no processo e não no resultado. Passou a se preconizar valores como produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, adoção de práticas peculiares a organizações privadas (*marketization*) e, teoricamente, uma administração mais imbuída de responsabilização, transparência e controle (*accountability*) (BEVIR, 2010; DENHARDT, 2004).

Esse “remédio” contra as amarrações burocráticas promoveu um clima de competição ao lançar mão de ferramentas da administração de organizações privadas como avaliação de desempenho e de eficácia para implementar a meritocracia e descentralização política e administrativa para promover a presumida autonomia aos administradores dos processos e ensaiar a participação de outros atores. Enquanto a velha administração pública trabalhava com o conceito de igualdade, ou seja, a política pública sendo aplicada a todos, a abordagem gerencialista ensaiou o reconhecimento às diferentes necessidades e interesses. Essa perspectiva chamou atenção para a importância da participação e foi em

busca de estruturas organizacionais mais abertas e permeáveis, propondo a substituição da hierarquia e da competição pela participação.

Isso tudo, no entanto, tinha o intuito de melhorar os resultados e a qualidade da prestação de serviços públicos por parte do Estado, que já não garantia mais a efetividade do seu papel. Acontece, porém, que essa participação não estava pautada no sentido de promover processos mais democráticos; era apenas em termos de atingir melhor resultados dos processos administrativos e, conseqüentemente, dos resultados da administração pública. Seus estudiosos não trabalharam no sentido de propor uma corrente alternativa ao campo e, apesar de apresentar iniciativas inovadoras, tal movimento parece sugerir-se como uma adaptação às demandas mais gerais por equidade e participação.

Secchi, ao comparar os elementos essenciais dos movimentos burocrático e gerencialista adotados nas reformas administrativas realizadas no contexto nacional e internacional, concluiu que:

O modelo burocrático e os modelos gerenciais compartilham a manutenção da distinção wilsoniana entre política e administração pública. A separação de funções entre política e administração permeia o modelo burocrático weberiano, em que o processo de construção da agenda pública é visto como tarefa eminentemente política, enquanto a implementação da política pública é de responsabilidade da administração. No gerencialismo, a responsabilidade sobre os resultados das políticas públicas recai sobre os ombros dos políticos. No entanto, a distinção entre política e administração é suavizada quando evoca a descentralização do poder de decisão, o envolvimento da comunidade e de burocratas no desenho das políticas públicas (SECCHI, 2009, p. 362).

Talvez a extensão da burocracia para toda a sociedade, racionalizando segmentos cada vez maiores da vida em grupo, solapando o senso de autonomia (escolha individual) e a importância da responsabilidade em prol da redemocratização tanto do indivíduo quanto da sociedade, esteja no centro da caracterização da Administração Pública como apenas técnica. Mas Waldo (1980) já havia alertado que inevitavelmente surgiriam questões de valores, questões de relação entre práticas administrativas e teoria democrática. Em outras palavras, o

contraponto baseado no interesse pela administração democrática continuaria existindo.

O entendimento de que a abordagem gerencialista atenuou essa dissociação é importante, mas também significa que ela não promoveu a superação desse mal de origem nas teorias que suportam os movimentos e respectivos modelos e as reformas administrativas e de Estado. A base epistemológica convencionada a respeito da necessidade de superar tal dicotomia reconhece a necessidade de superação da dissociação wilsoniana como mal de origem das teorias do campo. Permanece, também, a necessidade de compreender como pode se dar a reintegração entre a política e a administração e as tentativas para a derivação de uma nova base epistemológica para o estudo da Administração Pública, capaz de reconciliar os interesses empíricos e normativos, ou seja, teoria e prática.

Nas últimas décadas, todavia, é que esse interesse emerge como uma crítica direta e específica ao modelo racional, tentando levar o campo da Administração Pública para além de uma teoria racional. A partir da década de 1980, enquanto uma parte da academia segue nos ideais neoliberais e fortalece o movimento do NPM sustentado nas ideias gerencialistas, outra parte insiste na concepção de Administração Pública como instrumento de um projeto democratizante. Assim, enquanto o NPM se fortalece, emerge o movimento de governança na administração pública que, também evocando a participação de outros atores na definição das políticas públicas, o faz no sentido de fortalecimento da democracia e não apenas de melhoria de resultados.

Num esforço de sintetizar esses diferentes movimentos, tanto do ponto de vista dos modelos de desenvolvimento econômico como a partir dos diferentes modelos de administração pública adotados durante o período, o Quadro 2.2 destaca as principais características das diversas reformas administrativas e as respectivas mudanças de papel do Estado que as incentivaram.

O quadro enfatiza o modelo de desenvolvimento econômico predominante no período, o respectivo padrão de acumulação de capital, o papel e as funções assumidas pelo Estado frente aos processos que respaldam a sua relação com a sociedade e o modelo de administração assumido pelas estruturas públicas. Diante disso, várias reflexões podem ser extraídas, mas, dentre estas, uma cabe ser mencionada: embora existam várias teorias distintas sobre o campo da Administração Pública, uma base epistemológica convencionada reconhece o predomínio de um modelo racional, baseado implicitamente na ciência

social formal, que acaba engendrando a dicotomia entre política e administração.

	Período Predominante	Padrão de acumulação de capital	Função do Estado	Papel do Estado sob a perspectiva do desenvolvimento econômico	Movimento da Administração Pública
Liberalismo	Fim século XVIII até Início do século XX	-	Garantir a ordem e a segurança nacionais.	Não interventor (Estado mínimo)	Patrimonialista
Desenvolvimentismo	Décadas de 1930/1940 até fim da década de 1970	Fordismo	Coordenar o processo de cooperação que envolve agentes nacionais, atenuar os efeitos negativos do patrimonialismo e melhorar a eficiência dos processos.	Interventor e potencializador da capacidade de competição do setor privado nos limites nacionais.	Burocrático
Crise e Reforma do Estado					
Neo Liberalismo	Década de 1980 até metade da década de 1990	Pós-fordismo	Garantir as funções básicas, tipo saúde, segurança, educação, etc.	Interventor exclusivo para corrigir as falhas de mercado, regulador.	Gerencialista (base do NPM)
Neodesenvolvimentismo	Início da década de 1980 até dias atuais	Pós-fordismo	Coordenar o processo de cooperação para solução das questões socioeconômicas envolvendo agentes nacionais e internacionais, a sociedade civil e a comunidade local.	Interventor e potencializador da capacidade de competição do setor privado para além dos limites nacionais.	Governança Pública (base na ideia de Administração Pública como instrumento democratizante)

Quadro 2.2 – Correntes predominantes dos modelos de desenvolvimento econômico, movimentos da administração pública e papéis do Estado correspondentes.

Fonte: Elaborado pela autora.

O modelo racional parece querer explicar, prever e controlar, sem necessariamente saber se as teorias que o suportam permitem a correspondência com uma determinada realidade social e daí forjam a separação entre teoria e prática. Assim sendo, inviabiliza a demanda por

um Estado mais articulador das diversas relações que se potencializam a partir da ideia de democracia em troca de um Estado interventor centralizado.

Como enfatizamos, entre 1930 e 1950 surgiu a preocupação com a meritocracia e o profissionalismo, predominando a questão da eficiência (processo). Conforme Guerreiro Ramos (1966; 1989), isso reforçou uma orientação racional instrumental baseada nos trabalhos acerca da administração científica de Taylor e da teoria da burocracia de Weber (1930). A partir da década de 1950 até os anos 1970, o papel do Estado como promotor do desenvolvimento econômico é fortalecido e, em face de uma visão unicista e tecnicista, o planejamento e a atuação estatal eram centralizados.

Uma justificativa para isso pode ser o fato de duas tendências importantes terem delineado o campo da Administração Pública: os teóricos desenvolveram seus estudos i) privilegiando as organizações grandes e complexas – o que dá ao termo ‘organizações’ características claramente associadas às estruturas burocráticas tradicionais (leia-se organizações privadas); e ii) equiparando a Administração Pública à administração governamental, isto é, à realização de mandatos de governo (DENHARDT, 2004).

Esta abordagem que se remete ao primeiro estágio da corrente desenvolvimentista, ou seja, a segunda onda do desenvolvimento econômico apresentada no Quadro 2.1, tinha o objetivo de garantir a competência e a autoridade do Estado para dar conta do seu papel. Em tal perspectiva, este agente era tido como único responsável pelo planejamento e execução das políticas públicas por meio de uma administração centralizada. O Estado exercia assim o papel de interventor e regulador, configurando-se como motor do desenvolvimento. Existia forte ênfase na hierarquização e na impessoalidade (WEBER, 1930), distanciamento entre técnica e política e uma ação administrativa centrada na racionalidade orientada aos fins (GUERREIRO RAMOS, 1989). Por isso, a proposta weberiana de burocracia assumiu hegemonia na Administração Pública a partir do século XX.

Weber (1930) desenvolveu o modelo tendo como axioma fundamental a autoridade racional-legal e daí originam-se algumas das suas principais características que justificariam a separação entre planejamento e execução das políticas, dando um contorno prático à dissociação wilsoniana para as dimensões política e administrativa que pressupunha a primeira como responsável pela elaboração das políticas públicas e a segunda como responsável pela sua execução.

Com o passar do tempo, o movimento da Administração Pública burocrática - onde é evidenciada a importante herança intelectual de Weber (1930; 1978) e a separação entre política e administração (WILSON, 1887) - se mostrou ineficiente e oneroso para a produção do bem público. Associado a isso também está o fato de que o mercado acabou assumindo a direção do que era decidido para a sociedade, contando com o Estado (esfera pública) como facilitador para tanto (GUERREIRO RAMOS, 1989) e, embora fosse um Estado interventor, o mercado é que dizia o que queria produzir.

Com isso, as limitações do movimento burocrático associadas à mudança no modelo de desenvolvimento da economia, incentivaram uma nova reforma que se deu na intenção de promover a execução do novo papel do Estado e o emergente modelo de desenvolvimento. Surge o gerencialismo, mas que, conforme os trilhos neoliberais, apresenta-se ainda associado ao modelo da racionalidade econômica. Apesar do predomínio dessa racionalidade, Denhardt (2004) e Bevir (2010) reconhecem que sempre existiram argumentos importantes de contraponto a ela no campo, e estes vêm recentemente sendo fortalecidos a partir dos debates voltados às diversas reformas administrativas e de Estado nas últimas três décadas.

A partir da Crise do Estado, este desenvolvimentismo pautado nos padrões burocráticos derivou-se para um movimento que Bevir (2010) chama "*the new governance*". Tal mudança de governo para uma nova governança, segundo Bevir (2010), deriva em duas direções: uma governança neoliberal e uma governança democrática. A primeira mantém os pressupostos do modelo racional e a segunda sustenta-se na adoção de teorias democráticas para tentar fazer com que a Administração Pública, como instrumento de um projeto democratizante, possa contribuir para sustentar a redefinição do papel do Estado frente aos interesses e ao desenvolvimento de uma sociedade multicêntrica, complexa e limitada por um contexto de instrumentalidade promovido pelo modelo racional.

O debate no campo aponta duas ideias que permeiam essa nova perspectiva: i) a Administração Pública precisa ser entendida como um processo de administração da mudança em busca de valores sociais publicamente definidos e não apenas como administração governamental; e ii) se governo é diferente de empreendimento privado, a Administração Pública também é diferente da administração de organizações privadas.

Organizações públicas como parte da estrutura de um governo tem seu interesse voltado à prestação de serviços ao público e não à

produção de lucros. Tem metas mais difíceis de serem mensuradas e por isso são limitadas em relação ao grau de eficiência que podem atingir, já que essa prestação de serviços e a avaliação da respectiva eficiência são voltadas ao interesse público. Seus processos de tomada de decisão devem, assim, ser de perspectiva pluralística, lembrando que a capacidade de ação pode ser regulada por decisões tomadas em outras instâncias do sistema governamental.

Resultados de um processo pluralístico exigem processos democráticos e, para isso, as organizações públicas e toda a estrutura do Estado devem ser permeadas pelo objetivo da responsividade tanto quanto devem corresponder aos anseios públicos.

Falar sobre o sentido das nossas experiências ou do impacto que estas tem sobre os valores da sociedade significa começar um estudo bem mais complexo que sugere que estejamos atentos não somente às questões empíricas associadas à gestão da mudança em sistemas complexos, mas também ao contexto social, político e ético mais amplo que envolve a administração pública (DENHARDT, 2004, p. 32).

Diniz (2007) contribui com o debate salientando que é iminente e necessária a ruptura com o padrão hegemônico de burocracia (weberiana), o que implicaria melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Um pensamento reformista para o Estado corresponde, para a autora, à terceira onda de democratização e a uma nova abordagem das relações num cenário agora global.

No novo milênio [...] o grande desafio é o da sustentabilidade da democracia. Alcançar a estabilidade a longo prazo, por sua vez, requer as três modalidades de déficits historicamente acumulados: o déficit de inclusão social, revertendo os altos graus de concentração da renda e de desigualdade, o déficit de capacidade de produzir resultados socialmente desejados, revertendo o padrão patrimonialista de ação estatal e, finalmente, o déficit de *accountability*, reduzindo os graus de discricionariedade das autoridades governamentais (DINIZ, 2007, p.53).

Assim, os estudos no campo da Administração Pública, contando com a análise também sob a ótica da ciência política, apontam para a necessidade de atenuar os efeitos desse movimento hegemônico (burocrático) que, por ter limitado-a a uma abordagem positivista, não integrou explicação, compreensão e crítica nas teorias do campo, nem se mostrou capaz de dar conta das questões que se voltam ao controle e à cooperação, já que não considerou a possibilidade de características de modelos alternativos de administração estatal, nem tão pouco da relação deste agente com a sociedade.

2.4 PARA PENSAR A SOCIEDADE MULTICÊNTRICA

A ciência social formal concebe a sociedade e seus respectivos sistemas sociais como ordenados pelo interesse unidimensional e um círculo vicioso a mantém associada à perspectiva da sociedade moderna, fazendo com que grande parte das pessoas delinieie sua vida a partir dessa deformação sem nem mesmo se dar conta. Tal deformação, chamada por Guerreiro Ramos (1989) de síndrome comportamental, é sintoma dessa concepção frágil da ciência social formal que faz com que os indivíduos interiorizem os padrões cognitivos de uma sociedade centrada no mercado e a transforme numa segunda natureza.

Além de considerá-la ingênua, Guerreiro Ramos (1989) a responsabiliza por uma significativa desconsideração às exigências ecológicas, incluindo também grande parte da culpa pela desfiguração da vida humana como um todo. Em suas palavras, ele evidenciava que:

Os resultados atuais da modernização, tais como a insegurança psicológica, a degradação da qualidade de vida, a poluição, o desperdício à exaustão dos limitados recursos do planeta, e assim por diante, mal disfarçam o caráter enganador das sociedades contemporâneas. A autodefinição das sociedades industriais avançadas do Ocidente como portadoras da razão está sendo diariamente solapada e é, na realidade, tão largamente desacreditada que se fica a imaginar se a legitimação de tais sociedades, exclusivamente à base da racionalidade funcional, continuará, dentro em pouco, encontrando neste mundo quem acredite nela. Esse clima de

perplexidade pode viabilizar uma reformulação teórica de enorme magnitude (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 22-23).

Ao se lançar em busca de uma ciência nova para as organizações no intuito de contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, Guerreiro Ramos (1989) estruturou um arcabouço conceitual acerca do que ele propôs como horizonte de possibilidades para a transformação de indivíduos e de uma sociedade onde a ênfase no mercado havia causado diversos sintomas indesejáveis e prejudiciais. Em relação a isso, cabe destacar a preocupação de Mill quando este disse:

Confesso que não estou encantado com o ideal de vida defendido pelos que acham que o estado normal dos seres humanos é o de lutarem para ganhar a vida; que espezinhar o próximo, esmagá-lo, acotovelá-lo e caminhar um grudado nos calcanhares do outro – como se constitui hoje o tipo de vida social, seja o que mais se pode desejar para a humanidade, ou que seja algo mais que sintomas desagradáveis de uma das fases do progresso industrial (MILL, 1857 apud DALY, 1973, p. 12).

Sob outra abordagem, Polanyi (1980) demonstrou que a teoria econômica também há algum tempo já se deu conta de que a dinâmica específica do mercado e seus conceitos formais são instrumentos de análise e formulação de sistemas sociais aplicáveis apenas para um tipo de sociedade – a capitalista, desde que o mercado não conte com a regulação política. Para Polanyi (1980), a economia está imersa na sociedade e isso se aproxima da abordagem de Guerreiro Ramos (1989) quando este defende uma paraeconomia, desenvolvendo o que na sua obra ele viria chamar de paradigma paraeconômico, suportando a Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais.

As ideias de Polanyi (1980) parecem ter apoiado a compreensão de Guerreiro Ramos (1989) no sentido de que o mercado é uma esfera importante da sociedade, porém não é ele que deve dirigir a lógica das suas ações. O autor da abordagem substantiva da economia adverte que a ordem econômica é apenas uma das funções sociais, e por isso, a economia está imersa na sociedade. E ainda mais importante, o autor reconhece que, em toda sociedade, um dos sistemas sociais precisa

garantir a ordem na produção e na distribuição de bens e serviço (POLANYI, 1980).

Apesar de não terem partido dos mesmos objetivos, Polanyi (1980) e Guerreiro Ramos (1989) acabam incentivando uma importante reflexão acerca de pontos cegos existentes nas teorias que estão contidas na ciência social formal e que são aplicadas para projetos de desenvolvimento: o campo epistemológico das ciências sociais não pode mais ser dirigido por um único paradigma, pois a compreensão da realidade já pode ser desenvolvida por meio do movimento de uma abordagem a outra.

Assim, ao imaginar o processo de elaboração de um projeto de desenvolvimento na perspectiva ora defendida, ou seja, desenvolvimento como um projeto além do fomento à capacidade produtiva, cabe parafrasear Souza Santos (1988) quando este adverte que os temas fluem de várias fontes e de várias direções para se encontrar em galerias onde se juntarão para dar conta da realidade social.

Ainda que alguns teóricos econômicos entendam que a teoria formal é universalmente válida, o teórico político pré-moderno John Stuart Mill já sinalizava que a sociedade precisava ser regulada pelo Estado. A visão canonizada de Smith (1983) é dada por importantes cientistas sociais como uma falácia e, como alertou Guerreiro Ramos (1989), a ciência política formal parece desencontrada a ponto de não levar em conta a necessidade de um sistema de governo pautado na perspectiva multidimensional e de busca por valores substantivos. Nas palavras desse cientista social brasileiro, “[...] a teoria política formal se apresenta contaminada e não esconde a precariedade da sua epistemologia. Seus conceitos são desprovidos de dimensões substantivas e éticas e por isso ela se mostra inconsistente enquanto teoria” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 44).

Com isso, começa a se delinear a razão que leva autores a se lançarem na busca de uma ciência que permita o planejamento e a análise de sistemas sociais considerando a abordagem substantiva, procurando, entre outras coisas, clarear os pontos cegos relativos às questões epistemológicas das respectivas teorias, visto que tal abordagem resiste a tornar-se, sob qualquer disfarce, um instrumento de política cognitiva (GUERREIRO RAMOS, 1989).

Uma abordagem substantiva nas ciências sociais se propõe a contribuir de forma sistemática para a eliminação das compulsões que o homem acaba desenvolvendo em função da adoção da lógica de mercado como uma segunda natureza e que o fazem agir nas

organizações e nos sistemas sociais de maneira geral. Mas mesmo corroborando com Guerreiro Ramos, Polanyi (1980, p. 250-251) reconhece que:

Não existe sociedade sem o poder e a compulsão, nem um mundo em que a força não tenha qualquer função. Era uma ilusão admitir uma sociedade que fosse modelada apenas pelo desejo e a vontade do homem [...]. O poder e o valor econômico são um paradigma da realidade social [...]. A função do poder é assegurar aquela medida de conformidade necessária à sobrevivência do grupo; sua fonte última é a opinião [...] O valor econômico garante a utilidade dos bens produzidos; ele deve ser anterior à decisão de produzi-los [...] sua fonte são os desejos humanos e a escassez – e como se pode esperar que não desejemos uma coisa mais do que outra? [...] qualquer opinião ou desejo far-nos-á participantes na criação do poder e na constituição do valor econômico. Não é concebível uma liberdade que atue de outra maneira.

No caso específico do campo da administração, a crítica que esta sofre concentra-se no pressuposto de que uma teoria organizacional que tem o mercado como esfera central não se aplica aos demais enclaves de uma sociedade e a insistência na sua aplicação vem dificultando o planejamento e a análise de outros sistemas sociais e inviabilizando a superação de problemas básicos da sociedade. Uma teoria organizacional que tem o mercado como sistema social mais importante o transforma no direcionador da ação administrativa e, conseqüentemente, provoca o predomínio da racionalidade instrumental sobre a substantiva.

A sociedade moderna é chamada de sociedade das organizações por ter solapado a predominância substantiva e por ter a racionalidade funcional como padrão (ETZIONI, 1967), permitindo que todas as finalidades humanas passassem a ter esta como lógica direcionadora, ou seja, a racionalidade com interesse no fim e não a racionalidade como fim em si mesma. Dessa forma, se o comportamento administrativo é movido por compulsões, a abordagem substantiva é retomada no sentido de reduzir a tendência de insatisfação, idealizando a autorrealização no nível individual e o desenvolvimento efetivo de uma sociedade num

nível macro, entendendo, para tanto, que uma sociedade é capaz de escolher o que é melhor para si.

Na proposta da sociedade multicêntrica de Guerreiro Ramos (1989), um novo Estado deve dirigir um sistema de governo capaz de fazer a administração de políticas públicas pensando no desenvolvimento a partir da perspectiva multicêntrica, deve conjugar interesses dos diversos atores e concebê-los capazes de projetar e atingir, de maneira cooperada e consensada, melhores resultados para todos.

Com isso, a estrutura de Estado envolvendo as organizações públicas parece fortalecer-se como potencial para a garantia de expressão dos valores de uma sociedade no processo de construção das suas políticas públicas. A visão de que a estrutura do sistema estatal constitui parte do processo político abre novos caminhos para o campo da Administração Pública e segue-se ao projeto de abandono da dissociação entre administração e política.

Reconhecemos que analisar os diversos movimentos e modelos que permearam o desenvolvimento do campo da Administração Pública e sustentaram as diversas reformas administrativas e de Estado da forma como fizemos aqui pode sugerir um entendimento dicotômico, pois, ao remontar os aspectos que caracterizam cada um deles, observamos que nenhum rompeu plenamente com as características do que o antecedeu. Sabemos, assim, que analisar a Administração Pública conferindo a cada estágio características exclusivas de determinado movimento pode implicar numa abordagem reducionista, entretanto fundamentalmente importante para uma compreensão epistêmica.

Considerada essa ressalva, avançamos para o próximo capítulo com o objetivo de discutir mais especificamente o movimento que vem provocando a mudança de governo para governança; o movimento que demanda um modelo de Administração Pública que viabilize o Estado coordenador das relações entre os diversos atores que tiveram a participação aumentada desde a década de 1980; o movimento que se desenrola em paralelo ao modelo de desenvolvimento econômico que tem a inovação como motor, ou seja, o neodesenvolvimentismo; o movimento que se apresenta na proposta de melhorar a democratização dos processos como meio de atingir resultados mais responsivos numa sociedade multicêntrica.

3 GOVERNANÇA PÚBLICA: O MOVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

No entendimento de Habermas (1970), a esfera pública, como arena em que vários interesses sociais coexistem e onde seus interessados se engajam num discurso acerca de uma agenda para a sociedade, foi reduzida e as classes dominantes passaram a dar sua direção. Tal delimitação teve suas razões vinculadas à ação racional-intencional que subjogou o poder político, provocou uma despolitização dos cidadãos e tornou relevante a democracia. Se cabia ao Estado a solução técnica (ação racional-intencional) dos problemas de uma sociedade, entendia-se que a discussão desenvolvida na arena política era desnecessária.

Guerreiro Ramos (1989) também percebeu isso e alertou para a necessidade emergente de novas teorias e novas práticas políticas e organizativas distintas do modelo de organização predominante, ou seja, o burocrático. Tornou explícita e latente uma inquietação em relação às consequências provocadas pelo modelo racional e sua perspectiva de garantia da conformidade nas ciências sociais como um todo e, mais especificamente, no subcampo da Administração Pública. Confirmando isso, um movimento perpassa várias disciplinas incentivando estudos no sentido de compreender então esse novo papel do Estado na relação com a sociedade do século XXI e também de dar conta da sua estrutura de maneira que este garanta a expressão dos valores sociais.

O surgimento de uma orientação para política pública perpassa o subcampo da Administração Pública e é, para Denhardt (2004), acompanhado pela orientação para os valores conhecidos como responsividade e eficácia. A estrutura do Estado e as organizações que a compõem influenciam o desenvolvimento e os resultados das políticas e por isso o autor destaca que o processo político deve estar permeado por duas importantes reflexões: i) uma acerca da correspondência entre as decisões dos burocratas (administradores públicos) e o que é de interesse da sociedade (responsividade) e ii) outra que avalie a capacidade do sistema de governo para planejar o que é possível de realizar (eficácia).

Assim, a Administração Pública é solicitada a se refazer com o compromisso de sustentar o redesenho do papel do Estado e contribuir para que este se apresente e se constitua como agente fundamental na luta pela importância dos valores humanos, pelo apoio aos cidadãos em

seu próprio desenvolvimento e de promoção da educação para a própria cidadania.

Dobel (1990) ressalta que um conjunto de atitudes devem estar presentes nos indivíduos que estão envolvidos na construção do processo político, a saber: garantir a participação justa e adequada dos atores sociais relevantes; associar as políticas e os programas aos interesses do público; construir e respeitar instituições e procedimentos para atingir objetivos; e perseguir desempenho competente na execução de políticas e programas. Com isso, o governo vai se distanciando do papel de soberano e se envolvendo no processo político de maneira a estar lado a lado com os outros atores, confirmando a tendência da ênfase na construção conjunta das políticas públicas ensaiada no gerencialismo.

Numa abordagem de base fenomenológica e que compreende a Administração Pública como processo, Harmon (1981) aponta que esta tem de lidar com a relação entre substância e processo e entre valores individuais e coletivos. O autor argumenta que o valor da ação humana se encontra antes na ação em si do que nos fins produzidos por esta. Mas por outro lado, a dificuldade em saber como fazer isso não encontra explicação em tal abordagem e permanece a dúvida quanto a como fortalecer as relações interpessoais de maneira que se promova a cooperação social.

Mas, como o próprio Guerreiro Ramos (1989) defendeu, a crítica tem sido importante para essa tomada de consciência e denúncia. No entanto, como evidenciam suas palavras, “[...] esse esforço crítico ainda não resultou numa alternativa para o modelo de ciência política convencional. Acho que o paradigma paraeconômico é, pelo menos, um amplo e incipiente arcabouço teórico dessa alternativa” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 182). O autor foi além e numa postura otimista, alertou que se vive um estágio intermediário entre a ciência formal e aquela que vem sendo idealizada. Tal alerta é corroborado por Souza Santos (2002) quando este sociólogo português destaca que a crítica efetiva deve vir acompanhada de reflexão sobre possíveis soluções para as questões sociais.

Nesta perspectiva, é latente a necessidade de instrumentalizar o Estado em relação a como este agente pode desenvolver e implantar um modelo que viabilize a nova relação entre ele e a sociedade, de modo que os interesses sejam permeados por uma perspectiva também substantiva e o desenvolvimento seja fruto da ação coletiva. Por isso, uma nova contribuição poderá surgir significativa se as ciências sociais cumprirem a tarefa que, segundo Paes de Paula (2007), não foi cumprida

por Guerreiro Ramos (1989; 1996), ou seja, demonstrar como o Estado pode, sistematicamente, implementar e administrar os sistemas sociais delimitados e, conseqüentemente, promover uma sociedade na sua concepção multicêntrica.

Lembrando que sistemas sociais podem ser diferentes em função do tipo de ação que predomina na sua construção, isto é, a ação racional-intencional ou a interação (HABERMAS, 1970; 1987), o presente capítulo exhibe uma tentativa de aproximação teórico-prática para o campo da Administração Pública pautada no pressuposto de que o desenvolvimento pode ser resultado de um processo cooperativo entre Estado, mercado e sociedade civil. A preocupação da ação racional-intencional é técnica e serve para atuação sob a ótica da ação instrumental, por isso este autor evoca a interação como meio para a construção da estrutura social “governada por normas consensuais vinculativas [...] que têm de ser compreendidas e reconhecidas por [...] sujeitos interativos” (HABERMAS, 1970, p. 92).

Assim, a atuação desse agente – o Estado – deve ser permeada pelo objetivo da promoção da qualidade dos relacionamentos e dos processos, o que seria fruto de uma Administração Pública de enfoque pluralista (aberto para outros participantes), onde as alianças e redes políticas configuram-se num novo modelo situado entre o extremo da regulação (POLANYI, 1980) e da autorregulação do mercado (SMITH, 1983) e onde as relações estruturais seriam pautadas no consenso e na cooperação, os objetivos projetados a longo prazo, as redes coordenadas e os resultados avaliados. Nas palavras de autores contemporâneos a Guerreiro Ramos:

A capacidade estratégica decorrente do desenvolvimento de confiança pode, também, ser ilustrada com uma analogia. As redes de atores são feitas de fios e nós. Assim, os fios representam as expectativas, objetivos e demandas em relação à atuação dos atores, e os nós representam os próprios atores e suas ações conjuntas. Juntos, eles constituem a estrutura de uma rede. A rede tem a função de reunir atores com interesses parcialmente diferenciados e parcialmente conflitantes, viabilizando seu trabalho conjunto. Os atores estão presos à rede, ou seja, não podem agir de acordo com seus interesses particulares tanto quanto talvez gostariam. Devem sujeitar-se aos processos de

negociação, aceitar os resultados negociados e ajustar-se uns aos outros (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 483).

O novo papel do Estado e a sua efetividade estariam diretamente relacionados com a capacidade de coesão dos atores envolvidos nessa construção que, por sua vez, têm interesses e racionalidades de ação próprios (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Desta habilidade dependem então as soluções para alguns problemas de desenvolvimento apontados por Guerreiro Ramos (1989), tais como: a má formação urbana, a exagerada concentração da população nas grandes cidades, o aumento da taxa de anomias, o agravamento da síndrome comportamental e suas consequentes deformações, a diluição da identidade cultural das pessoas e das regiões, a destruição da competência artesanal como fonte de renda para a própria sobrevivência, a falta de coerência ecológica que resulta na deterioração do planeta e das condições da vida humana. Mas, como alerta Evans:

[...] la reconstrucción del Estado es una tarea amorfa y frustrante, un proyecto que puede llevar décadas, si no generaciones enteras. De todas maneras, el aumento de la capacidad del Estado sigue siendo un requisito de cualquier política económica eficaz, incluido el ajuste estructural sostenido.... Transformar el Estado de modo que deje de ser un problema y se convierta en una solución debe ser el punto central en cualquier plan de acción realista [...] (EVANS, 1996, p. 559).

De acordo com Kissler e Heidemann (2006), os pressupostos da Governança Pública suportam a ideia do Estado estratégico – Estado este que transforma seu papel em três sentidos: i) de um Estado de serviço e produtor do bem público para um Estado que serve de garantia à produção do bem público; ii) de um Estado ativo e provedor solitário para um Estado ativador e coordenador das relações dos atores para que produzam com ele; iii) de um Estado dirigente ou gestor para um Estado cooperativo, onde o bem público é produzido em conjunto.

A concepção que delinea o movimento de Governança Pública surge assim como uma promessa de contribuição para o avanço da reflexão acerca de uma das questões não respondidas por Guerreiro Ramos (1989) no que tange ao entendimento de como fazer com que o

Estado possa ser o coordenador executivo de um projeto de desenvolvimento pautado na perspectiva multicêntrica e paraeconômica, afastando a sociedade moderna dos efeitos negativos da unidimensionalidade.

Atentando para o alerta de Souza Santos (1988) a respeito da importância de abordagens multidisciplinares e integradoras para dar conta da complexidade das questões sociais, a referida concepção de Governança Pública foi pensada a partir dos pressupostos da abordagem substantiva da economia (POLANYI, 1980) e da Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais e seu respectivo paradigma paraeconômico (GUERREIRO RAMOS, 1989). Assim, a Figura 3.1 ilustra o caminho provocado pelas reflexões extraídas do Capítulo 2 e que incentivaram o delineamento da concepção de Administração Pública que será aqui apresentada.

Figura 3.1 – Resumo das ideias que sustentam a concepção de Governança Pública desenvolvida nesta tese.



Fonte: Elaborado pela autora com base em Guerreiro Ramos (1989), Polanyi (1980).

Para o delineamento da concepção, transpassamos as abordagens de Bevir (2010), Pierre e Peters (2000), Kooiman (2003) e Rhodes

(1997; 2010) como autores destacadamente referenciados no debate nacional e internacional sobre o assunto e que constituem, mais especificamente, a literatura anglo-saxã de Governança Pública. Nem por isso, portanto, deixamos de referenciar outros autores que, em aspectos mais específicos, também contribuem.

Em termos de organização, o capítulo está estruturado em cinco seções. Na primeira delas, está justificada a emergência do movimento de mudança de governo para governança na virada do século XX para o século XXI, provocada a partir da Crise do Estado que se instalou entre as décadas de 1980 e 1990 e que nesta tese é chamada de Governança Pública. Observam-se as razões que potencializaram o uso do termo “governança” e os diversos sentidos que este pode assumir alheio ou tangenciando o campo da Administração Pública.

A segunda seção aborda Governança Pública sob duas perspectivas identificadas nas narrativas dos autores pesquisados, quais sejam: Governança Pública na perspectiva de estrutura e Governança Pública como processo. Feito isso, uma terceira subseção vai sustentar que ao Estado cabe fazer a coordenação disso, associando as duas perspectivas.

A terceira seção apresenta a concepção propriamente delineada nesta tese, construída a partir da associação das perspectivas estruturalista e de processo e da complementaridade entre elementos de base democrática e elementos dos movimentos burocrático e gerencialista. Defende o uso combinado destes e com intensidade que se define em função de cada realidade dentro da ideia de equilíbrio dinâmico.

A quarta seção consiste de algumas reflexões imaginando que a referida concepção guarda limitações para o cumprimento da proposta que a fez emergir nessa virada de século como instrumento de melhoria da democracia. Mas, como fica destacado na quinta e última seção, tais limitações à efetividade do seu papel podem ser superadas se a Administração Pública, como subcampo da Administração, continuar os estudos e pesquisas sobre o tema, lembrando do alerta de que é preciso insistir na reintegração entre política e administração, fazendo uso associado das teorias do campo da Ciência Econômica e da Ciência Política, para dar conta da realidade social.

3.1 GOVERNANÇA PÚBLICA: A EMERGÊNCIA DA CONCEPÇÃO

A palavra “governança” costuma ser usada para tratar de vários assuntos porque se tornou um conceito guarda-chuva e até sinônimo para vários fenômenos. Visitando a literatura nacional e internacional a respeito, observamos diversas perspectivas e abordagens dadas a ele e, sobre isso, Rhodes (2010, p. 46-47) se posiciona:

So far, so simple; but the problems of definition become acute when specifying this new process, condition or method. There are at least six separate uses of governance: as the minimal state; as corporate governance; as the new public management; as ‘good governance’; as a socio-cybernetic system; as self-organizing networks.

Assim, diversos são os sentidos que podem ser assumidos pelo termo antes de restringi-lo ao campo da Administração Pública e da Ciência Política. Nesse campo, no entanto, “governança” é um termo que teve seu uso potencializado a partir do panorama desenhado nas últimas décadas do século XX quando a Crise do Estado se instalou e demandou uma nova relação entre este e a sociedade, fazendo com que seu conceito assumisse posição central no debate acerca das consequências disso para o desenvolvimento.

É comum observar na literatura a adoção isolada das palavras “governança” ou “*governance*” como sinônimo do termo Governança Pública. A razão-chave apontada por Pierre e Peters (2000) para essa recente popularidade do termo é a sua capacidade de cobrir todo o arranjo das instituições e das relações envolvidas no processo de governar. Corroborando com estes autores, Rhodes (2010, p. 8) afirma: “*The phrase [...] governance is now used in place of [...] government to capture the range of organizations, drawn from the public, private and voluntary sectors, involved in delivering local services*”.

Dessa forma, a ideia de governança na Administração Pública e na Ciência Política traduz-se num sistema de governo de caráter supranacional, no qual atores de diversas naturezas se relacionam, desenhando um mosaico de redes complexas de densidade horizontal e vertical variáveis.

Para Bevir (2010), “governança” pode ser usado para descrever qualquer modelo que venha a surgir a partir do reconhecimento de que o Estado é dependente de outros atores. Ele defende que o modo como se

deram as reformas neoliberais (década de 1990), ou seja, lançando mão de mecanismos de mercado e por isso sobre os trilhos da mercantilização (privatizações, terceirizações, contratos de gestão) e do NPM (a adoção de práticas da iniciativa privada, o incentivo para que as organizações públicas imaginem-se como organizações do setor privado, a migração do foco no processo para o resultado), fragmentou a prestação de serviço. Por consequência, proliferou a criação de redes políticas que colocavam em risco o controle por parte do Estado.

E assim, Bevir (2010) justifica a acentuada adoção do termo, isto é, em função da progressiva difusão de poder e autoridade que estas reformas promoveram, demandando que o Estado fizesse a governança dessas relações e não exclusivamente um governo. A simpatia pela ideia de Estado mínimo, segundo o autor, teria provocado esse novo padrão de prestação de serviços públicos baseado em conjuntos complexos de organizações que se originavam do próprio setor público, do setor privado e da sociedade civil. Mas além de não terem sua efetividade reconhecida de maneira a justificar os efeitos negativos das reformas neoliberais, tais reformas minaram a ética no serviço público ao incentivarem funcionários públicos a se comportarem como funcionários de empresas.

Por isso, como enfatiza Bevir, “[...] *governance expresses a growing awareness of the ways in which diffuse forms of power and authority can secure order even in the absence of state activity*” (BEVIR, 2010, p. 29). Em outras palavras, a difusão do poder dada pela onda de reformas do final do século XX precisava ser pensada sob a ótica de garantir a diminuição dos custos da estrutura estatal, a melhoria da prestação dos serviços públicos, mas também no sentido de o Estado ser o garantidor dos direitos de uma sociedade e mentor maior da ideia de democracia.

Em linha com o pensamento de Bevir (2010), Pierre e Peters (2000) entendem então que “governança” é uma nova forma de pensar sobre as capacidades do Estado e as relações entre este e a sociedade, defendendo que ele deve desempenhar papel estratégico para o desenvolvimento e considerando, para tanto, a emergência da reintegração das esferas econômica, social e política.

Enquanto para Secchi (2009) Governança Pública é um movimento fomentado pelo gerencialismo e relativamente sucessor do movimentos burocrático weberiano, Bevir (2010, p. 29) afirma que o movimento foi potencializado a partir da Crise do Estado (década de 1980):

'Governance' is [...] used as a specific term to describe the new governance associated with changes in the state following the public sector reforms of the 1980s and 1990s. [...] Typically the reforms are said to have led to a shift from hierarchic bureaucracy toward a greater use of markets, quasi-markets, and networks, especially in the delivery of public services. The effects of the reforms were intensified by global changes, including an increase in transnational economic activity and the rise of regional institutions such as the European Union (EU). So understood, the new governance expresses a widespread belief that the state increasingly depends on other organizations to secure its intentions, deliver its policies, and establish a pattern of rule.

É uma concepção que vem se delineando nas últimas décadas com o intuito de atender ao novo tipo de relação entre Estado e sociedade, sem que para isso tenha que apresentar-se como de descontinuidade. Dadas as limitações dos movimentos chamados aqui de tradicionais, ou seja, burocrático e gerencialista, para dar conta da demanda por um modo de administrar o público para o próprio público, a concepção de Governança Pública que aqui delineamos (KOOIMAN, 2003; PIERRE; PETERS, 2000; RHODES, 1997; 2010) pode até ser considerada pós-burocrática e pós-gerencialista, mas desde que isso não signifique ruptura plena com aqueles.

Ao refutar a possibilidade da dissociação entre política e administração, o debate na Administração Pública reforça a importância de considerar a interdependência entre os atores sociais e as suas respectivas esferas, tornando latente a emergência de um modelo de relação entre Estado e sociedade que seja pautado em padrões democráticos e que conjugue eficiência e eficácia num processo responsivo. Governança Pública é assim um movimento que surge na Administração Pública do Estado neodesenvolvimentista com a proposta de promover a reintegração da política com a administração e como instrumento de processos mais democráticos.

Como movimento emergente na Administração Pública, Governança Pública se caracteriza por um aspecto híbrido, apresentando evidências de continuidade em relação a algumas características de movimentos anteriores e de descontinuidade em relação a outras. Para

tanto, associa elementos dos tradicionais movimentos burocrático e gerencialista com elementos alternativos de base democrática.

Feitas tais considerações, passamos ao delineamento da concepção fruto de uma tentativa de integração teórico-prática.

3.2 DIFERENTES PERSPECTIVAS EM GOVERNANÇA PÚBLICA

Diferentes caminhos são apontados como possíveis para pensar o movimento de Governança Pública, mas em qualquer um deles, no entanto, é possível observar que a ênfase está no impacto que as estruturas e as instituições têm na sua dinâmica. Por isso, discutimos a seguir a ideia de Governança Pública sob duas perspectivas: numa ótica estruturalista, já que essas interações se dão em meio a diferentes desenhos de estruturas e realidades; e como um processo dinâmico de cooperação, dada a presença considerável da interatividade.

3.2.1 Governança Pública sob a perspectiva de estrutura

Em termos estruturais, Governança Pública vem sendo discutida mais destacadamente em função do deslocamento de poder estatal, da formação de redes políticas e em relação à hierarquia, conforme a concepção weberiana.

3.2.1.1 O deslocamento do poder estatal

Embora tenhamos abordado o deslocamento de poder estatal sob a perspectiva de desenvolvimento econômico (JESSOP, 1993; 2004), é importante voltar a esse assunto para entendê-lo como elemento de Governança Pública, ou seja, o deslocamento do poder estatal como estratégia voltada ao arranjo estrutural de um modelo de Administração Pública.

Fry (1998), analisando as consequências do processo de globalização *versus* a mudança de papel do Estado, conclui que duas foram as mudanças mais profundas: i) o aumento da relevância dos

sistemas transnacionais e de instituições de governança; e ii) a emergência de governos subnacionais como atores em arenas internacionais. Dada a devida importância de tal conclusão, é necessário compreender as consequências de cada uma das possíveis direções desse deslocamento do poder do Estado, conforme os pressupostos de Governança Pública como movimento de Administração Pública neodesenvolvimentista e de ideal democratizante.

Uma curiosidade no que diz respeito aos estudos sobre Governança Pública é que ela se manifesta de maneira diferente nos níveis local, nacional e internacional, assim como as instituições políticas também exercem papéis diferentes em cada um desses níveis. De maneira geral, a literatura identifica três direções em que essa realocação pode ocorrer. Assim sendo, existe: i) um deslocamento do poder do sistema político central para sistemas regionais e locais (*downward*); ii) um deslocamento do poder para cima, no sentido de organizações transnacionais – como a União Europeia e a Organização Mundial do Comércio (OMC) – (*upward*); e iii) um deslocamento do controle para instituições externas com devido poder discricionário que atuam como extensão da competência do Estado (*outward*) (PIERRE; PETERS, 2000).

A cada uma das direções são atribuídas razões e consequências diferentes que devem ser consideradas na concepção de Governança Pública, conforme apresentamos a seguir:

a) Movimento *Downward*:

O aumento contínuo e desenfreado da urbanização que provoca importantes índices de aglomeração nas cidades, o aumento da demanda por serviços públicos que evoca a profissionalização e a acumulação de expertise nos governos subnacionais e diminuição da padronização dessa entrega em função da necessidade de adaptação às peculiaridades locais são, segundo Pierre e Peters (2000), algumas das principais razões que classificam tal tipo de deslocamento do poder estatal como o segundo mais adotado nas democracias ocidentais.

O referido tipo de deslocamento é chamado, em grande parte da literatura, de “descentralização” e se refere ao deslocamento da autoridade estatal para instituições regionais e locais. “*Decentralization, with significant differences in detail between different national contexts, has been implemented in a large number of western democracies over the past couple of decades*” (PIERRE; PETERS, 2000, p. 87). Uma constatação feita pelos mesmos autores é

que, por consequência, esse movimento tem fortalecido o poder no nível dos municípios.

A ideia de possibilitar que os atores tenham mais influência é acompanhada pelo aumento da responsabilidade fiscal e, ao mesmo tempo que facilita a participação direta, impõe questões políticas. Assim, esse movimento no sentido *downward* chamado “descentralização” tem provocado importantes mudanças na estrutura do Estado democrático e, na perspectiva de governança, apresenta consequências involuntárias importantes para os planejadores de políticas públicas.

Uma dessas consequências é considerada por Pierre e Peters (2000, p. 88) como a mais importante, pois “[...] *it has facilitated new forms of governance, both among institutions within the public sector and between local governments and the surrounding society*”. Dito de outra forma, esse tipo de deslocamento, sob a ótica dos atores locais, aproxima os demais atores sociais do governo local que, com seus limites no que tange a recursos financeiros e autonomia, se transforma num alvo importante para as pressões, mas também em parceiro de projetos que levam ao desenvolvimento e à prestação de serviços públicos de maneira mais efetiva.

b) Movimento *Upward*:

Desde o fim da II Guerra Mundial esta tem sido uma das mais notáveis alterações no que diz respeito ao curso do poder estatal, suportada pelo crescimento da importância dos grupos internacionais de atores e organizações. O desenho das políticas nacionais está cada vez mais ligado, conduzido ou pelo menos influenciado por organizações econômicas e políticas de âmbito global ou regional (OMC, União Europeia, etc.). A governança ao nível global implica num deslocamento do *locus* de tomada de decisão e organizações de âmbito internacional ou local passam a exercer cada vez maior influência nas decisões públicas (RHODES, 2000).

Para Pierre e Peters (2000), essa crescente interdependência internacional pode ser justificada, por exemplo, pela existência de problemas que atingem, de maneira comum e com impacto mundial, diversas nações ou regiões, tais como a fome, a pobreza, o meio-ambiente, as trocas comerciais internacionais, o terrorismo, entre outros e que podem ser resolvidos com o envolvimento de vários Estados-nação. Deste modo, o aumento da cooperação transnacional é resultado de uma pressão que surge dada às consequências da crescente

globalização e à crise de legitimidade do Estado para a solução de alguns problemas.

c) Movimento *Outward*:

Nesse caso, competências tradicionalmente de responsabilidade do Estado são delegadas a instituições e organizações externas que operam como braços do governo. Essa iniciativa de criar instituições satélites tem crescido significativamente e costuma ser adotada em todos os níveis de governo. Consiste na exportação das atividades políticas e pode se dar para organizações que já existiam antes da reforma em curso ou para novas organizações criadas a partir do interesse.

A privatização de serviços até então prestados pelo Estado é uma forma de deslocamento *outward* e foi consideravelmente aplicada na Europa Central, nos setores de telecomunicações e transporte, por exemplo (PIERRE; PETERS, 2000). É um caso de transferência de autoridade para atores não pertencentes à dimensão estatal e se dá pela premissa de que estes prestarão o serviço com mais efetividade do que o faria o governo. Outra forma *outward* são as parcerias público-privadas que têm se tornado importantes instrumentos de aumento da capacidade política das instituições nas regiões e localidades, além da contratualização com organizações sociais, organizações não governamentais, etc.

Visto as três possíveis direções de deslocamento do poder estatal, cabe dizer que, embora muitos estudos se utilizem de tal constatação para apontar um declínio da força do Estado, essa lógica aparente é refutada por vários estudiosos (ver EVANS, 1996; PIERRE; PETERS, 2000; JESSOP, 1993; 2004) que reconhecem que, numa perspectiva mais abrangente, o que de fato ocorre é uma transformação no seu papel em relação à sociedade.

Se os movimentos *downward*, *upward* e *outward* potencializados ao longo da globalização são encarados por alguns como perda de poder por parte do Estado, Pierre e Peters (2000) advertem que isso só acontece porque o próprio Estado concorda. No seu entendimento, esse poder é delegado de maneira consciente pelo Estado e por isso não corresponderia à diminuição da importância do seu papel, nem tão pouco da sua capacidade como garantidor do desenvolvimento.

No entendimento da Governança Pública (PIERRE; PETERS, 2010), ainda que o Estado “autorize” o deslocamento do poder e do controle, mantém uma estrutura institucional desenhada para garantir que a formulação e a implementação das políticas públicas sejam

projetadas para o território de maneira inteira. Em outras palavras, ele estaria delegando o poder no sentido de que cada local ou região se desenvolva, mas nem por isso descola da ideia de que o local ou a região são parte de um todo e esse todo é de competência e responsabilidade do governo central.

Na abordagem delineada por Pierre e Peters, os movimentos de deslocamento estão mais para estratégias estatais conscientes do que qualquer outra coisa que faça parecer que este agente esteja simplesmente cedendo a pressões para aumentar o controle e a autonomia locais ou transnacionais.

The growing importance of transnational or global institutions [...] is a process which would not have gained any momentum if it had not been sustained by national governments in a large number of countries to develop international networks is, too, a development which is predicated on the state's allowing for this to happen (PIERRE; PETERS, 2000, p. 115).

O surgimento de regimes internacionais (*upward*) a quem um país passa a se submeter pode sugerir a perda relativa da sua soberania, mas, por outro lado, essa perda tende a ser compensada, em grande medida, pela alavancagem que decorre do acesso do Estado a regimes nesse novo nível. Seguindo a mesma lógica, a descentralização para outros níveis (*downward*) e a extensão do seu poder para instituições externas (*outward*) ao aparelho estatal vêm se apresentando como tendências de evolução da estrutura de maneira que o Estado possa responder e se adaptar à sociedade contemporânea.

Nessa linha, ainda que se reconheça que o Estado continua a exercer papel fundamental para o desenvolvimento, independe se este está maior ou menor. A constatação relevante é que este papel encontra-se em transformação e, ao mesmo tempo que o Estado se transforma para dar conta de objetivos coletivos, também se torna progressivamente dependente de outros atores sociais.

3.2.1.2 Redes políticas (*policy networks*)

Além do deslocamento do poder estatal promovido pelo processo de globalização (JESSOP, 1993; 2004), novas demandas sociais no final do século passado desafiam a Administração Pública no sentido de provocar a emergência de diferentes modos de governar que desafiem os padrões tradicionais. Esse movimento baseado na ideia de que os cidadãos podem e devem ser envolvidos na construção e na implementação das políticas públicas e numa proposta de fortalecimento democrático vem fomentando uma Administração Pública a partir da ideia de inclusão da sociedade civil e das comunidades locais.

Este sentido tem permeado um grande debate nas ciências sociais na última década e pressupõe que a sociedade civil organizada e as comunidades são importante potencial a ser considerado na busca por melhores soluções para as questões sociais que tendem a ser mais adequadamente resolvidas no nível da comunidade e contando com a especialização que as organizações da sociedade civil acabam desenvolvendo.

Em respeito à participação da sociedade civil organizada, o processo de abertura do mercado e os desafios que as relações transnacionais agora mais presentes impuseram fizeram com que o Estado lançasse mão dessa nova relação de maneira a facilitar as coesões e a busca por questões mais específicas. Governança Pública, nesse sentido, parte da capacidade consensual que esses novos atores apresentam em torno dos seus desafios e do envolvimento positivo dos seus membros em questões coletivas, entendendo que o Estado ou o governo local, no caso, são muito grandes e muito burocráticos para tratar delas. Por um lado, a participação da comunidade e da sociedade civil é uma alternativa para levar o governo a outros níveis. Por outro, é uma forma de introduzir algum senso de responsabilidade coletiva na comunidade e de dar mais sentido à experiência da sociedade civil organizada (PIERRE; PETERS, 2000).

Nessa perspectiva, confirma-se o desenvolvimento de redes políticas e a respectiva interferência dos diversos atores: locais, regionais, nacionais e/ou supranacionais, assim como nos níveis municipais, estaduais e federais, representando Estado, mercado e sociedade civil. As redes (*networks*) conciliam e coordenam os esforços dos atores na tomada de decisão e na implementação das políticas públicas, lembrando que, conforme a concepção de Rhodes (1997), elas são inter-organizacionais e auto-organizáveis, reúnem os atributos da interdependência, da troca de recursos e relativa autonomia em relação ao Estado.

Nisso sustenta-se a perspectiva de que a influência dos cidadãos deve ser mais direta quando se trata de uma democracia e daí emerge uma ideia nova para a coordenação exercida por parte da Administração Pública, baseada na conjugação do uso de grupos representativos, pertencentes a elos das redes ou outras estruturas sociais intermediárias, desde que caracterizados como mecanismos para a busca de interesses coletivos⁴.

Nessa visão, a dificuldade concentra-se na definição das ferramentas e técnicas, bem como na escala em que devem ser implementadas. Mas pressupõe um envolvimento mínimo do Estado, uma vez que organizações representantes compostas por cidadãos envolvidos e comprometidos com a respectiva sociedade (ou comunidade) são mais capazes de garantir que os seus interesses possam ser alcançados. O princípio básico disso é que a sociedade e o governo precisam ser substituídos por unidades menores capazes de representá-los.

Mas este sentido pode ainda parecer excessivamente ideológico, como advertem Pierre e Peters (2000). Por toda a sua base na capacidade de consenso, Governança Pública em termos de participação comunitária enfrenta dificuldades para a busca e a execução do interesse comum, ainda que os conflitos sobre questões específicas não devam ser vistos como algo negativo, mas sim como uma demonstração de que vários atores estão olhando para um problema comum na administração pública local ou para um problema específico, num nível mais amplo.

A contribuição talvez mais significativa para a ideia de Governança Pública no sentido de redes seja a noção de estas terem se tornado coerentemente concertadas a ponto de resistir ou mesmo desafiar os poderes do Estado. A tipologia para isso desenvolvida por Rhodes (2010) para analisar as redes políticas, a saber: o “*power-dependence model*” (RHODES, 2010), está baseada no “modelo de *Westminster*” – o modelo britânico – e sua perspectiva de controle rigidamente centralizado.

Esses foram os pontos de partida do autor para justificar que diferentes arranjos estruturais e a adoção de políticas diferenciadas de governo que vêm sendo ensaiadas no intuito de garantir o controle e a efetividade na prestação dos serviços públicos sem que necessariamente este tenha que ser exercido por um governo centralizado. Rhodes

⁴ Estas estruturas intermediárias de propósito representativo da diversidade social serão especificamente discutidas na seção 3.3.

explica isso afirmando que a ideia é que “*More control is exerted, but over less. Services continues to be delivered, but by networks of organizations which resist central direction*” (RHODES, 2010, p. 3).

A análise de redes com base no modelo de Rhodes (2010) é suportada pela ideia da continuidade das relações entre os grupos de interesse e os órgãos do governo, ou seja, tem como objeto de estudo a intermediação dos interesses de grupos. A existência delas não determina, porém influencia e reflete a força de um determinado grupo em determinada área. Assim, o processo de *policy making* assume uma dinâmica diferente que, a partir da fragmentação que vem acontecendo na estrutura do Estado, denota diferenciação institucional e multiplicação dos tipos de organizações com as quais esse tem que se relacionar.

As redes são entendidas essencialmente como estruturas de autorregulação dentro do seu setor de atividades e, na abordagem de Rhodes (2010), pressupõe-se que estas se auto-organizam. Como fica destacado nas palavras do autor, as *policy networks* podem ser usadas para explorar o movimento emergente por uma nova forma de governar e, conseqüentemente, por um novo modelo de relação entre Estado e sociedade. “*Networks became common. Governance emerged as an unplanned, unheralded governing structure [...]*” (RHODES, 2010, p. 45). Para o autor, as redes antecederam a ideia de Governança Pública e acabaram promovendo a necessidade por esse novo jeito de governar.

As relações de poder e a interdependência nas redes, no entanto, sempre se caracterizaram como assimétricas. O governo central sempre pode mudar as regras do jogo de maneira unilateral, visto que, mesmo com o governo definindo, como financiador dos serviços, os parâmetros para as ações dos agentes de uma rede, ele também aumenta sua dependência em relação a tais agentes. Assim, um dos dilemas do Estado contemporâneo é que, enquanto ele precisa de redes para conduzir projetos de comum interesse de vários atores, também pode ter a sua atuação obstruída por elas (RHODES, 2010).

Mas, de acordo com Rhodes (1997), prevalece a ideia de que as redes políticas facilitam a coordenação dos interesses públicos e privados e, nesse sentido, contribuem para aumentar a eficiência na execução das políticas públicas. Reformas efetivas derivam da compreensão de que um sistema político diferenciado vai além de uma configuração institucional nova; elas devem identificar e entender as limitações que advêm do poder executivo e que solapam a dinâmica política (RHODES, 2010).

3.2.1.3 Hierarquia

Na esfera pública, o modelo weberiano caracterizou a maioria das democracias ocidentais avançadas durante grande parte do século passado, tornando-se, por essência, um modo de governar à base de lei. O Estado – concebido como o protetor do interesse coletivo – foi nitidamente separado do resto da sociedade e a governou por imposição de leis e outras formas de regulação. Com isso, em vez de reduzir a fronteira público-privada, confirmou essa distinção.

Num olhar para dentro da própria estrutura estatal, ainda que os governos subnacionais ou locais tenham experimentado relativa autonomia, o governo central não concedeu autoridade legal a essas instituições que, embora autônomas, continuavam pertencendo ao seu soberano criador (PIERRE; PETERS, 2000).

As críticas ao movimento burocrático encontradas em grande parte da literatura engendram o abandono desse sentido na concepção de um novo modelo de Administração Pública. Para os críticos, segundo Pierre e Peters (2000), a hierarquia verticalizada foi adequada para a época da economia fordista quando o serviço público era bastante padronizado, os mercados controlados internamente e o Estado, um agente de força incomparável. Mas como tal realidade se alterou profundamente, o argumento em defesa desse modo de governar se esvai e configura-se o seu declínio. A ênfase passa a estar em estruturas de menor escala, flexíveis e diversificadas, na relação informal em vez do controle formal e no compartilhamento de poder entre Estado, mercado e sociedade civil, reduzindo as fronteiras entre as esferas.

Outro argumento importante que tenta sustentar esse declínio da importância da hierarquia forte em modelos de Administração Pública é o que sustenta que as cidades e regiões estão adquirindo uma maior autonomia efetiva em relação ao Estado e do governo central. O referido processo tem sido impulsionado pela descentralização promovida pelo próprio Estado em democracias mais evoluídas, como França, Holanda, Estados Unidos e os países escandinavos (como Suécia e Noruega). Regiões como Quebec no Canadá e Catalunha na Espanha também têm se destacado em relação à importância dessa difusão do poder político e indicam que o governo subnacional tem se apresentado como um tipo de organização política mais adequada nessa fase “pós-enfraquecimento” do governo central. Por isso, a literatura convencional estaria sendo

significativamente crítica às estruturas com hierarquia fortemente centralizada.

Para justificar esse alerta, Pierre e Peters (2000) salientam alguns exemplos dentre as democracias que vêm estudando. Afirmam que na Grã-Bretanha as relações Estado-local permanecem controversas, já que o governo central ainda exerce forte controle político sobre os sistemas locais e algumas ideias, como o incentivo ao uso crescente das auditorias, tendem a concentrar cada vez mais o poder. Na Alemanha, embora o governo federal tenha descentralizado uma parte dos serviços públicos, permitindo um maior controle regional e local, o fez de forma que o governo central, se assim o desejar, possa reverter este deslocamento de poder político. Mesmo em países escandinavos, onde a autonomia do governo local sempre foi ampla e continua aumentando nas últimas décadas, o Estado mantém controle por meio de legislação e subvenções.

No caso britânico, o governo adotou a estratégia que Rhodes chama de “*more control over less*” e, para viabilizá-la, primeiro ampliou o número de participantes dessa nova rede incentivando a adesão da esfera privada e da sociedade civil. Depois o governo britânico trocou controles diretos por controles indiretos contratando serviços do setor privado, privatizando outros serviços, ignorando autoridades locais, criando organizações para fins especiais e delegando a organizações externas a execução de serviços até então exercidos pelo governo central. Com isso, fez com que serviços públicos essenciais fossem prestados por terceiros e de forma fragmentada, ou seja, cada etapa sob a responsabilidade de um agente.

Essa política de governo de descentralizar a prestação dos serviços permitiu que o controle sobre os recursos fosse reforçado, ou seja, em paralelo à descentralização das atividades, caminhava a centralização do controle financeiro (RHODES, 2010). No caso da administração pública britânica, a política do governo central adotada durante as décadas de 80 e 90 do século passado procurou enfraquecer e controlar as “*policy networks*” para, dessa forma, passar por cima do governo local criando órgãos especiais e fragmentando a sua estrutura institucional. Em outras palavras, lançou mão da descentralização para reforçar seu poder.

Rhodes (2010) corrobora com Pierre e Peters (2000) quando aponta que o fenômeno chamado de “*hollowing out the State*” resume o conjunto de mudanças que tem se dado na estrutura de governo de importantes países europeus. Este se refere à delegação de determinadas funções para instituições como a União Europeia (*upward*), para

organizações abaixo do governo central (*downward*) com propósitos específicos e para outras externas a este (*outward*), como agências. Mas reconhece que as relações entre o governo e as *policy networks* são assimétricas, o que faz com que não se desconsidere a iminência de uma intervenção do governo central.

The holowing out the state is another way of describing the problems of managing interorganizational networks [...]. Interdependence, fragmentation, the limits to central authority, agency autonomy and attenuated accountability are all features of governance (RHODES, 2010, p. 54-55).

Rhodes (2010), assim como Pierre e Peters (2000), são críticos ao jeito de governar baseado no controle e na centralização exercido por parte dos conservadores britânicos nas últimas décadas do século passado. Entendem que tal movimento está longe de parecer-se com a perspectiva de um novo jeito de governar com pressupostos de Governança Pública. Na concepção de Rhodes (2010, p. 15), “*governance refers to self-organizing, interorganizational networks characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state*”. Por isso o caso britânico, ao se utilizar da descentralização, mais pareceu uma estratégia para aumentar a concentração de poder.

A questão da hierarquização está presente tanto na relação do Estado com a sociedade, como na sua organização interna e sua maneira de produzir o bem público. Pierre e Peters (2000) advertem que desconsiderar a importância de estruturas hierárquicas em sistemas de governança pode não ser uma escolha adequada. Sobre isso, Kooiman (2003) também se manifesta:

[...] I alluded to the fact that although the hierarchical model as an ‘ideal’ one has lost some of its glory, it still is, and probably will remain, an important mode of societal governance. What can be noticed in the public sphere is that next to its central and hard core, large ‘grey’ areas of delegated authority to semi-private, organizations for particular forms of interventions have been created [...] Societal interventions and hierarchical governing remain an important

subject of governance attention in their central core, in their boundary areas [...] (KOOIMAN, 2003, p. 222-223).

Pierre e Peters (2000) lançam mão de algumas razões para explicar isso e, dentre elas, ressaltamos duas: i) primeiro, porque grande parte do desenvolvimento desta horizontalização da sociedade (instituições e organizações) e da dinâmica política, de maneira geral, foi um movimento espontâneo e orgânico, que precisa ainda ser confirmado por mudanças na legislação sob pena de esta discrepância entre o quadro legal e o novo comportamento político e institucional não se sustentar por muito tempo; ii) segundo, porque precisamos analisar a natureza hierárquica de um sistema de governança como uma espécie de “contra-benchmark” para então considerar formas emergentes.

Sob a ótica de Governança Pública então, o aspecto hierárquico nos moldes weberianos continua desempenhando um papel importante na organização política e institucional, mesmo nas democracias ocidentais mais avançadas. E embora a horizontalização da sociedade por meio das redes seja um movimento importante e que tende a continuar crescendo, ainda é menos significativa do que o impacto das relações hierárquicas entre as instituições e atores. Por isso, pensar Governança Pública considerando elementos do ideal weberiano ainda é, conforme fica evidente nas abordagens de Pierre e Peters (2000), de Kooiman (2003) e de Rhodes (2010), fundamental em muitos contextos.

Como fica claro, os estudos apontam que estes são elementos a serem considerados numa concepção estruturalista de Governança Pública. Conjugados, parecem enfatizar o impacto das estruturas e das instituições no desempenho das atividades inerentes ao Estado. Por isso, pensar Governança Pública sob a ótica de deslocamento de poder estatal, na perspectiva de hierarquia ou da formação de redes que se formam a partir do aumento do número de atores políticos, pode significar uma análise reducionista, pois seria o mesmo que pensar governança sob apenas um dos elementos que compreendem uma abordagem estruturalista.

A emergência do tema sugere uma relação bastante próxima com o repensar acerca das formas tradicionais de governar. Assim sendo, o que deve acontecer é uma evolução da estrutura dos movimentos tradicionais de Administração Pública para outro modo de organização do conjunto de sistemas sociais e uma abordagem estruturalista de Governança Pública deve considerar o deslocamento do poder para as três direções, a formação de redes que se dá com o maior envolvimento

da comunidade e da sociedade civil e o aspecto da hierarquização para dar conta desse contexto complexo, ou seja, tecido a partir de vários nós.

3.2.2 Governança Pública sob a perspectiva de processo cooperativo

É bastante comum tratar do tema Governança Pública associando-o a uma perspectiva de processo cooperativo. Kooiman (2003) desenvolve um trabalho influente sobre o tema chamando de perspectiva sociopolítica de Governança Pública. Partindo de conhecimentos interdisciplinares, o aspecto central no seu trabalho é a noção de Governança Pública como um processo de interação de diferentes atores e da dependência crescente entre eles como palco para uma sociedade sustentável. É importante destacar, porém, que as três esferas (Estado, mercado e sociedade civil) não dispõem das mesmas características, têm forças e papéis diferentes.

Analisando o processo interativo e seus movimentos de interdependência (nível de ação ou intencional) e interpenetração (nível estrutural), Kooiman conclui que:

[...] the state is ‘strong’ in mobilising action potential that can be expressed in support of a particular problem to be solved or an opportunity to be created. The market is ‘strong’ in disposing of all kinds of societal resources other institutions might need. Civil society also has action (potential) but arguably its strongest asset is knowledge and values, that is to say, the image condition for governing [...] Interdependence and inter-penetration between the three societal institutions lead toward ‘new’ structural arrangements: between state and market towards ‘public management’; between state and civil society towards ‘political society’; and between state, market and civil society towards ‘sustainable society’ as examples (KOOIMAN, 2003, p. 215-218).

Assim, a sociedade deve ser o ideal da interação efetiva das três esferas, alcançada a partir dos movimentos de interdependência e

interpenetração (KOOIMAN, 2003). Uma concepção de Governança Pública na perspectiva de processo dinâmico tende a contribuir para que o Estado possa gerir as tensões entre as diversas esferas sociais. Depois de levantadas questões sobre a diversidade dos participantes, a complexidade tecida a partir dela e as tensões que vão desenhando uma determinada dinâmica, facilita compreender como os atores interagem para produzir os resultados desejados.

Além disso, lembramos que esta abordagem parte do pressuposto de que as questões sociais têm suas soluções construídas a partir de processos interativos e, assim sendo, devem ser colocadas num contexto que é permeado por três características presentes nas sociedades modernas: diversidade, complexidade e dinâmica. A diversidade, a complexidade e a dinâmica são características que influenciam significativamente a capacidade de governar na sociedade moderna e não influenciam apenas quem está sendo governado, mas também quem governa (KOOIMAN, 2003).

Na referida concepção, “diversidade” é a característica que aponta diversas unidades que formam determinado sistema, servindo para indicar a natureza e o grau com que se diferenciam. Seu conceito faz referência aos diversos atores que compõem um sistema social, assim como aspectos peculiares às referidas esferas que os representam, tais como: objetivos, interesses e forças.

One of the most important diversity constituting factors in the continuously moving patterns of societal developments are the self-images that individual, organisations, groups and even nations create. They do so to maintain and to protect themselves against the ever-present dangers of desintegration. Social and political actors will invest a great deal to realise their self-images, while self-images take shape in the opinions, goals and interests they strive for (KOOIMAN, 2003, p. 194).

Quanto maior o grau de diversidade a ser governado, mais diverso é o conjunto de medidas a serem adotadas e, por consequência, mais diversa também é a relação entre ambos. Nas interações sociopolíticas, a diversidade na representação das respectivas esferas tem se apresentado como fator importante para explicar o sucesso ou o

fracasso das mesmas e se transformado em argumento importante para a absorção dos diversos valores, objetivos e interesses dos atores envolvidos no processo interativo. Mas Kooiman (2003, p. 195) adverte que “*Social entities cannot function without a certain measure of uniformity in inter-human, inter-organizational, inter-regional and inter-state interactions*”. Baseado nessa ideia está sustentado o desenvolvimento da abordagem do autor, ou seja, considerando que a diversidade de objetivos, interesses e aspirações por parte dos atores sociais distribui-se em diferentes níveis, porém deve ser controlada.

O segundo elemento da abordagem sociopolítica de Kooiman (2003), isto é, a “complexidade”, está vinculada à arquitetura dessas relações. Sua análise se concentra nas estruturas, nas interdependências e nas relações entre os diferentes níveis. Embora seja um termo amplamente utilizado, o sentido aqui adotado não se restringe a algo difícil ou complicado. O termo “complexidade” é mais que isso: “*it is a basic aspect of the phenomenon we are dealing with, and as such it has baffled practitioners and scholars alike. The most typical attitude towards real complexity is in fact not to confront it head-on*” (KOOIMAN, 2003. p. 197).

A complexidade social tem sido objeto de estudo de acadêmicos dedicados a contribuir com a construção de conhecimento sobre o tema e o que suas publicações têm permitido concluir é que inexiste uma concepção única sobre o termo que, no sentido etimológico, de fato reflete a trama que emana do tecido social.

Ainda que reconheça esses diferentes olhares, Kooiman (2003) parte da ideia de que o desenvolvimento da sociedade também tem seguido o caminho da diferenciação e da especialização, tão predominantemente adotado nas ciências sociais de maneira geral e na burocracia mais especificamente. Independente dos resultados que a Administração Pública ou que as sociedades modernas venham apresentando, isso está diretamente atrelado à capacidade humana de organizar, simplificar e reduzir a realidade analisada dando a ela tamanho e forma gerenciáveis.

Nesse momento, cabe destacar a colaboração de Simon (1962), que, a partir da publicação do seu clássico artigo “*The architecture of complexity*”, alerta para a hierarquia como centro do esquema estrutural pelo qual se dão as interações. Dessa forma, o referido autor introduz a ideia de que a decomposição é uma maneira de lidar com a complexidade e, com base em Simon, Kooiman (2003, p. 199) conclui que “*societal complexity can only be partially understood and handled;*

combined strategies of composition and decomposition are needed to reduce it for governing purposes in a responsible manner”.

Para Rhodes (2010) tanto quanto para Kooiman (2003), a complexidade faz parte do jogo, já que níveis diferentes de governo são interdependentes e a centralização rígida do poder dá lugar ao desenvolvimento da competência de relacionar-se e, conseqüentemente, de um movimento de descentralização desse poder, uma vez que enfatiza recursos e não personalidades, da mesma forma que considera o contexto das relações e não de determinada vontade individual.

Finalmente, o terceiro elemento da abordagem sociopolítica de Kooiman, ou seja, a “dinâmica”, diz respeito aos pontos de tensão existentes num sistema e entre ele e outros sistemas.

The reality of dynamics involves societies moving from one state to another, in irregular and unpredictable patterns: pushed, drawn or in other ways influenced by technological, economic, social or political forces. Dynamics can be seen as a composition of forces that sometimes turn into gradual developments but more often result in non-linear patterns of change (KOOIMAN, 2003, p. 200).

Estudos mais recentes sobre o processo dinâmico indicam que uma explicação para a “dinâmica” pode estar associada a uma suposição derivada da teoria de processos irreversíveis. Segundo essa teoria, os sistemas sociais, como sistemas abertos, são, de maneira geral, instáveis e tendem ao desequilíbrio, pois oscilam continuamente. Por isso, a entropia é uma tendência encontrada em qualquer sistema, tornando-o sujeito a desintegrar-se e até mesmo desaparecer ao longo prazo. Prigogine e Stengers (1997) defendem que os processos irreversíveis não são necessariamente caóticos ou executados de maneira desordenada. Ao contrário, podem ser vistos como fonte de ordem dinâmica, o que explica o título de uma das suas obras, ou seja, “Ordem ao Caos” (PRIGOGINE; STENGERS, 1997).

Para combater a entropia, seria preciso, conforme tais autores, compensar continuamente essa perda de energia promovendo o processo de entropia negativa, visto que, em sistemas sociopolíticos, o equilíbrio é dinâmico. Como adverte Etzioni (1968), embora sejam feitos investimentos permanentes para manter os níveis de integração e organização, a atomização e a anarquia estarão sempre permeando-os.

Deste modo, qualquer tentativa de ordem social é considerada por Kooiman (2003) como um mecanismo antientrópico que demanda um significativo esforço para manter-se. Etzioni (1968) respalda o entendimento de Kooiman (2003) ao reconhecer que o dissenso é o estado entrópico da natureza social, necessitando assim que se insista na busca pela produção do consenso, por mais desafiador que isso possa parecer.

Ao propor a sociedade ativa com respectiva essência na ativação social e na mobilização, Etzioni (1968) desenvolveu a teoria do direcionamento societário. Segundo ela, os impulsos mobilizatórios das coletividades e das sociedades são os fatores responsáveis da transformação social. “Na medida em que se mobiliza, uma unidade social [...] tende a modificar a sua própria estrutura e limites, bem como a estrutura da supra-unidade da qual faz parte” (ETZIONI, 1968, p. 393). A sociedade está então em permanente movimento de mudança e isso impede a entropia. Os atores são os responsáveis pela direção que isso toma, estando sua capacidade de transformação social materializada na ação coletiva.

Uma teoria do direcionamento põe a questão de como um dado ator dirige um processo e de como ele modifica a estrutura e limites de uma unidade. A teoria do direcionamento societário põe, além disso, a questão de como uma dada estrutura foi modelada, como é mantida, como pode ser alterada, onde se localizam os focos de poder, quem comanda o conhecimento e quem tem capacidade de determinar (ETZIONI, 1968, p. 332).

Se considerarmos que a coordenação da dinâmica sociopolítica significa a maneira como se lida com as tensões e com os princípios da não-linearidade e da linearidade, percebe-se que esse é apenas o começo do pensar sistematicamente sobre suas consequências para uma concepção de Governança Pública. Como afirma Kooiman (2003, p. 203), “*societal dynamics are important for governance in two aspects: (1) the linear and non-linear dynamical patterns of societal change form the basis for governing (object); and (2) dynamical forces can also be used for governing purposes (subject)*”. Por isso, quando trata de adicionar essa característica ao seu modelo teórico-analítico, Kooiman (2003) alerta para a irregularidade que permeia o desenvolvimento de

um sistema e também os sistemas que o envolvem, mas também para a fonte de possíveis soluções que daí emergem.

Mas, se por um lado, é importante reconhecer a força existente no crescente movimento de diversidade, complexidade e dinamismo da sociedade moderna, além das interações como atividades centrais numa concepção de Governança Pública, por outro, há também que se lembrar da necessidade de viabilizar essa tendência até então teórica. Tal perspectiva sociopolítica defendida por Kooiman (2003, p. 3) configura-se como:

[...] a mix of all kinds of governing efforts by all manner of social-political actors, public as well as private; occurring between them at different levels, in different governance modes and orders. These mixes are societal 'responses' to persistent and changing 'demands', set against ever growing societal diversity, dynamics and complexity.

A diversidade pode ser fonte de criatividade e inovação, mas carrega o risco da desintegração; a complexidade é condição para dar conta das interdependências, mas deve ser reduzida de maneira responsável; e a dinâmica, por sua vez, é potencial de mudança e transformação social, mas pode também provocar consequências desastrosas. A capacidade de desenvolvimento de uma sociedade é inerente às tais características inexoráveis e, conforme Kooiman (2003), se dá a partir da forma como são tratadas, podendo se transformar em pontos fortes ou fracos desse sistema.

Essa perspectiva de Governança Pública como processo dinâmico significa, para Kooiman (2003), o ensaio de um modelo de Administração Pública no qual as atividades de um governo são pensadas e realizadas entendendo que as demandas sociais não são uma responsabilidade isolada deste agente, do mercado ou da sociedade civil. “[...] *the market can no longer be a sphere of limited public responsibility, some responsibility has to be transferred to the market, and civil society ought to be more involved in the governmental process*” (KOOIMAN, 2003, p. 217).

Nessa perspectiva interativa, ou seja, de processo dinâmico, fica destacado o elo entre as potencialidades da sociedade e a capacidade de administração das relações por parte de um governo. Dessa forma, ela tem se apresentado como o centro de muitas pesquisas atuais em subcampos das Ciências Sociais (PETERS, 2000; PIERRE; PETERS,

2000; KOOIMAN, 2003) que entendem o Estado como coordenador do processo de desenvolvimento da sociedade, ainda que a sua autoridade seja atualmente menos em função de competências legais e mais em função de mecanismos de cooperação.

Partindo então do pressuposto de que uma estrutura de governança é permeada por um processo dinâmico, pois envolve atores sociais e políticos, ganha força no debate o argumento de que, além da atenção à estrutura, cabe concentrar-se também na coordenação dessa dinâmica. Assim sendo, Governança Pública, sob essa perspectiva, acaba levando a outra discussão importante, isto é, a ação de coordenação estatal desse processo cooperativo.

3.2.3 Governança Pública e a coordenação estatal do processo de cooperação

A análise acerca das diferentes direções que o deslocamento do poder e do controle estatais podem assumir permite compreender que mais importante do que avaliar quais áreas e competências se mantêm com o Estado, é entender como esse movimento emergente de Administração Pública se processa. Se, por um lado, sugere que o controle por parte do Estado esteja se transformando, por outro, fomenta o interesse crescente em formas alternativas de coordenação política.

Pierre e Peters (2000) rebatem o pensamento que vem dominando o terceiro milênio no que tange ao papel do Estado: discordam do entendimento dado pelo neoliberalismo de que o papel deste agente esteja diminuindo e defendem a ideia de que ele está, de fato, em transformação. No entendimento de Kooiman (2003), o Estado continua sendo o coordenador do processo de desenvolvimento. Em linha com o que pensam Pierre e Peters (2000) e Rhodes (2010), para Kooiman (2003) a noção de Estado como agente coordenador ainda é central nas teorias de governança. O Estado ainda é o agente responsável pela coordenação do processo social, agora não mais tão associada à força legal, mas sim à sua capacidade de coordenar a consecução dos objetivos coletivos.

[...] the governability of social-political entities is decided by the quality of its governing interactions. The totality of these interactions in all their diversity, dynamics and complexity is the

start of the analysis and the same time its end (KOOIMAN, 2003, p. 5).

Todavia, o debate muitas vezes se volta para a forma como se dá essa transformação e, por isso, é fundamental avançar na discussão da intensidade dessa intervenção por parte do Estado no sentido de evoluir da ideia de governo para governança, ou seja, da ideia de governo para uma diferente forma de governar.

Existem diferentes interpretações sobre como se dá a relação do Estado com os atores sociais no referido processo e como deve se desenvolver a sua responsabilidade como articulador e coordenador desse em busca dos resultados. Assim, um Estado forte passa a ser aquele capaz de estabelecer e coordenar as prioridades dos vários atores, preconizando um Estado menos interventor, mais regulador e mediador (RHODES, 1997).

Kooiman (2003) analisa o elemento ação num processo de governança e reconhece a influência deste expressada essencialmente na prática. Ao classificar os tipos de ação, ele distingue a colaboração e a cooperação que, para alguns, podem significar ações semelhantes. Mas nesta abordagem, as duas ações são destacadamente diferenciadas e a primeira é considerada com um grau mais leve de formalidade, enquanto a segunda associa-se a um grau mais elevado de formalidade no que diz respeito ao alcance de resultados.

Na concepção do autor, os agentes num projeto de desenvolvimento, tendem a cooperar quando estão sob condições nas quais os interesses são mútuos e em que haja uma preocupação comum em relação ao futuro. Para isso, os agentes co-partícipes tendem a criar e viabilizar o desenho institucional necessário para que se cumpram os acordos que foram estabelecidos com base no princípio da reciprocidade (KOOIMAN, 2003).

Mas outro tipo de ação é destacada por Kooiman (2003): a coordenação. O autor divide a discussão em dois momentos: primeiro, discute esse mecanismo sob a ótica do ator no processo de Governança Pública; depois, se dirige ao componente estrutural destacando a concepção weberiana como forma de coordenar as interações, uma vez que a origem e a necessidade desta, como parte do processo administrativo, encontram-se na divisão do trabalho, na especialização, na separação entre a tomada de decisão e a respectiva implementação.

Por isso, o autor enfatiza a ação de “coordenação” como um dos principais mecanismos de ação para dar conta da complexidade das questões sociais e defende que a burocracia, independente das suas

limitações, desponta como um modelo cujas características compõem uma sustentação hierárquica capaz de proporcionar um relativo controle das interações que se dão sob esse mecanismo. Kooiman (2003) liga a coordenação à capacidade de atenuar a complexidade social e afirma que este tipo de ação (coordenação), ao lançar mão da burocracia, é capaz de promover intervenções nas questões sociais. “[...] *leadership and stratification as an expression of societal interferences; social mobilisation and social capital as expressions of interplays; and coordination and bureaucracy as expressions of societal interventions* [...]” (KOOIMAN, 2003, p. 62).

Embora tenham interesses distintos, os atores sociais mostram-se dependentes uns dos outros para o alcance dos resultados. Por isso, reuni-los é necessário para garantir a efetividade do processo, seja nas relações entre organizações, entre regiões, entre diferentes esferas sociais ou até mesmo entre o governo local e o governo central, sem desconsiderar a relação com o nível internacional em muitos casos. Dessa forma, a interdependência demanda o uso racional da coordenação como um processo de reintegração do que, em algum momento, foi separado, porém se mantém interdependente (KOOIMAN, 2003). Como o grau dessa interdependência varia, também varia o tipo de coordenação demandada e sobre isso o autor menciona que não existe uma maneira única de desempenhar tal ação num processo de Governança Pública.

Para dar conta disso, Kooiman (2003) defende que é apropriado considerar a burocracia como contexto estrutural das atividades de coordenação na busca de soluções de questões de alta complexidade sociopolítica.

To handle complex societal problems of opportunities one needs not only knowledge from different sectors and disciplines, but also organisational capacity to select, reduce and order this knowledge and all things related to it. This in principle is what bureaucracy is about, and for a public variant of this, interventionist types of interactions based upon controllable and accountable procedures are needed. For this reason the growth of the bureaucracy mode of hierarchical organization in the public as well in the private sector is one of the major social trends of our time. It has called forth critical attention, in particular of negative bureaucratic traits. These

have been well documented, even giving rise to hostility against bureaucratic power as an alleged fourth branch of government, a threat even to democratic governance. [...] The weberian 'ideal' model of hierarchical, legal-rational bureaucracy is still the dominant social-political construction dealing with complex social and political issues in modern societies (KOOIMAN, 2003, p. 74).

O tipo de ação enfatizado pelo autor – coordenação – ao lançar mão das intervenções feitas por parte do governo associando-as às limitações das estruturas burocráticas, constitui importante mecanismo para lidar com a complexidade das questões sociais, ou seja, é um mecanismo por meio do qual as partes ajustam seu comportamento sem abandonar a sua identidade, podendo até mesmo reforçá-la (KOOIMAN, 2003).

Por isso, a cooperação e, mais destacadamente ainda, a coordenação, são elementos importantes numa concepção de Governança Pública. Embora não seja tema central dos seus estudos, Kooiman (2003) também a discute como parte de um componente de ação de um governo e aponta que, à medida que as interações são efetivamente coordenadas, vão promovendo coesões e, por consequência, a complexidade da questão social vai sendo tratada e adequadamente absorvida.

Pierre e Peters (2000) afirmam que a intensidade dessa atuação vai depender, na verdade e em grande parte, da sua atuação histórica junto à sociedade e da força institucional que representa. Para tais autores, vários aspectos podem influenciar a atuação do Estado sob a perspectiva de Governança Pública, a saber: os padrões históricos de regulação e controle de um setor em particular, o interesse institucional na manutenção do controle, o grau que cada modelo de governança requer de autoridade legal e política e a força das organizações sociais e das redes.

Dessa forma, podemos interpretar este agente – o Estado – tanto como uma variável dependente quanto independente, variando de “coordenador-chave” a simplesmente um dos atores do processo coordenado, dependendo da situação e do contexto que envolve a referida questão social que está sendo tratada. Numa ótica de longo prazo, independente da interpretação que se pretenda assumir, Pierre e Peters (2000) assinalam que elementos de ambas deverão ser incorporados, ou seja, Estado como variável dependente e como variável

independente. Isso corrobora com a concepção de governança como um processo dinâmico, que ora demanda uma atuação mais forte deste agente e ora uma atuação mais sutil.

A criação de um estilo de governar mais participativo não significa então que o Estado esteja enfraquecido; significa, na realidade, que o Estado e a sociedade estão juntos no processo de garantir a governança, lançando mão, inclusive, das interações que permeiam a estrutura para que o primeiro se fortaleça como “ator-coordenador”. A oscilação na intensidade da atuação estatal não o descaracteriza como ator, pois apenas reforça a realidade que envolve o seu papel, ou seja, o Estado não está maior ou menor; está, na verdade, em transformação pela busca da capacidade de promover o desenvolvimento permeado pelo equilíbrio dinâmico.

Então, a capacidade de governança de um sistema político parece estar diretamente relacionada à competência que um Estado desenvolve para coordenar a complexidade que brota das relações entre os diversos atores sociais envolvidos no processo. Essa, por sua vez, acaba se transformando num determinante importante da força estatal e, conseqüentemente, do seu reconhecimento como Estado forte ou fraco para garantir o desenvolvimento. Em outras palavras, quanto melhor coordenado o processo, melhores os índices de coesão; quanto melhores os índices de coesão, maior a capacidade de atenuação da complexidade social.

3.3 UMA CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

No intuito de aumentar a efetividade do papel do Estado para o desenvolvimento, a tendência das teorias de Administração Pública, conforme já expomos, aponta no sentido de flexibilização em relação à adoção de elementos inerentes ao modelo racional. Pierre e Peters (2000, p. 105), na perspectiva de reafirmar a importância do poder por parte do Estado, destacam que “[...] *we should expect to see states design and select policy instruments so as to ensure a maximum of compliance with a minimum of coercion [...]*”. Nesse movimento de transformar governo em governança, determinadas características dos movimentos tradicionais de Administração Pública vêm sendo questionadas.

Elementos do movimento burocrático continuam sendo importantes, mas a adoção cega das suas características pode provocar

reações adversas no campo, tais como: dificuldade, resistência e abandono da tentativa de solução de uma questão social. É fundamental lembrar que Weber (1930) desenvolveu os princípios da burocracia partindo da ideia de tipo ideal e, ainda que possa e de fato seja adotado em importantes casos, seus princípios não cabem integralmente a todas as situações.

Por outro lado, a NPM, assim como a concepção do Governo Empreendedor desenvolvida por Osborne e Gaebler (1992), como abordagens gerencialistas, exaltam as características da administração de organizações privadas e aplicam termos como competição, mercado, cliente, entre outros, à Administração Pública. Com isso, denota relativa obsessão por objetivos e, conseqüentemente, por foco em resultados, implicando risco à ética ao instalar esse clima de competitividade no campo.

Por isso, o gerencialismo pode inspirar as administrações públicas, mas também é inapropriado na sua forma pura já que guarda sua origem no seio das organizações econômicas, principalmente quando essa aplicação precisa ultrapassar os limites de uma análise intra-organizacional para se expandir no sentido institucional, ou seja, no sentido de dar conta da administração das redes que se formam a partir de uma perspectiva interorganizacional pensando em desenvolvimento. Suas técnicas de solução de problemas herdadas do mercado privado não cabem para todas as circunstâncias e em todas as questões da Administração Pública. Embora represente um movimento de atenuação dos efeitos negativos e das limitações da administração pública burocrática, a administração pública gerencialista também tem as suas limitações em termos de melhorar a democratização nos processos.

Dessa forma, os governos vêm sendo solicitados a desenvolver composições para assegurar que o desenho e a implementação das suas políticas públicas levem a um quadro de mais responsividade. Para tanto, combinar técnicas que remontam à proposta weberiana, à proposta do gerencialismo e a outras de perspectivas mais substantivas pode significar um caminho para tal instrumentalização. O dimensionamento de um tipo e de outro varia conforme o contexto de cada sociedade onde o projeto de transformação de governo para governança esteja sendo desenvolvido (PIERRE; PETERS, 2000; RHODES, 2010).

No sentido de contribuir para essa reflexão, o Quadro 3.1 apresenta as principais características da administração pública

burocrática e da administração pública gerencial⁵, ambas numa perspectiva ideal, incluindo a proposta da Governança Pública.

Características	Burocrático	Gerencialista	Governança Pública
Objetivo central	Eficiência (processo)	Eficácia (resultado)	Eficiência e eficácia
Valor buscado	Igualdade social	Equidade Social	Equidade Social e Responsividade (administrar o público para o público)
Relação com ambiente	Fechada	Aberta	Aberta
Poder do Estado	Rigidamente centralizado	Descentralizado <i>downward</i>	Descentralizado <i>downward, upward e outward</i> .
Processo de Policy Making	Momentos distintos: elaboração pela dimensão política e execução pela dimensão administrativa	Distinção atenuada: trabalham juntos sob comando político	Distinção superada: reunificação entre política e administração
Funções administrativas enfatizadas	Controle e previsibilidade.	Controle e planejamento. Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade instrumental, ou seja, para melhorar os resultados.	Enfatiza a coordenação do processo cooperativo e das redes. Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade também substantiva. Adota mecanismos de democracia (representativa e direta) para corresponder à ideia de multicentrismo social. Mantém funções controle e planejamento, mas insere, neste último, a aderência ao contexto específico (local ou regional).

Quadro 3.1 – Os movimentos tradicionais da Administração Pública e as características da Governança Pública.

Fonte: Elaborado pela autora.

Evidenciando aspectos de continuidade e de ruptura entre tais movimentos, o Quadro 3.1 reforça a ideia de complementaridade

⁵ Administração pública gerencial ou gerencialista é um termo adotado por autores brasileiros para se referir ao mesmo que a academia internacional costuma chamar de New Public Management (NPM).

sugerida por Pierre e Peters (2000) mostrando sinais que justificam a emergência da Governança Pública nos estudos voltados à transformação do papel do Estado para um projeto de Administração Pública que garanta a qualidade da prestação do serviço público, que não se inviabilize em termos de estrutura e custo e que se movimente no sentido de um projeto democratizante que prevê a representatividade das diversas esferas da sociedade.

3.3.1 A adoção de elementos de base democrática em Governança Pública

Ao considerar o envolvimento da sociedade civil organizada, além do Estado e do mercado na construção e implementação das políticas públicas, o conceito de Governança Pública é entendido como referente à relação entre governantes e governados, associado à co-produção do desenvolvimento, mas principalmente à questão do aperfeiçoamento democrático.

A concepção de Governança Pública acaba então vinculando a dimensão estatal ao desenvolvimento do poder local e/ou regional, uma vez que o envolvimento ativo dos cidadãos na resolução dos interesses coletivos se faz ao nível da comunidade ou região. Com destaque aos programas de descentralização iniciados por muitos governos democráticos no Ocidente desde o final do século passado, a descentralização das atividades e o deslocamento do poder propõem-se também como estratégias para facilitar a governança em nível regional ou local.

Nesse ponto, os elementos alternativos de base democrática – democracia deliberativa e democracia direta – podem, segundo Pierre e Peters (2000), contribuir para dar o tom da efetividade do processo democratizante e do fortalecimento regional. Segundo eles, o movimento de descentralização para as regiões que permeia grande parte das reformas recentes na Europa envolve a criação de instituições que têm como objetivo a representação política e a coordenação estatal em nível regional. Ainda segundo os autores, tal política de regionalização na Europa é endossada pelo projeto da União Européia que tem no nível regional o paradigma central do desenvolvimento econômico e do ajustamento estrutural, com destaque para as regiões que apresentam capacidade de coordenação e identidade territorial fracas.

Assim sendo, o estudo do tema Governança Pública perpassa a busca por teorias democráticas de maneira a viabilizar a expressão da diversidade na política e destacar a sua importância para a busca da justiça e da legitimidade. Nessa linha, o desenvolvimento de uma concepção de Governança Pública que se apresente como de perspectiva democratizante está condicionado à existência de esfera pública, esfera representativa da sociedade civil e esfera representativa do mercado legitimamente atuantes. “*Governance means making systematic use of the richness of societal diversity, (re)order it and define its boundaries in interactive governing interactions*” (KOOIMAN, 2003, p. 196).

Um pressuposto da democracia representativa é a ideia de que as decisões que têm origem nas instituições representantes se aproximarão mais dos anseios do público se os membros desses órgãos forem um reflexo ou corresponderem às características da população que representam. Nesse caso, instituições mediadoras tendem a ajudar no estabelecimento das conexões entre os indivíduos e a sociedade de maneira ampla.

[...] em algum lugar entre os cidadãos e seu governo deve existir um conjunto saudável e ativo de ‘instituições mediadoras’, que sirvam ao mesmo tempo para dar foco aos anseios e interesses dos cidadãos e para proporcionar experiências que preparem melhor esses cidadãos para a sua ação no sistema político mais amplo (DENHARDT, 2004, p. 257-258).

Baseados nisso e na perspectiva de que para governar adequadamente um sistema político democrático deve ser capaz de associar as demandas e os interesses dos atores sociais diretamente à atuação política (ROSE; PETERS, 1976), dois elementos alternativos podem ser considerados num projeto de Governança Pública pautado na ideia de melhorar a democracia: a democracia deliberativa e a democracia direta.

Em relação ao primeiro elemento alternativo, ou seja, a **Democracia Deliberativa**, este apresenta aspectos da dimensão política. Sua ênfase está na reforma das instituições onde as decisões são tomadas. A lógica que permeia essa perspectiva consiste do reconhecimento de que a democracia representativa permite que os cidadãos comuns exerçam influência adequada sobre as decisões políticas. Defende que desenvolver instituições capazes de promover a

discussão e a deliberação é ainda mais importante no nível local. Como destacam Pierre e Peters (2000, p. 139), *“The lower level of government is believed to be a more suitable locus for developing ‘genuine’ deliberative democracy than are other levels of government”*.

O que diferencia a democracia deliberativa dos demais conceitos de democracia é o pressuposto de que a legitimidade de uma decisão não está no reconhecimento de que esta representa a vontade de todos, mas é resultado de uma tomada de decisão deliberada por todos (MANIN, 1987). Para os teóricos da democracia deliberativa, trata-se de um processo de escolha tanto individual quanto coletiva na qual uma das vantagens é que a fonte da legitimidade é o próprio processo deliberativo. Tanto para Habermas (1997) quanto para Manin (1987), o processo de deliberar acaba localizando a vontade das pessoas quando estas argumentam e contra-argumentam dados, informações e interesses e assim expressam aspectos que ajudam a solucionar as questões. De acordo com Habermas (1997), discurso e democracia são faces de uma mesma moeda e seus fundamentos advêm da mesma fonte, a saber: o poder comunicativo do cidadão.

O segundo elemento alternativo destacado pelos autores pressupõe que o envolvimento dos cidadãos pode se dar pelo simples voto, como ocorre com os plebiscitos e referendos. A **Democracia Direta** é uma alternativa que suplanta a existência de instituições representativas, pois tem o pressuposto de que os cidadãos não precisam de discussões elaboradas para deliberar, como é inerente à abordagem da democracia deliberativa. Dessa forma, os cidadãos agem diretamente sobre a agenda do governo, cabendo a este apenas decidir sobre quais questões serão mais ou menos consideradas por ele.

Cada elemento apresenta aspectos úteis e importantes que podem complementar um sistema de governo até então pautado apenas em elementos dos movimentos tradicionais (burocrático e gerencialista), ao contrário da ideia de que qualquer uma delas represente uma alternativa a ser adotada de maneira isolada. A partir disso, cabe salientar um argumento fundamental para o avanço do tema e que é enfatizado por Pierre e Peters (2000): nenhum dos dois elementos alternativos, por si só, é capaz de suportar um projeto de Governança Pública de maneira coerente e integrada, conforme a literatura no campo aponta que deva ser.

Em grande parte das situações, os padrões tradicionais de governança são mais adequados do que estes alternativos e sua adoção, por si só, pode diminuir a capacidade de governança num determinado sistema. Sobre isso, os autores alertam:

[...] the critique of the existing systems is more coherent and compelling than alternatives presented for reforming the system. There are certainly very important problems with existing governance systems, and the critics are successful in identifying those deficiencies (PIERRE; PETERS, 2000, p. 159).

Essa crítica mostra problemas específicos, mas alguns aspectos se destacam, a saber: i) o tamanho exagerado da estrutura da instituição representante, ii) o afastamento entre ela e o grupo de interesse representado, iii) o desvio na definição das metas a partir desse afastamento; e iv) a polarização que se estabelece entre os membros representantes (PIERRE; PETERS, 2000).

Essa abordagem crítica à utilização de mecanismos de representação alerta acerca da importância do desenvolvimento de pesquisas sobre reformas administrativas e de Estado que se propõem a romper com a dissociação entre política e administração, incluindo o elemento participação. É preciso atentar para possíveis disfunções em tais mecanismos para que a abordagem da democracia representativa esteja imbuída de ética, do senso de responsabilidade e responsividade para que possa se configurar como alternativa de promoção e garantia da efetiva representatividade, sob pena de que as reformas sejam apenas estéticas e incapazes de dirigir um projeto de desenvolvimento coordenado para atingir o interesse coletivo de uma sociedade (DENHARDT, 2004).

Um argumento considerado como ponto crítico para uma perspectiva de projeto democrático é que dificilmente as instituições representativas conseguem garantir a discussão e o debate adequados, visto que uma esfera representada sempre acaba prevalecendo sobre as demais. A literatura refere que a regionalização tem se constituído de um espaço permeado pelo déficit de democracia, pois faltam canais para a entrada de representantes eleitos por aqueles que são efetivamente os interessados (PIERRE; PETERS, 2000).

Algumas razões dão a essa lógica uma relativa vulnerabilidade, e sobre isso Denhardt (2004) faz um alerta destacando que essa abordagem tem limites, pois não se pode pressupor, por exemplo, que pessoas que procedem de um determinado grupo em particular vão de fato representar os interesses desse grupo. Elas podem representar os interesses da própria burocracia (leia-se governo) ou os interesses de

outras esferas que não aquela que deveria representar (seu grupo demográfico, por exemplo).

Essa crítica à efetividade das estruturas representativas que deveriam mediar a relação entre Estado e as diversas esferas sociais é central na literatura sobre o tema uma vez que seus estudiosos (BEVIR, 2010; KOOIMANN, 2003; PIERRE; PETERS, 2000; RHODES, 1997; 2010) constataam uma significativa dificuldade de garantir que a coordenação do debate leve a decisões que de fato representem os interesses dos atores. Numa perspectiva de longo prazo, Pierre e Peters (2000) defendem que, para a consolidação de um projeto de Administração Pública democratizante é esperado que instituições representativas cumpram de fato seu papel e, para isso, podem lançar mão da democracia direta para confirmar decisões tomadas a partir do processo deliberativo ou prospectar questões a serem deliberadas.

3.3.2 A matriz de elementos de Governança Pública

Embora o objeto central de seus estudos seja o Estado, Pierre e Peters (2000) comungam da concepção de que é preciso reformar as instituições sociais e desenvolver alternativas que substituirão ou complementarão as estruturas tradicionais de governo. Em outras palavras, para que as instituições representativas sejam efetivas, deverão conjugar: i) elementos da democracia deliberativa e da democracia direta em nível local com ii) elementos do movimento burocrático como base para sua estrutura e para a função coordenação com iii) elementos do movimento gerencialista para medir seus resultados e avaliar a efetividade do seu processo.

Assim, compreendemos que a crítica aos movimentos tradicionais está suportada na intenção de defender que estes precisam ser reformados para garantir i) a participação mais ativa dos atores envolvidos e ii) garantir que, no desenho e na implementação das políticas públicas, os interesses defendidos sejam coerentes com as esferas representadas. Aqui emerge então a proposta do uso associado de elementos dos movimentos burocrático e gerencialista e dos dois elementos alternativos de base democrático-representativa, estes últimos com ênfase no aspecto local.

Como a concepção de Governança Pública pressupõe que instrumentos, técnicas e desenhos de estrutura característicos dos movimentos tradicionais de Administração Pública, ou seja, burocrático

e gerencialista, sejam usados de maneira associada a elementos alternativos de base democrática capazes de promover uma perspectiva mais substantiva, o Quadro 3.2 sugere a direção que deve guiar a adoção dos elementos de cada movimento.

<p>Elementos da administração pública burocrática</p>	<p>Elementos são adotados, mas adequados ao contexto; ênfase na coordenação a partir do ideal weberiano como forma de atingir o que foi deliberado como prioridade pela sociedade; intenção de garantia da eficiência enfatizando o processo de produção do serviço público.</p>
<p>Elementos da administração pública gerencialista</p>	<p>Elementos são adotados na perspectiva intraorganizacional; adoção com vistas ao <i>accountability</i> e à avaliação do desempenho por meio de indicadores; intenção de garantia da eficácia enfatizando o resultado do processo de produção dos serviços públicos.</p>
<p>Elementos alternativos de base democrático-representativa</p>	<p>Elementos são adotados para garantir a representatividade (sociedade civil, mercado e Estado) na decisão das prioridades na perspectiva multicêntrica; adoção conjunta de mecanismos de democracia direta e deliberativa, mais fortemente em nível local; sua adoção conjunta e associada com os anteriores visa à efetividade do processo, ou seja, a garantia de um processo com resultados responsivos.</p>

Quadro 3.2 – Sentido para a adoção dos elementos de cada movimento na concepção de Governança Pública.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Kooiman (2003), Pierre; Peters (2000), Rhodes (2010).

Conjugando as demandas por eficiência e eficácia idealizadas pela abordagem gerencialista e burocrática respectivamente e propondo a reunificação entre política e administração no campo da Administração Pública, a Governança Pública preconiza a participação dos atores representantes das diversas esferas sociais e pressupõe que essa participação deve acontecer nos dois momentos do processo de *policy making*, ou seja, na formulação e na implementação das políticas públicas.

No lugar de se propor romper com as características dos movimentos que o antecederam, esta concepção de Governança Pública apresenta-se, por meio da complementaridade, como uma alternativa para a ideia de desenvolvimento co-produzido, entendendo-o como processo no qual Estados-nação, bem como as regiões e outras unidades

geográficas, evoluem em ritmos e formas diferentes, demandando, nesse sentido, um jeito diferente de governar e um planejamento que leve em consideração as questões sociais específicas.

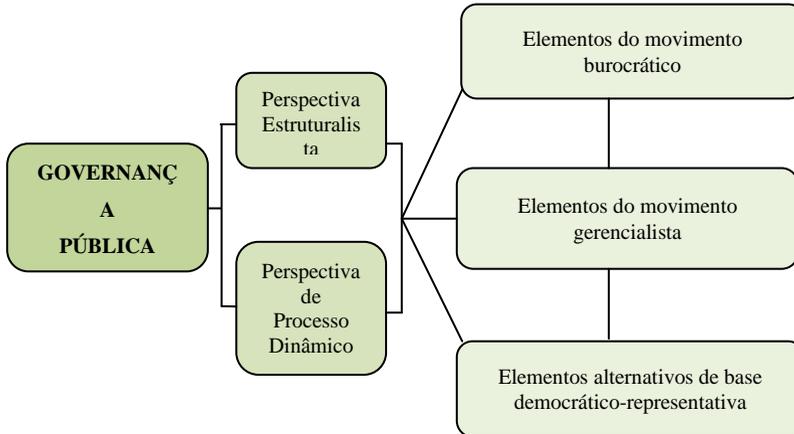
Assim, partimos para a ideia de conjugar elementos dos movimentos tradicionais com elementos alternativos, permeada por ambas as perspectivas aqui discutidas, ou seja, estrutura e processo, adotando-a como um dos caminhos que despontam para dar conta das demandas sociais contemporâneas, atenuando os efeitos da aplicação extrema dos instrumentos de cada um dos movimentos que a antecederam e adequando a aplicação conforme o contexto social.

É prudente, no entanto, que a perspectiva estruturalista seja complementada por uma perspectiva de governança como processo, ainda que esta última seja bem recente na literatura e que pesquisas empíricas em tal perspectiva ainda sejam raras. Como se pode perceber, a subseção 3.2.2, ao tratar especificamente de Governança Pública na perspectiva de processo dinâmico, está concentrada exclusivamente em Kooiman (2003).

Apesar dessa observação, Governança Pública é, em qualquer perspectiva, a administração de um processo dinâmico pelo qual se busca compreender como os atores controlam as atividades e produzem os resultados que desejam (KOOIMAN, 2003). Mesmo que os três sentidos (deslocamento do poder estatal, redes e hierarquia) anteriormente destacados sejam fundamentais numa concepção de Governança Pública como estrutura, pensar governança numa perspectiva de processo é importante porque a ação do governo não se dá exclusivamente sobre as estruturas, mas principalmente sobre as interações destas.

Uma vez compreendida a maneira como a concebemos, cabe, por meio da Figura 3.2, entender como isso se expressa e forma a concepção de Governança Pública: ela congrega o alerta em relação à necessidade de associar a perspectiva estrutural com a perspectiva de processo dinâmico para aplicar a complementaridade entre elementos de movimentos distintos.

Figura 3.2 – Expressão do conceito de Governança Pública.



Fonte: Elaborado pela autora com base em Kooiman (2003), Pierre; Peters (2000), Rhodes (2010).

Feitas tais considerações, um esforço de análise permite a identificação dos elementos que se reconhecem inerentes à concepção de Governança Pública, conforme a gênese apresentada no quadro a seguir:

Elementos da concepção de Governança Pública	
E1	Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil.
E2	Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações.
E3	Delegação da autoridade estatal em três direções: <i>downward</i> , <i>outward</i> e <i>upward</i> , reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes.
E4	Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos.
E5	Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional.

Quadro 3.3 – Matriz de elementos que caracterizam a gênese do movimento de mudança para Governança Pública.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Kooiman (2003), Pierre; Peters (2000), Rhodes (2010).

Esses elementos destacados no Quadro 3.3 coram a concepção aqui desenvolvida, a caracterizam como um movimento que se reconhece como um jeito de governar em que a cooperação é o fio condutor do desenvolvimento que cada esfera social deseja. Evidenciam que este movimento deve ser coordenado pelo Estado, porém com menos governo e mais governança.

Elementos da concepção de Governança Pública		Autores centrais na definição do Elemento da matriz de análise.
E1	Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil.	KOOIMAN (2003) PIERRE; PETERS (2000)
E2	Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações.	KOOIMAN (2003) PIERRE; PETERS (2000) RHODES (2010)
E3	Delegação da autoridade estatal em três direções: <i>downward</i> , <i>outward</i> e <i>upward</i> , reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes.	PIERRE; PETERS (2000) RHODES (2010)
E4	Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos.	PIERRE; PETERS (2000)
E5	Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional.	KOOIMAN (2003) PIERRE; PETERS (2000) RHODES (2010)

Quadro 3.4 – Estudiosos de Governança Pública e respectiva relação com cada Elemento de Governança Pública.

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 3.4 identifica os autores especialistas adotados para delinear cada elemento desse conjunto, de maneira a destacar aquele cuja ideia central da abordagem concentra-se no referido elemento. No entanto, nos cabe ressaltar que o conjunto dos cinco elementos é fruto justamente do fato de a abordagem de um autor transpassar a abordagem de outro, confirmando a presença dele no movimento. Dito isso, o quadro ilustra o (s) especialista que tem, na sua abordagem, a ênfase naquele elemento, não significando, no entanto, que este não tenha sido tratado da abordagem dos demais especialistas adotados nessa concepção teórica.

Embora numa ideia de modelo ideal (WEBER, 1991), esse conjunto de elementos expressa o jeito de governar que emerge junto com o neodesenvolvimentismo; que considera a participação dos diversos atores representando o mercado, a sociedade civil e o próprio Estado; que associa a lógica burocrática à lógica gerencialista para, juntamente com elementos que se extraem da democracia, se propor a transformar a Administração Pública num instrumento para além do desenvolvimento econômico: um movimento que idealiza o desenvolvimento também na perspectiva substantiva e que leva em conta no seu planejamento as peculiaridades da unidade geográfica a que se refere.

A administração das questões sociais tende a ser cada vez mais compartilhada entre os diversos interessados e, como aponta Rhodes (2010), cidadãos caminham progressivamente no sentido de se engajar efetivamente na ação coletiva. Para Pierre e Peters (2000), a grande novidade da Governança Pública é a consideração de mecanismos de cooperação que permitem superar a ação de colaboração, conforme o conceito dado por Kooiman (2003) para esta última.

Com isso, além da perspectiva de superação da dissociação entre política e administração que fomenta a politização dos atores, Governança Pública diferencia-se dos demais movimentos pela ênfase na cooperação e no processo de coordenação estatal dessas interações como função administrativa. Nessa perspectiva, o administrador público efetivo deve abandonar o papel de controlador do sistema para assumir a postura de facilitador das relações, passando a caber ao representante do Estado o papel de coordenador de tais relações. Nas palavras de Rhodes, passa a ser responsabilidade do agente público coordenador a ação de

[...] open networks of communication among people acting either within or across the interface between them (...) and stress the importance of reticulists who occupy 'nodal positions in the wider decision network' and make key judgements about linkages or what to communicate to whom (RHODES, 2010, p. 56).

A partir dessa realidade, os administradores públicos – como representantes do Estado – devem preocupar-se com o desafio de governar interações originárias do aumento dos atores sociais que participam do processo político e suas relações. Assim sendo, para se constituir como processo dinâmico, a concepção de Governança Pública

pressupõe que primeiramente o Estado precisa reafirmar a importância do seu papel na sociedade lançando mão da estratégia de delegação, mas garantindo o poder e o controle que se dissolveram ao longo do tempo.

Deve desenvolver-se como sistema no qual o controle e o poder retomados possam ser delegados a uma governança para diversos níveis, uma governança *multilevel*, como vem sendo chamada na Europa. Ou seja, deve permitir o seu deslocamento no sentido *upward, downward e outward*, mas garantindo também que ao final a soma das suas competências o reconheça como o estrategista de um projeto de desenvolvimento co-produzido. De acordo com Pierre e Peters:

This perspective [...] is at the core of governance theory. State action is [...] predicated on some notion of external changes: action presupposes some degree of adaptive capacity. [...] is derived more from the state's capacity to establish priorities and coordinate action among key societal actors in the pursuit of those goals (PIERRE; PETERS, 2000, p. 164).

A relação entre as redes e o Estado, por sua vez, pode ser descrita como de dependência mútua. Dirigir esse conjunto complexo de organizações passa pela administração da tensão contínua que existe nos pontos dessas interações. O modelo de Rhodes – conhecido como “*Power-Dependence*” – foi baseado na relação força *versus* dependência e nas variações do nível de dependência entre as diferentes esferas e os vários níveis de governo. Ele postula que as organizações dependem umas das outras para dispor dos recursos necessários à sua operação, de onde vêm então as relações de troca.

Do ponto de vista do Estado, as redes incorporam considerável experiência e representação de interesses e, portanto, são componentes potencialmente valiosos no processo político. Porém, as redes se mantêm a partir de interesses comuns e desenvolvem uma alta capacidade de coesão, tornando-se capaz de desafiar os interesses do Estado. As redes vão se tornando autônomas e resistentes às orientações do Estado como governo central, confirmando a tendência da expressão “*governing without Government*”⁶.

⁶ Rhodes (2010, p. 58) sugere que isso pode significar o nascimento de uma Administração Pública pós-moderna, mas não entramos nessa discussão por não ser este o objetivo desta tese.

Sobre isso, Rhodes (2010, p.16) reflete: “*As networks multiply, so do doubts about centre’s capacity to steer*”. Por isso, no entendimento do autor, embora a ideia de redes políticas como exemplos de novas formas de cooperação tenha sido construída a partir da experiência britânica, sua aplicação pode servir como “[...] *a basic building block to understanding the shift to governance. [...] They are a constraint on executive power and a key element in any explanation of hollowing-out*” (RHODES, 2010, p. 12).

Como fica demonstrado no quadro, destacado no entendimento de Pierre e Peters (2000) e corroborado por Rhodes (2010) e Kooiman (2003), no movimento para governança dentro da Administração Pública, muitos dos elementos que eram usados no passado são agora reconsiderados. Além da importância de pensar na conjugação de técnicas e instrumentos pertencentes a movimentos distintos como fazendo parte da natureza da mudança que envolve os objetivos políticos (PIERRE; PETERS, 2000), é possível depreender que não estão descartados os elementos dos movimentos tradicionais da Administração Pública, e sim uma relativa adequação ou atenuação do seu uso, associando-os a elementos de democracia direta e democracia deliberativa para fomentar a representatividade das diversas esferas e a ocorrência de processos mais democráticos na construção do planejamento e nas decisões de maneira geral.

Acreditando nisso, o desenvolvimento de pesquisas que se voltam para a compreensão de como executar esse novo papel do Estado na sociedade contemporânea apontam para a emergência de uma nova Administração Pública, o que introduz uma nova perspectiva: é preciso lançar mão de elementos mais substantivos como a participação da comunidade e da sociedade civil, a democracia deliberativa e a democracia direta para governar em benefício de um projeto de desenvolvimento. Além disso, conjugá-los com os elementos de perspectiva burocrática e gerencialista para promover a cooperação e manter o agente público como um maestro na coordenação desse processo, envolvendo-se apenas quando a sua intervenção se fizer necessária e assegurando que o processo de construção e implementação das políticas públicas seja mais democrático.

Estes mecanismos de democracia representativa devem, todavia, se institucionalizar em nível local e regional, uma vez que questões sociais específicas tendem a ser mais adequadamente resolvidas pelos atores nela envolvidos. Como a função planejamento fica mantida, este então deve projetar o desenvolvimento da região levando em conta critérios voltados à equidade para atender a especificidade do contexto.

Assim vem se fortalecendo o debate sobre Governança Pública que por alguns é entendida como movimento, por outros como modelo e por outros ainda simplesmente como um novo jeito de governar. Haja vista o pouco tempo ainda de debate sobre o tema e também levando em conta o alerta de estudiosos como Pierre e Peters (2000), no caso específico desta tese, o tema é tratado apenas como uma concepção e não como um modelo que tenha os limites definidos a ponto de colocar o fim nele mesmo. Corroboramos com tais autores que, depois de analisarem vários sistemas políticos adotados em diferentes países e as adaptações que estes realizaram para se adequar às mudanças no respectivo contexto socioeconômico, reconhecem que nenhum modelo simples será capaz de atender a complexidade inerente à sociedade contemporânea. Dessa forma, a matriz de elementos aqui apresentada se trata da expressão da gênese do movimento de mudança para Governança Pública, ou seja, um modelo teórico de análise do respectivo movimento e não um modelo de Administração Pública.

3.4 REFLEXÕES SOBRE GOVERNANÇA PÚBLICA: Limites e Possibilidades

Há algumas décadas, a capacidade dos governos para promover a coordenação do processo de desenvolvimento esteve associada à competência em garantir a capacidade produtiva de um Estado-nação. Desde o final do século XX, porém, esta capacidade e a sua proposta têm sido contestadas e o interesse pela ideia de governança representa o encerramento de um círculo relativamente rápido e confuso de desenvolvimento político durante aquele século.

No seu começo, um primeiro movimento buscou a consolidação do governo democrático em grande parte do Ocidente, mas no período após a Segunda Guerra Mundial (a partir de 1945), na Europa ocidental e mais tarde nos Estados Unidos, testemunhou-se um segundo movimento: os governos assumiram um papel mais influenciador, embarcando num projeto político de regulação, redistribuição da economia e, conseqüentemente, uma significativa expansão da esfera pública. Com isso, aumentou a intervenção estatal na dinâmica do mercado, buscando o Estado legitimar-se como o único agente capaz de promover a mudança social, diminuir as desigualdades e garantir o desenvolvimento econômico. Um terceiro movimento transformou-o de Estado solucionador das questões sociais para um Estado provocador

delas⁷. A onda de privatizações, desregulamentação, corte de despesas públicas, corte de impostos, políticas econômicas monetaristas, severas reformas administrativas e a introdução de uma filosofia baseada em técnicas de mercado no serviço público foram, conforme Pierre e Peters (2000), algumas das estratégias adotadas para desenhar o que viria a ser conhecido como NPM.

A partir então dos anos 1980, um novo modelo de Estado emerge das ideias acerca do que de fato é ou deveria ser o papel de um governo para a sociedade, desenha novas perspectivas em relação ao processo de definição e implementação das políticas e respectivos programas, além de oferecer novas abordagens para o suposto papel de coordenador de uma sociedade que está continuamente sendo tentada a guiar-se pelos pressupostos do mercado.

Os anos 1980 e 1990 ficaram marcados como período em que o Estado limitou-se significativamente como provedor de serviços públicos, mas destacou-se como agente regulador da dinâmica dos mercados. Alguns anos mais tarde, ainda na década de 1990, esse movimento também ocorreu na América Latina, onde, a exemplo do Brasil, iniciaram-se os processos de privatização e criação de agências reguladoras de serviços até então prestados pelo governo. A respeito disso, Pierre e Peters (2000, p. 3) traçam um importante paralelo e, nas suas palavras, destacam que

[...] in some respects the political economy of the 1990s looks remarkably similar to that of the interwar period when governments played a fairly modest role in society with regard to the limited range of public services provided and the presence of the state in markets.

Tal redesenho do Estado se dá a partir das consequências oriundas do fato de este abandonar o papel de ator central da definição e implementação das políticas públicas – soberano num primeiro momento e fomentador da unidimensionalidade do mercado num momento seguinte (GUERREIRO RAMOS, 1989). Em outras palavras, a sua legitimidade passou a ser questionada e obrigou-se a, entre outras coisas, diminuir seu status hierárquico, descentralizando. O papel de prestador de serviço é substituído pelo de coordenador das relações entre

⁷ Isso pode ser evidenciado no governo de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan, governo inglês e americano, respectivamente.

os diferentes atores, incluindo organizações de vários níveis e das diferentes esferas.

Mas permanecia sem resposta a questão latente do final do século passado, ou seja, como um governo democrático, de quem se espera a capacidade de influenciar, controlar e coordenar, poderia atuar como tal num clima político e numa situação econômica e fiscal como a que se estabeleceu nessa quarta e última fase do processo de mudança política do século XX? Tal questão nos leva a uma reflexão no sentido de perceber que, apesar da mudança em curso do papel do Estado e das diversas reformas administrativas enfrentadas pela Administração Pública em todo o mundo, estas – como projetos de democracia – ainda são, em grande parte, visualizadas de forma independente do setor privado e das demais esferas.

O modo de ação sugerido pela abordagem positivista é hierárquico, estruturado e autoritário e isto não se identifica com um projeto de desenvolvimento permeado pelos ideais da democracia. Ao rever o desenvolvimento das teorias da Administração Pública, Waldo (1980) concluiu que estas são falsas para o ideal da democracia porque insistiram que a democracia é periférica à administração.

Se a política pudesse ser separada da administração, seria lógico supor que as lições aprendidas na administração de organizações privadas caberiam para a administração de organizações públicas. Apesar disso, durante as décadas de 1920 e 1930 do século passado, as duas foram consideradas essencialmente semelhantes. A Ciência da Administração é limitada, pois não compreende adequadamente o contexto moral no qual está a estrutura de Estado. A Ciência Política, por sua vez, não atende aos assuntos voltados à análise organizacional. A Ciência Econômica, fechando o tripé, é significativamente predominada pela ideia de desenvolvimento limitada à perspectiva de crescimento como acumulação de capital.

Corroborando com o diálogo entre as ciências para dar conta da complexidade da sociedade contemporânea, propõe-se o avanço na construção de conhecimento científico no que tange aos ajustes demandados pelos desequilíbrios e pela heterogeneidade identificados no processo de desenvolvimento. A ideia é que os diversos atores interessados sejam envolvidos no processo político-administrativo, incluindo desde pequenas organizações sem fins lucrativos dos diversos níveis até grandes organizações multinacionais, tanto privadas quanto de outras esferas.

Isso remonta ao desenvolvimento dos pressupostos que delinearão o paradigma paraeconômico e a Teoria da Delimitação dos

Sistemas Sociais (GUERREIRO RAMOS, 1989), as justificativas para a fragilidade do conjunto de ideias liberais (SMITH, 1983) e a abordagem substantiva da economia (POLANYI, 1980). Sugere que os clássicos “homem administrativo” e “homem econômico”, limitados por sua racionalidade e amplitude de interesses, cedem lugar ao administrador público como analista político, pois um modelo de Administração Pública coerente passa pela ideia de que o Estado influencia a vida pública e deve, portanto, ter a responsabilidade para administrar esse impacto de modo consistente com os padrões democráticos.

Para que isso seja possível, a estrutura de Estado deve ser planejada e administrada a partir de abordagens que preconizam o entendimento, o consenso, a comunicação e a participação, abandonando a hegemonia do modelo racional. Mas esta parece ser uma tarefa complexa, pois precisa conciliar e integrar questões que são aparentemente tão contrárias como política e administração, eficiência e responsividade, autonomia e responsabilidade, teoria e prática.

A visão ortodoxa da Administração Pública tem a administração separada do processo político e se respalda em princípios científicos de administração. Carrega consigo uma teoria social e política que é, entretanto, uma teoria negativa, uma teoria antipolítica, uma tentativa de transformar os problemas de política em problemas de administração (DENHARDT, 2004). Reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação da participação dos atores sociais para um projeto de desenvolvimento, a literatura sobre Administração Pública e Ciência Política salienta a tendência do movimento chamado Governança Pública para dar conta da necessidade de mobilizar as forças oriundas de interesses distintos dessa sociedade, inovando com mecanismos que facilitem o processo cooperativo e melhorem a democracia.

Os estudos apontam a necessidade de mudar a concepção de governo de administração científica para um centro de relações e obrigações éticas, pautado no compromisso de fazer um mundo melhor e com sentido. Dito de outro jeito, a literatura vem apontando a emergência de uma forma diferente de governar e não necessariamente um novo modelo de governo. Isso demanda uma visão ampliada que considere as dimensões não contempladas adequadamente pela literatura tradicional, destacando a importância do governo democrático, do foco no interesse público e do papel de cidadão, objetivando a efetiva co-produção dos valores sociais que devem ser publicamente definidos.

Os atuais sistemas de governo sugerem ter doses variadas de cada movimento de Administração Pública, ou seja, permitem presumir a

existência de um predomínio do movimento burocrático, mas também traços de gerencialismo e da participação da sociedade preconizada pela abordagem emergente. A análise fragmentada incorre numa sensação de rompimento progressivo com o movimento burocrático quando, na verdade, o que a realidade revela é a convivência de características dos diferentes movimentos.

Sem desconsiderar que os demais continuam a figurar na realidade das reformas administrativas com maior ou menor intensidade de cada uma das suas características, a concepção de Governança Pública vem encontrando cada vez mais espaço nos estudos acerca do tema. Apresenta-se como alternativa que muda a forma de entender a relação entre Estado e sociedade, passando a ter esta última como parceira fundamental para o planejamento e a execução de políticas públicas.

O movimento por um novo jeito de governar – aqui entendido como fomentador da Governança Pública – demanda uma nova estrutura de governo que dê conta da nova dinâmica do processo de “*policy making*” fortalecido pelas características das últimas décadas. Além da concepção de Governança Pública pressupor que o desenvolvimento é um processo dinâmico no qual os atores sociais são capazes de definir e lutar pelas suas prioridades, ela também reconhece que estes, ainda assim, carecem de um agente coordenador nessa busca em meio a processos mais democráticos.

Nesta perspectiva, para que o movimento de Governança Pública possa se sustentar como proposta que instrumentaliza o Estado em relação à forma de desenvolver e implantar um modelo que regule as relações entre ele, o mercado e a sociedade civil, para que os interesses sejam permeados por uma perspectiva substantiva e o desenvolvimento seja fruto da ação coletiva, cabe tecer algumas considerações tendo como fio condutor uma importante questão: como este tema emergente e central no debate das ciências sociais se mostra cumprindo a tarefa que, segundo Paes de Paula (2007), não foi cumprida por Guerreiro Ramos (1989; 1996), ou seja, demonstrar como o Estado poderia, sistematicamente, implementar e administrar os sistemas sociais delimitados e, conseqüentemente, promover uma sociedade na sua concepção multicêntrica?

Imaginamos que respostas para tal questão, isto é, para a compreensão de como avançar na concepção como proposta de instrumentalização do Estado, podem partir da observação de alguns aspectos extraídos durante a pesquisa que desenvolvemos junto às

publicações e respectivas experiências empíricas que sustentam o desenvolvimento da concepção teórica sobre esse assunto.

O primeiro aspecto que observamos é a necessidade de substituição progressiva do aporte predominante na ciência social formal percebido nas publicações acerca de Governança Pública por um conjunto maior de teorias democráticas aos seus estudos. Essa orientação sugere a demanda por uma abordagem mais crítica para o campo e o conseqüente e progressivo abandono da abordagem provocada e sempre incentivada pelo modelo racional. Como adverte Bevir (2010, p. 37), “[...] *the new governance, as theory and as practice, is still part of a modernism that has long been struggling with the demise of nineteenth-century understandings of the state [...]*”. Assim como o campo da Administração Pública, esse subcampo parece estar nascendo já fortemente sustentado numa perspectiva fraca no sentido crítico.

Em função da juventude do termo “governança”, o debate acadêmico sobre o tema é recente. Apesar dessa brevidade, ele vem se fortalecendo nas últimas décadas como objeto de estudo em campos como a Ciência Política, a Administração e a Economia. Dentre os autores estudados para a construção da concepção aqui apresentada, percebemos um apelo funcionalista e normativo entre Kooiman (2003) e Rhodes (1997; 2010), um discurso intermediário entre o normativo e o crítico por parte de Pierre e Peters (2000) e uma perspectiva eminentemente crítica por parte do cientista político professor da Universidade de Berkeley, Mark Bevir (2010).

Apesar de os estudos de Kooiman (2003) e Rhodes (2010) estarem contribuindo com a mudança de *government* para *governance*, seus trabalhos são, em grande medida, desenvolvidos por meio de uma abordagem que, embora com importantes reflexões baseadas na ciência política, evidencia uma perspectiva vinculada à ciência social moderna.

A abordagem interativa de Kooiman (2003), por exemplo, quando este trata de processo dinâmico e suas características diversidade, complexidade e dinâmica, é significativamente de aporte funcionalista. Sobre o trabalho de Rhodes (1997; 2010), um alerta importante é feito por Saward (1997) no que concerne às suas concepções relativas a “*governance*” e “*hollowing out*”. Para Saward (1997), a ideia de fragmentação defendida por Rhodes, a importância da coordenação e do papel dos servidores públicos como defensores da corrupção e da improbidade têm uma postura normativa implícita, pois fomenta isso, porém não explica como fazer. Rhodes contra-argumenta tal posição, explicando que:

The stance is normative, but explicit. Hollowing out is an empirical phenomenon, with normative consequences. The traditional mechanism of accountability in representative democracy were never designed to cope with multi-organizational, fragmented policy systems. The analysis of multiple discourse in networks seeks to adapt the notion of accountability to the conditions of the late 1990s. More important is the need to adapt the mechanism of representative democracy to the workings of the differentiated polity (RHODES, 2010, p. 21-22).

Verificamos, contudo, que fica latente a necessidade de avançar nos estudos no sentido de entender como se desenvolve a capacidade do governo para gerir as redes, por exemplo. (RHODES, 2010). Como destaca o este autor:

The state becomes a collection of interorganizational networks made up of governmental and societal actors with no sovereign actor able to steer or regulate. A key challenge for government is to enable these networks and seek out new forms of co-operation (RHODES, 2010, p. 57).

Talvez essa realidade ainda fraca no sentido crítico e basicamente normativo se justifique pela brevidade do tema. Mesmo reconhecendo a relevância dos seus estudos no sentido de ajudar a viabilizar um modelo de administração com tal proposta, consideramos fundamental o avanço no aporte baseado em teorias da democracia tanto quanto um olhar crítico sempre atento.

Outro aspecto que ressaltamos são as experiências usadas para a construção do conhecimento sobre o tema. Chamou-nos atenção que elas se concentram em países desenvolvidos, como Inglaterra, Estados Unidos e Canadá. Não identificamos publicações relacionadas a estudos feitos em nações em estágio mais atrasado de desenvolvimento, nem tão pouco a sua aplicação a unidades geográficas que correspondam a nível estadual ou municipal, por exemplo. Em se tratando de uma concepção acerca de um movimento emergente de Administração Pública, entendemos que a literatura hoje é limitada quando sua adoção possa ser

pensada por parte de administrações públicas em esferas de nível estadual e municipal. Estudos e pesquisas que retratem, discutam, exemplifiquem a sua aplicação em realidades distintas das utilizadas na literatura estudada tendem a tornar visíveis sua prática em realidades sociais alternativas.

Assim sendo, mais uma vez voltamos a postura alerta de Souza Santos (1988), que nos faz um convite em suas obras para que desenvolvamos estudos e pesquisas que contribuam para o aprofundamento da crítica teórica e para o desenvolvimento de novas perspectivas para cada realidade social especificamente. A simples reflexão a respeito dessas observações pode, no nosso entendimento, contribuir com o avanço teórico da Governança Pública como movimento emergente e fundamental para a execução do papel do Estado demandado no século XXI.

3.5 GOVERNANÇA PÚBLICA COMO UM CAMINHO PARA PENSAR A SOCIEDADE MULTICÊNTRICA

A Administração Pública, como campo que se propõe ao estudo daquilo que é público, passa, neste início de século, a incorporar as características de um modelo de gestão baseado nas relações e que aponte no sentido de uma governança democrática, efetiva e responsiva. Pensando dessa maneira, uma reforma na Administração Pública, embora precise contemplar ferramentas e processos para aplicação no nível intraorganizacional, também deverá considerar maneiras de desenvolver mais direção das interações que se dão por meio de tantas relações que daí advém.

Uma sociedade é normalmente marcada por conflitos e mudanças e, para acomodar os diversos interesses que estão em constante estado de tensão, emerge a importância da compreensão acerca dos processos, dos padrões e das relações. Um modelo de relação entre Estado e sociedade que tem como valor subjacente a reunificação entre política e administração pode significar a descontinuidade em relação à ideia de reforma administrativa apenas como política simbólica, promovendo as condições necessárias para que cada uma das suas regiões passe da estrutura atual a outra superior, substituindo continuamente problemas mais grosseiros por outros mais refinados.

É preciso avançar os estudos de modelos de administração pública amadurecendo o desenho daqueles que se voltem aos ideais de

uma sociedade menos heterogênea e que entendam o desenvolvimento – na sua mais plena concepção – como o grande objetivo de um modelo de Estado. Por isso, a ideia de Governança Pública como fruto de estudos contemporâneos no campo da Ciência Política, da Economia e da Administração Pública emerge como uma concepção alternativa embrionariamente desenvolvida durante as últimas décadas do século passado na tentativa de respaldar a transformação do papel do Estado e contribuir para que este exerça suas funções frente à demanda de desenvolvimento.

A concepção emergente, além de ser interpretada como uma espécie de teia onde as ligações se dão entre as esferas subnacionais, nacionais e internacionais, também pode ser reconhecida como proposta que inova associando características de diferentes movimentos para dar conta do desenho da estrutura de Estado ideal e das interações advindas das relações deste com a sociedade. Nessa concepção, além da garantia de que o elemento central das teorias de governança, ou seja, o pressuposto de que, apesar da transferência da autoridade estatal, a soma das competências e responsabilidades do Estado deve se manter inalterada (PIERRE; PETERS, 2000), também está contemplada a ideia de complementaridade entre padrões convencionais e alternativos para compor um sistema de governo dirigido para um projeto de desenvolvimento democrático.

É possível entender assim que o movimento no sentido de Governança Pública emerge como um modelo para o novo papel do Estado, que se oferece como alternativa para suportar a transformação deste em relação à sociedade, mas que está longe de subjugar a aplicação dos pressupostos dos demais movimentos até então vividos. É uma proposta alternativa para um projeto democratizante no qual os atores cooperam no sentido do interesse público, cabendo ao novo Estado a responsabilidade de fazer com que cada agente possa atuar além do autointeresse. A noção de público na Administração Pública deve refletir o cidadão informado e envolvido no trabalho da arena política, incorporado da noção de responsividade.

Tem como pano de fundo a ideia de que um projeto de reforma administrativa e de Estado deve se mostrar sensível ao impacto das relações estruturais e das interações que as permeiam para ser capaz de reconhecer e responder às demandas dos processos de mudança. Esta constatação implica numa base ética para a Administração Pública, tanto quanto uma reunificação do processo administrativo com o político.

Nessa perspectiva, as teorias política, organizacional e econômica, como galerias por onde se sustenta a ciência social, dão uma

demonstração de que juntas podem conduzir à reflexão acerca da importância do desenvolvimento para além do crescimento econômico e da acumulação de capital, isto é, para a tessitura de uma sociedade que reconhece, respeita e promove o verdadeiro sentido das ações individuais e coletivas, garantindo também que as bases das fenomenias – como sistemas cognitivos personalísticos que têm o desenvolvimento pessoal como interesse dominante – e das isonomias – como sistemas cognitivos de caráter político cujo interesse dominante é o bem-estar social – sejam mantidas e incentivadas (GUERREIRO RAMOS, 1989).

4 A EXPERIÊNCIA DE SANTA CATARINA COM A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Neste capítulo revisitamos a história do desenvolvimento socioeconômico e político de Santa Catarina, passando por alguns momentos marcantes acerca de reformas administrativas e programas de governo que antecederam o atual modelo de gestão descentralizada iniciado no primeiro mandato do Governador Luiz Henrique da Silveira (2003-2006) e a associada criação das SDRs.

Com isso, evidenciamos que, antes da concepção do modelo objeto do nosso estudo, o Estado já apresentava sinais de um ideal de co-produção, ensaiando de várias formas a participação da sociedade na sua trajetória de desenvolvimento que se deve, em grande parte, pelo processo de colonização a partir de várias etnias, principalmente os imigrantes europeus.

Feito isso, descrevemos o marco institucional-legal da criação do modelo objeto do presente estudo para tratar do seu delineamento conceitual. Caracterizamos as SDRs como agências de fomento ao desenvolvimento regional e tratamos do papel dos CDRs como partes integrantes da estrutura regionalizada. Dedicamos também uma seção para descrever os principais instrumentos desenvolvidos no sentido de fortalecer a função do planejamento e outra ainda para discutir o tratamento dado à distribuição do orçamento entre o nível setorial e regional a partir do previsto nos Planos Plurianuais que se desenvolveram nos períodos que permearam a implantação do modelo, ou seja, 2004-2007, 2008-2011, e o proposto para 2012-2015.

Por fim, destacamos as principais iniciativas de pesquisadores que se lançaram ao estudo do modelo que vem sendo implantado no Estado desde 2003, apontando suas principais conclusões em relação ao que se propuseram pesquisar e as respectivas recomendações para trabalhos futuros e ações de governo no sentido de ajustar o que vem sendo realizado.

4.1 O CONTEXTO SOCIOECONÔMICO QUE ANTECEDEU A EMERGÊNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SANTA CATARINA

O conhecimento sobre o movimento de mudança que, desde o século XIX, contribuiu para elevar Santa Catarina de uma economia de subsistência a uma economia inserida no capitalismo brasileiro permite identificar e compreender a importância de um projeto de governo voltado ao desenvolvimento regional e à participação da sociedade.

Da segunda metade do século XIX até meados do século XX, mais precisamente por volta de 1945, Santa Catarina tinha a pequena propriedade mercantil e as atividades tradicionais como base do seu padrão de crescimento. Mesmo que na região de Lages a atividade pecuária apontasse para o regime de grandes propriedades, ainda assim o padrão hegemônico em Santa Catarina consistia das pequenas propriedades que ditavam o ritmo e a direção da economia catarinense, caracterizando-o com o predomínio do capital mercantil.

Se o Brasil presenciava a vinda dos imigrantes europeus para trabalhar nas lavouras de café, Santa Catarina também vivia a sua chegada que, no caso deste Estado, provocou a fundação das várias colônias e a expansão agrícola na região Oeste, o nascimento e fortalecimento da indústria têxtil na região do Vale, a extração de carvão no Sul, a extração de erva-mate no Planalto Norte, o corte de madeira e a produção de alimentos no Vale do Itajaí (GOULARTI FILHO, 2002; 2010).

Esse regime de produção baseado nas pequenas propriedades foi responsável pela promoção de uma economia de subsistência e pelos primeiros passos de um regime de troca do excedente. Mas foi também responsável pelo surgir de uma diferenciação social, já que alguns colonos começaram a se destacar frente a outros. Segundo Goularti Filho (2010), a criação de municípios e vilas foi a solução encontrada para a demarcação de terras; a construção de estradas, ferrovias e portos foi pensada para tratar de escoar a produção excedente; índios foram exterminados com a justificativa de acabar com a violência reclamada pelos próprios colonizadores; e caboclos subordinados à relação capital *versus* trabalho para assim se materializar as condições sociais a sustentarem o sistema capitalista.

Tudo isso associado à constante entrada de imigrantes que denotavam significativo potencial de mercado de trabalho, aos pescadores açorianos e aos caboclos do planalto, fez com que Santa

Catarina respondesse bem ao aumento da demanda nacional ocorrido entre 1915-1929, provocada em função da expansão da produção do café e consequente expansão urbana do estado de São Paulo, da forte diversificação econômica ocorrida no eixo Rio-São Paulo com o surgimento de indústrias do setor metal-mecânico e químico, da expansão urbana da capital federal, da integração da região Sul à região Sudeste por meio de ferrovias e do interior de Santa Catarina aos portos, além da proximidade com Curitiba e Porto Alegre como importantes mercados (GOULARTI FILHO, 2002; 2010). Esse engajamento com a economia nacional e mais especificamente com o crescimento do Estado de São Paulo resultou em importante salto da economia catarinense nas décadas de 1930 e 1940.

Muito embora tenha se saído bem nesse período, Santa Catarina mantinha a mesma matriz produtiva e apenas a partir de 1945, apesar de enfrentar e resistir nessas condições à crise mundial de 1929, o rompimento do padrão monetário internacional (padrão-ouro) e o aparecimento de novos atores sociais, é que começa a mudar a estrutura econômica catarinense. A então discreta indústria metal-mecânica em Joinville cresce, surge a indústria do papel e celulose no planalto, além das cerâmicas no sul. O velho padrão de acumulação que resistia em Santa Catarina é rompido e dá-se no estado a diversificação industrial demandada desde a década de 1920 que exigia a continuidade do crescimento, porém com outras bases.

Assim, o período de 1945 a 1962 foi palco de uma verdadeira diversificação e ampliação da base produtiva catarinense, fazendo surgir novos setores, fortalecendo setores já existentes e industrializando a agricultura.

O pequeno proprietário, o colono, o caboclo e o pescador foram as matrizes sociais dessas transformações. O capital-dinheiro, concentrado nas mãos dos pequenos capitalistas, transformou-se rapidamente em capital-industrial. A partir desse desdobramento, nasceu o grande capital industrial em Santa Catarina. E o capital industrial, juntamente com o mercantil, foi o móvel da acumulação no período de 1945 a 1962, um período transitório para a fase da integração e consolidação da indústria catarinense (GOULARTI FILHO, 2010, p.40).

O engajamento no projeto nacional de industrialização e no planejamento estadual acelerou a até então lenta acumulação de capital por parte das pequenas produções. Nasceram nesse momento grandes e importantes empresas, principalmente nos setores metal-mecânico e alimentar. Da mesma forma, surgem as limitações para a continuidade desse crescimento e dessa diversificação, tais como os gargalos em relação à energia, sistema bancário para viabilizar os recursos financeiros e infraestrutura de estradas, ferrovias e portos. O panorama em Santa Catarina em 1960 retratava dificuldade de crédito, estrangulamento energético, precariedade das vias de transporte, restrição da produção agrícola e impedimento da expansão industrial como consequência de uma infraestrutura deficitária.

A força produtiva estava sendo limitada pela falta de infraestrutura e de capital financeiro e caberia ao Estado a solução no sentido de viabilizar os altos investimentos demandados. Para Goularti Filho (2010, p.44), “[...] somente o estado, tanto em âmbito nacional quanto estadual, dispunha de capital suficiente e capacidade de articulação para comandar os investimentos perseguidos pelo capital industrial [...]”. A intervenção do Estado passou então a fazer parte do novo padrão e este agente passou a investir na infraestrutura social básica e providenciar os arranjos institucionais necessários para facilitar o processo de acumulação.

Esse longo período em que o padrão de crescimento da indústria catarinense esteve baseado nas pequenas propriedades e nos setores tradicionais da economia cedeu lugar à mudança do padrão de crescimento a partir de 1945. Em 1962, o padrão de crescimento se alterou ao contar com um novo sistema de crédito, com investimentos estatais em energia e transporte e com a consolidação do setor eletro-metal-mecânico. Mesmo nos setores mais tradicionais houve empresas que se consolidaram como médias e grandes, projetando-se inclusive como líderes nacionais. Assim definiram-se os contornos da diversificação e da ampliação da matriz produtiva ao findar o período de 1945 a 1962 (GOULARTI FILHO, 2010).

O desenvolvimento econômico começou a ser pensado dentro do aparelho do Estado e talvez este seja o aspecto mais relevante herdado com o fim desse período de transição no qual então se reconhecem as primeiras experiências de planejamento da economia catarinense. Ao mesmo tempo em que acontecia um movimento pela industrialização em nível nacional, o novo padrão de crescimento de Santa Catarina passou, a partir de 1962, a ser comandado pelo Estado e pelas grandes e médias indústrias e agroindústrias.

Dentre as experiências de planejamento, o Plano de Obras do Governo (POE), 1956-1960, foi a primeira delas. Mas foi de fato no governo seguinte, por meio do Plano de Metas do Governo (PLAMEG), 1961-1965, que o Estado passou efetivamente a adotar instrumentos de políticas econômicas para dar conta dos investimentos em infraestrutura social básica e para financiar o capital privado. O marco do planejamento em Santa Catarina é assim concedido ao Governo Celso Ramos (1961-1965), que idealizou o referido plano.

O Plameg foi pensado a partir da experiência de Celso Ramos como Presidente da recém-criada Federação das Indústrias de Santa Catarina (FIESC). Quando o Presidente da FIESC, Celso Ramos, coordenou um diagnóstico que contou com a participação da sociedade, aproximadamente duas mil pessoas distribuídas por todos os municípios catarinenses responderam a um questionário permitindo identificar as ações prioritárias. Num segundo momento, tais dados foram sintetizados em encontros microrregionais e consolidados num relatório conhecido como “Documento Básico” (1959) – fruto do 1º Seminário Socioeconômico ocorrido em Florianópolis, organizado pela FIESC. A partir desse relatório desenhou-se o que ficaria conhecido como o Plameg – Plano de Metas do Governo Celso Ramos.

O referido plano concentrava-se em três grandes objetivos, a saber: i) o homem: focava a melhoria das condições de vida por meio da educação e cultura, justiça e segurança pública, saúde e assistência social; ii) o meio: priorizava a melhoria nas condições de infraestrutura (energia elétrica e rodovias); e iii) a expansão econômica: visava à expansão agrária e industrial (ampliação do setor de crédito e desenvolvimento agrário – através do estímulo fiscalização e controle da produção). Do Plameg (1961-1965) nasceu o Banco do Estado de Santa Catarina (BESC), o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), a Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC) e a Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC), por exemplo.

A coleta dos dados contou com a participação popular e o “Documento Básico” – nome dado ao relatório final que sintetizou toda a realidade pesquisada, defendia que a população não deveria somente aceitar ou não um plano de governo, pelo contrário, afirmava que era necessário que se conhecesse em seus detalhes e fundamentos para que tivesse consciência crítica.

E o caminho erigido para a materialização da ideia foi o de partir para o levantamento completo das

condições do Estado e, em sequência, tentar esboçar as soluções para os problemas encontrados. Reconhecia ainda o trabalho que não basta, por parte dos cidadãos, a aceitação de planos e projetos, sendo necessário que deles possam ter conhecimento, nos detalhes e nas origens últimas, para que, possuidores dos dados fundamentais, emprestem eles adesão consciente. (MATTOS, 1973, p. 307)

Schmitz acrescenta:

O ‘Documento Básico’ acentuava, ainda, que esse diálogo permanente dos dirigentes com o povo e de ambos com a realidade social seria o melhor caminho para a eliminação dos óbices e distorções emocionais, causadores das falsas soluções, e origem do desencontro de forças que enfraquecem e mesmo anulam o progresso e o bem-estar; numa conjuntura onde a extensão e magnitude dos problemas são inversamente proporcionais aos recursos destinados à sua evolução imposta sobretudo ao cuidadoso planejamento de aplicação, do cuidado e isenção com que se examinem os problemas e do critério seletivo das prioridades (SCHMITZ, 1985, p. 57).

Diferente de Juscelino Kubitschek, que, em nível nacional, não conseguiu eleger seu sucessor, Santa Catarina e Celso Ramos viram o Plameg fomentar a continuidade dessa proposta desenvolvimentista no governo de Ivo Silveira. Os pressupostos do Plameg (1961-1965) foram seguidos pelo sucessor de Celso Ramos, o Governador Ivo Silveira (1965-1970), para o delineamento do que viria então a se chamar Plameg II (1966-1970). Seu foco foi o binômio “Expansão Econômica” e “Progresso Social” e dentre seus objetivos constavam: i) melhoria dos meios administrativos; ii) valorização dos recursos humanos; iii) expansão econômica; e iv) melhoria geral das condições sociais.

O panorama catarinense ao final da década de 1960 permitia ver agora um Estado em melhores condições infraestruturais para participar do movimento de crescimento da economia nacional e um Estado que havia superado o entrave de desenvolvimento lançando condições para maior inserção competitiva de suas empresas no padrão de desenvolvimento nacional.

Além de engendrar o Plameg II, a iniciativa do Governador Celso Ramos também incentivou o delineamento do Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD) adotado no governo de Colombo Machado Salles, 1971-1974, e, mais sutilmente, o Plano de Governo (PG) adotado no governo de Antônio Carlos Konder Reis, 1975-1979. Estabelecia-se a perspectiva desenvolvimentista no Estado de Santa Catarina, tendo este agente como coordenador do projeto de planejamento da economia.

Por isso, a experiência catarinense a partir do Plameg pode ser considerada i) exemplo de projeto executado com base nos princípios da intervenção pública que realçou a importância do Estado como coordenador do planejamento; ii) pautada nos ideais do Estado Schumpeteriano, pois foi criadora de condições favoráveis à expansão das atividades produtivas; e iii) exemplo de política desenvolvimentista que não se limitou ao desenvolvimento econômico, pois considerou a participação da sociedade e a opinião de técnicos para o delineamento dos resultados a serem alcançados e das questões sociais a serem priorizadas (GUALBERTO; CARIO; DIAS, 2011).

Além de estabelecer o início de um olhar acerca da importância do planejamento no Estado de Santa Catarina, ou melhor, uma postura mais institucionalizada em relação ao planejamento por parte do governo, o Plameg e a maneira como foi delineado e executado suscitaram os primeiros sinais de que neste Estado já se ensaiava a co-produção do desenvolvimento, com destaque à importância da regionalização em respeito às peculiaridades. O referido plano inaugurou e fortaleceu a perspectiva do planejamento econômico partindo de uma iniciativa de envolvimento da sociedade nas decisões acerca do que era prioridade. Vindo do nível municipal, passou pelas microrregiões e se consolidou num projeto de desenvolvimento para o Estado.

Mas os anos seguintes ao PCD (COLOMBO SALLES, 1971-1974) viriam arrefecer esta perspectiva, estabelecendo um movimento na contramão da tendência. Os planos de governo estabelecidos a partir do final da década de 1970 contribuíram para um retrocesso nesse sentido. O Estado de Santa Catarina volta ao contexto de ausência de planejamento como no período anterior ao Plameg.

Mas a necessidade de ajustar o Brasil como Estado-nação às políticas estabelecidas pelo Consenso de Washington parece ter colocado este e os estados da federação num movimento de regresso ao liberalismo (DINIZ, 2007). Foi num contexto geral que o Estado passou a figurar como simples participante do processo de planejamento econômico, e não no contexto estritamente estadual. A adoção da prática

do planejamento entra em crise na década de 1980 quando o Brasil teve que encarar os problemas com o endividamento externo, mantendo-se estagnado em função disso e enfrentando ainda a crise fiscal e financeira que impedia o pensar em novos planos nacionais. Isso, por um lado, enfraquecia o papel do Estado; por outro, fortalecia a lógica de que o mercado daria conta da economia.

Os planos executados em Santa Catarina desde 1955 podem ser classificados em quatro grupos, de acordo com seus objetivos e resultados práticos. O POE foi uma aproximação ao planejamento econômico em Santa Catarina, tendo várias metas, porém poucas cumpridas, pela falta de experiência em planejamento e pela falta de um grande aparato institucional. O Plameg, o Plameg II, o PCD e os Planos de Governo de 1961 a 1979 podem ser classificados como planos com objetivos e resultados concretos, afinados com os objetivos nacionais. O Estado é um dos atores principais. [...] Dada a crise fiscal e financeira do Estado, o Plano de Ação (PA) do governo Jorge Konder Bornhausen inaugurou uma nova fase: de planos com boas intenções, porém sem programas bem definidos e sem uma ação efetiva do Estado; ou seja, houve plano, mas não houve planejamento. O Estado começou a atuar como coadjuvante (GOULARTI FILHO, 2010, p. 48).

Na década de 1990, os estados brasileiros foram dissociados de um plano nacional – situação que resultou numa desarticulação política e numa mudança estrutural na economia nacional e catarinense. Todos os esforços no sentido da industrialização feitos ao longo do período de 1930 até o final da década de 1970 deram lugar a um movimento de grandes riscos para o desenvolvimento até então conquistado. Aconteceria aí um significativo desaparelhamento do Estado, promovido pela onda de privatizações e que, por consequência, também atingiu o Estado dos catarinenses. Em resumo, confirmavam-se os sinais de um neoliberalismo e uma associada redução das atividades estatais.

Mesmo frente a essa realidade, Santa Catarina desenvolvia-se bem em relação ao crescimento nacional. O Estado sofreu o impacto da conjuntura das décadas de 1980 e 1990, mas continuava crescendo. Durante a década de 1980, os grandes empresários direcionaram as

vendas ao mercado externo, promoveram a modernização da planta industrial para atender o padrão internacional, estabeleceram unidades fabris em outros estados e diversificaram seus investimentos. Na década de 1990, o novo marco regulatório expõe as empresas à concorrência aberta e à estabilidade dos preços, amparadas no plano de estabilização econômica lançado pelo governo Fernando Henrique Cardoso e Itamar Franco. Surge um novo desafio: aproximá-las do padrão produtivo internacional e, assim, modernizar a planta e os processos produtivos.

Tais mudanças estruturais garantiram condições estratégicas de diferenciação ampliando o valor agregado dos produtos, sobretudo do portfólio das grandes empresas (CAMPOS et al., 2002). Em face dessa atuação empreendedora, enquanto o desenvolvimento econômico nacional brasileiro desacelerou nesse período, a realidade catarinense denotava indicadores de crescimento superiores ao nível nacional. Isso já havia sido constatado nos anos seguintes ao Plameg e, embora agora a taxas menores, este Estado continuava com indicadores de crescimento superiores aos nacionais. Conforme pode ser visto na Tabela 4.1.

Tabela 4.1 – Crescimento médio do PIB do Estado de Santa Catarina e do Brasil – 1970, 1980 e 1990 – (em %).

Década	PIB Santa Catarina	PIB Brasil	Diferença
1970	11,5	8,5	3,0
1980	5,3	2,3	3,0
1990	3,5	1,7	1,8

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2012).

Diante desse contexto, um movimento de articulação e cooperação entre atores locais se intensificou na década de 1990 no interior do Estado, retomando aspectos da co-participação no sentido de desenvolvimento das regiões. A colonização européia, que estabeleceu uma matriz etnocultural bem diversificada no Estado, também deu a este uma tradição forte no voluntarismo e um espírito empreendedor que fazia com que tais imigrantes não esperassem pelo Estado para atuar no sentido do crescimento e do desenvolvimento.

Aí surgiram os Fóruns de Desenvolvimento Regional como formalização dos frutos de um processo de descentralização que se originou na década de 1960, com a criação das associações de municípios e prosseguiu então em meados da década de 1990, agora com a criação dos Fóruns de Desenvolvimento Regionais (FDR). O movimento iniciou no Oeste e o primeiro FDR foi criado em 1996 em Chapecó, por iniciativa da Associação dos Municípios do Oeste de

Santa Catarina (AMOSC). Na sua sequência, foi criado o Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUNCAT), que congregaria todos os demais fóruns regionais.

A experiência dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina (FDRI) foi sempre então liderada pelas associações de municípios e tinha a parceria de organizações públicas e também da iniciativa privada. Criados como instituições, congregavam organizações do Estado, da sociedade civil e do mercado.

As razões que motivaram a criação dos FDRs estavam relacionadas com as limitações do governo estadual que, centralizado, tinha dificuldades para atender o interior e precisava, na percepção de lideranças, viabilizar o envolvimento de diferentes atores na co-produção do desenvolvimento regional (FILIPPIM; ABRUCIO, 2010). Mas o desenvolvimento dos fóruns gerou a necessidade de criação das Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs) que, inspiradas no modelo das ADRs europeias, davam suporte operacional às ações demandadas dali, além de se estabelecerem como instituição com função de diagnosticar problemas, planejar e executar soluções de cunho regional.

Mesmo com esse movimento, no início dos anos 2000 o crescimento de Santa Catarina assumiu um ritmo mais lento em relação à média nacional e fazendo com que a realidade que permeava este Estado nas três décadas anteriores se invertesse, como pode ser observado na Tabela 4.2.

Tabela 4.2 – Crescimento industrial do Estado de Santa Catarina e do Brasil - 2000 a 2003 – (em %).

Ano	Santa Catarina	Brasil
2000	4,2	6,6
2001	3,7	1,5
2002	-2,7	2,5
2003	-2,5	0,3

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2011).

A diminuição no ritmo do crescimento da economia identificando um processo de desindustrialização, um forte processo de litoralização e a ideia de aproximar o governo da sociedade foram usados então como os principais argumentos que justificariam a criação de uma diferente forma de organização para o Estado. É nesse contexto socioeconômico que em 2002, o então candidato ao Governo do Estado de Santa

Catarina, Luiz Henrique da Silveira, apresentou à sociedade catarinense o Plano 15 (2003/2006).

[...] O governo do Estado precisa de uma forte reestruturação. Temos tempos novos e um Governo velho. Tempos digitais e um governo manual. Concentrado e, por isso, ineficaz. Centralizador, e por isso, personalista. Distante, e por isso, ausente do conjunto de regiões mais afastadas. Autoritário, e por isso, reproduzidor das velhas práticas politiqueras de submissão, via concessão de favores (financiamentos, convênios, isenções, verbas a fundo perdido, do tipo ‘show do milhão’ distribuídas em ano eleitoral, sem qualquer outro critério que não seja a caça ao voto). A reestruturação que propomos tem fundo ético. Busca a democratização das ações e a transparência. Visa ao amplo engajamento e participação das comunidades de cada microrregião, com a regionalização do Orçamento, do Planejamento, da Fiscalização e das Ações. [...] Santa Catarina tornou-se, nos últimos anos, um dos estados campeões nacionais de êxodo rural, face a centralização governamental e a consequente ausência de políticas regionais de desenvolvimento agropecuário. [...] Daí a necessidade inadiável dessa reestruturação, que se baseará em quatro linhas básicas: descentralização, municipalização, prioridade social e modernização tecnológica (SANTA CATARINA, 2002, p. 1-2).

Desconsiderando a existência dos Fóruns de Desenvolvimento Regional, como iniciativa que surgiu da sociedade para o Estado, inspirada na experiência europeia e mais especificamente na italiana, que criou províncias como um nível intermediário de governo na década de 1970 e promoveu um ambiente de desenvolvimento em cada “*distretto industriale*”, o então candidato ao governo e sua equipe apresentaram a proposta de governo que foi chamada de Plano 15.

4.2 DA PROPOSTA DE PLANO DE GOVERNO À CONCRETIZAÇÃO DO MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SANTA CATARINA

Do ponto de vista político, Santa Catarina vive um processo de reforma administrativa que tende, por muito tempo, a ser reconhecida como marco na sua história. Por um lado, tal peculiaridade catarinense pode ser entendida como fruto de um individualismo federativo provocado pela ausência de um comando político que estabeleça um projeto nacional (GOULARTI FILHO, 2010). Por outro, sugere que o ideário desenvolvimentista e a perspectiva da co-produção podem estar voltando à cena para confirmar o que justificaria um presumido padrão de desenvolvimento diferenciado desse Estado.

A realidade de indícios neoliberais que permeou a década de 1990, a associada atenuação da participação estatal na coordenação do desenvolvimento e a diminuição do ritmo de crescimento econômico no início dos anos 2000 abrem as cortinas para que Luiz Henrique da Silveira – governador eleito para o mandato de 2003-2006 – estabeleça seu plano de governo projetando Santa Catarina para o ano de 2015.

Após vencer as eleições, o governador e sua equipe transformam as propostas do Plano de Governo (Plano 15) em leis e o modelo de descentralização administrativa do governo estadual em prol do desenvolvimento regional começa a se concretizar, dessa vez partindo do governo e não da sociedade civil ou do Poder Público municipal, como o que aconteceu com a experiência dos Fóruns Regionais e das Associações de Municípios.

4.2.1 O delineamento conceitual do modelo

Vários são os dispositivos legais que sustentam essa iniciativa no Estado. A referida reforma administrativa que delineou o modelo ora estudado teve então seu início no primeiro mandato do governador Luiz Henrique da Silveira (2003-2006), foi continuada no mandato seguinte (2007-2010) em função da sua reeleição e assegurada na campanha eleitoral e no primeiro ano de governo de Raimundo Colombo (2011-2014), sucessor do idealizador dessa.

Logo ao final do primeiro mês de governo, a promulgação da Lei Complementar (LC) nº 243, de 30 de janeiro de 2003, deu início à

descentralização administrativa, estabelecendo uma nova estrutura organizacional para a administração pública estadual considerando, como postulados, quatro linhas básicas:

- a) Descentralização: tem o propósito de deslocar o governo efetivamente por todo o território catarinense no intuito de aproximá-lo da sociedade por meios das regiões e dos representantes da sociedade civil organizada em articulação com o representante do Estado;
- b) Municipalização: tem o propósito de colocar o governo central a disposição dos municípios para apoiá-los na execução de obras locais que venham garantir melhor condições de vida para a respectiva população;
- c) Prioridade social: tem o propósito de desenvolver programas estaduais que darão prioridade a áreas sociais específicas, tais como: habitação, saneamento e meio ambiente, atendimento ao menor, ao adolescente e ao idoso, por exemplo; e
- d) Modernização do Estado: tem o propósito de obter mais eficiência, garantir a transparência e a participação da sociedade (SANTA CATARINA, 2003).

A LC 243/2003 estabeleceu uma nova estrutura administrativa do Poder Executivo catarinense criando i) as primeiras 29 (vinte e nove) SDRs; ii) os 29 (vinte e nove) respectivos CDRs; e iii) o Conselho Estadual de Desenvolvimento (DESENVESC) com competência para formular políticas estaduais de desenvolvimento econômico, emprego e renda e assim buscar um novo modelo de desenvolvimento para o Estado (SANTA CATARINA, 2003).

Uma segunda reforma ocorreu ainda no primeiro mandato do governo Luiz Henrique da Silveira (2003-2006) e a LC 284, de 28 de fevereiro de 2005, definiu e estabeleceu o modelo de gestão, além da cultura organizacional a serem desenvolvidos e adotados na Administração Pública catarinense. Desta vez, a reforma tratou de aspectos também conceituais, fortaleceu a descentralização e deu mais poder aos CDRs.

Nesta reforma, a estrutura passou a ser organizada em dois níveis: setorial e regional. No nível setorial estão as Secretarias de Estado Setoriais com o papel de formular, normatizar e controlar as políticas

públicas estaduais, em consonância a sua área de atuação. No nível regional estão as SDRs com o papel de coordenar e executar as políticas públicas definidas para o Estado, conforme a sua região de abrangência. Além de criar a SDR de Dionísio Cerqueira, elevando de 29 (vinte e nove) para 30 (trinta) o número de SDRs e CDRs, esta reforma adicionou à competência das SDRs a elaboração do seu plano de desenvolvimento regional (SANTA CATARINA, 2005).

A terceira reforma ocorreu no início do segundo mandato do governador reeleito Luiz Henrique da Silveira. A LC 381, de 07 de maio de 2007, aprimora os conceitos fundamentais do modelo de Administração Pública para o Estado de Santa Catarina, aprofunda mais uma vez o processo de descentralização administrativa em curso e deixa mais adequadamente definidas as competências de todos os órgãos do Poder Executivo. A partir dela as Secretarias Setoriais assumem a função de planejar e normatizar as políticas públicas e às SDRs é dada a competência de agir como agências de desenvolvimento, devendo executar as políticas desenvolvidas pelas setoriais nas suas regiões.

Mais especificamente, passa a caber às SDRs a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle das políticas, de forma articulada com as Secretarias Setoriais e com as estruturas descentralizadas da Administração Indireta do Estado. Também nessa reforma são criadas as SDRs de Itapiranga, Quilombo, Seara, Taió, Timbó e Braço do Norte, passando a totalizar 36 (trinta e seis) (SANTA CATARINA, 2007).

As três leis complementares acima referidas sustentaram o início e o aprimoramento do processo de descentralização administrativa durante os dois mandatos de Luiz Henrique da Silveira (2003-2009) e o de seu sucessor Leonel Pavan (2010). Ao suceder os idealizadores do modelo, Raimundo Colombo sancionou a LC 534, de 20 de abril de 2011, que definiu uma nova reforma administrativa para a administração pública catarinense.

A reforma por ele proposta transfere a elaboração e gestão do PPA da Secretaria de Estado do Planejamento para a Secretaria de Estado da Fazenda. Mesmo se tratando de um governo de continuidade, na opinião de alguns técnicos do governo favoráveis à descentralização, este foi um alerta para a intenção de descontinuidade do referido modelo.

Mas no que tange à divisão da estrutura em nível setorial e regional, ao modelo de gestão e à cultura delineada pelas três reformas anteriores, Raimundo Colombo – eleito com o apoio da coalizão político-partidária que também havia apoiado a eleição e reeleição de Luiz Henrique da Silveira – em nada altera o modelo (SANTA

CATARINA, 2011). Na primeira mensagem do seu governo à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, o governador recém-empossado discursa corroborando com as intenções do governo que o antecedeu, pelo menos no tocante à continuidade da gestão descentralizada e do desenvolvimento regional. Ao apresentar a proposta básica do que ele e sua equipe chamaram de Agenda de Governo, Raimundo Colombo afirma:

O compromisso desta Agenda de Governo é dar continuidade ao processo de descentralização desencadeado nos últimos oito anos, indo além da participação, inaugurando o estilo de gestão executiva, com ampla disponibilização das informações do governo. A este novo modelo estamos chamando Gestão Aberta. Nela, as pessoas estão em primeiro lugar. [...] Desse modo, as principais características políticas do projeto de governo são: 1. Direcionar o foco nas comunidades e nas pessoas, buscando fortalecer o processo de descentralização iniciado no ano de 2003, através de decisões de alocação de recursos de aplicação local para as comunidades, e criando um novo modo de relacionamento entre o serviço público, humanitário e individualizado, um serviço público cidadão; 2. Criar um sistema de metas para cada setor de governo, acompanhado por um sistema de avaliação transparente, onde as metas serão definidas por critérios sociais, econômicos, ambientais e políticos, e a avaliação objetiva e utilizada como instrumento de gestão (COLOMBO, 2011).

E assim sendo, a última década será reconhecida como um tempo de importante inovação sob o ponto de vista político neste Estado. Terá sido a década onde o Estado de Santa Catarina vê uma reestruturação ser feita no governo, dividindo-se em nível setorial e regional e desse modo criando as SDRs e respectivos CDRs, sendo este último, ainda que numa perspectiva normativa, expressão legítima da participação da sociedade civil nos debates e decisões acerca do planejamento regional.

Ao final do seu primeiro ano de governo que coincide com o primeiro ano da nova década, Raimundo Colombo manteve o modelo delineado nas primeiras e segundas gestões de Luiz Henrique da Silveira, pelo menos no que se refere à proposta conceitual e à estrutura.

Por isso, uma vez tratado o modelo no seu sentido conceitual sustentado no arcabouço legal que o define, seguimos tratando especificamente da sua estrutura em nível regional.

4.2.2 O nível regional do modelo de gestão descentralizada

O assunto “Descentralização Administrativa do Estado de Santa Catarina” está sustentado num arcabouço legal que compreende o total de quatro leis complementares que definem a reforma administrativa ao longo de 09 (nove) anos desde o seu lançamento.

A LC 243/2003 inaugurou esse momento político; a LC 284/2005 aprimorou o processo de descentralização administrativa fortalecendo o papel das SDRs e dos CDRs ao dividir a estrutura da administração pública catarinense em dois níveis: setorial e regional; a LC 381/2007, sancionada no quinto ano do processo, definiu conceitos fundamentais que não haviam sido tratados nas anteriores e ratificou o papel e as competências do nível regional, ou seja, das SDRs e respectiva estrutura. A LC 534/2011 promoveu alterações apenas no nível setorial, criando duas novas secretarias e em nada alterou o que as anteriores tinham definido em relação específica ao nível regional.

Assim sendo, a descrição do nível regional concentra-se também nas definições feitas pelas três primeiras LCs, mas vai além, incluindo os respectivos decretos que regulamentaram a implantação da reforma administrativa contida nelas.

Segundo o arcabouço legal, a SDR é um órgão executivo do Governo Estadual em cada região administrativa e dela se espera que execute a função de articulação das ações dos diferentes agentes, induzindo e promovendo o desenvolvimento regional a partir das políticas públicas definidas pelas Secretarias Setoriais (SANTA CATARINA, 2007). A LC 381/2007 definiu que as SDRs têm a competência de:

- a) Atuar como agências de fomento ao desenvolvimento regional;
- b) Articular a transformação das regiões em territórios de desenvolvimento sustentável e de bem-estar social;

- c) Motivar o desenvolvimento econômico e social, enfatizando o planejamento, o fomento e a geração de emprego e renda;
- d) Induzir o engajamento, a integração e a participação da sociedade civil organizada;
- e) Colaborar com a sistematização das propostas dos programas governamentais, dos planos e orçamentos estaduais; e
- f) Promover o planejamento para o desenvolvimento sustentável das áreas de seu espaço regional (SANTA CATARINA, 2007, Art. 76°).

Ao final desse período de nove anos de experiência com a implantação do modelo, o território do Estado dos catarinenses está dividido em 36 (trinta e seis) SDRs, distribuídas conforme a Figura 4.1.

Figura 4.1 – Estado de Santa Catarina e a distribuição das 36 SDRs.



Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina (2011).

Embora durante a concepção do modelo por parte da equipe de Luiz Henrique da Silveira, em função da experiência com os Fóruns Regionais, a Federação Catarinense dos Municípios (FECAM) tenha sugerido uma compatibilização da área geográfica das SDRs com a das

21 (vinte e uma) associações de municípios que, por sua vez, é compatível com o corte e o número de fóruns e agências, nenhum critério nesse sentido parece ter sido considerado para a divisão adotada quando da criação das SDRs (FILIPPIM; ABRUCIO, 2010).

Pela LC 284/2005, as SDRs estavam divididas em duas categorias de estrutura de cargos: SDR de nível mesorregional e SDR de nível microrregional. Mas a LC 381/2007 estabeleceu uma nova classificação, mediante a composição de 04 (quatro) estruturas administrativas, levando em consideração o número de municípios e a população a ser atendida. A partir da classificação dada pela Lei 381/2007, as 36 SDRs estão distribuídas conforme mostra o Quadro 4.1.

Nível	SDR
1	Grande Florianópolis e Joinville.
2	Blumenau, Chapecó, Criciúma, Itajaí e Lages.
3	Araranguá, Brusque, Caçador, Campos Novos, Canoinhas, Concórdia, Curitibanos, Jaraguá do Sul, Joaçaba, Laguna, Mafra, Rio do Sul, São Miguel d'Oeste, Tubarão, Videira e Xanxerê.
4	Braço do Norte, Dionísio Cerqueira, Ibirama, Itapiranga, Ituporanga, Maravilha, Quilombo, São Joaquim, São Lourenço d'Oeste, Seara, Taió e Timbó.

Quadro 4.1 – Distribuição das SDRs do Governo do Estado de Santa Catarina, conforme nível de estrutura.

Fonte: Santa Catarina (2007).

À medida que o modelo foi sendo implantando, além das leis complementares já citadas, outros dispositivos legais foram regulamentando procedimentos importantes para a sua implantação. Nesse propósito, os Decretos Executivos nº 2.640/2009, 2.641/2009, 2.642/2009 e 2.643/2009 instituíram o Regimento Interno de cada um dos quatro níveis de SDR e, a partir da sua aprovação, foram estabelecidas a estrutura organizacional e as atribuições de cada setor que compõe o nível regional.

Assim, de acordo com os níveis, as SDRs estão estruturadas por um conjunto de cargos conforme apresentados no Quadro 4.2.

DENOMINAÇÃO DO CARGO	Estrutura 1	Estrutura 2	Estrutura 3	Estrutura 4
GABINETE DO SECRETÁRIO				
Consultor Jurídico	1	1	1	1
Assessor de Comunicação	1	1	1	1
Assistente do Secretário	1	-	-	-
Assistente Técnico	2	2	-	-
DIRETORIA GERAL				
Diretor Geral	1	1	1	1
Gerente de Administração, Finanças e Contabilidade	1	1	1	1
Gerente de Recursos Humanos	1	1	-	-
Gerente de Planejamento e Avaliação	1	1	1	-
Gerente de Apoio Operacional	1	1	-	-
Gerente de Convênios, Contratos e Licitações	1	-	-	-
Gerente de Tecnologia da Informação	1	1	-	-
GERÊNCIAS AÇÕES FINALÍSTICAS				
Gerente de Saúde	1	1	1	1
Gerente de Educação	1	1	1	1
Gerente de Infraestrutura	1	1	1	1
Gerente de Turismo, Cultura e Esporte	1	1	1	-
Gerente de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Agricultura	1	1	1	1
Gerente de Assistência Social, Trabalho e Habitação.	1	1	1	1
Gerente de Projetos Especiais	2	1	-	-
TOTAL DE CARGOS	20	17	11	09

Quadro 4.2 – Composição da estrutura de cargos conforme o nível de classificação da SDR do Governo do Estado de Santa Catarina.

Fonte: Santa Catarina (2007).

De maneira geral, a estrutura organizacional de cada SDR compreende: i) o CDR, ii) o Gabinete do Secretário, iii) a Diretoria Geral, iv) os órgãos de execução de atividades-meio (que são as gerências subordinadas à Diretoria Geral) e v) os órgãos de execução de atividades finalísticas (gerências subordinadas ao Gabinete do Secretário).

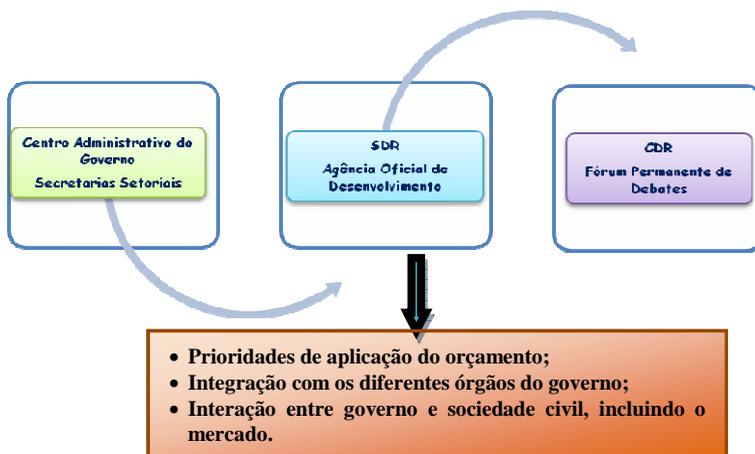
O Quadro 4.2 expõe as diferenças entre um e outro tipo de estrutura e, especificamente no que concerne aos cargos titulares de

órgãos de execução de atividades-meio e órgãos de execução de atividades finalísticas, destacamos, em função do tema pesquisado nesta tese, a inexistência do cargo de Gerente de Planejamento e Avaliação nas SDRs de nível 4, do cargo de Gerente de Convênios, Contratos e Licitações nas SDRs de nível 2, 3 e 4, e do cargo de Gerente de Turismo, Cultura e Esporte (excetuando-se, nesse caso, a SDR de São Joaquim).

4.2.2.1 O Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR)

Cada SDR tem na sua estrutura um CDR. O CDR é o órgão de deliberação coletiva sobre assuntos relacionados à execução de programas, projetos e ações voltados para o desenvolvimento regional. Da maneira como está previsto na legislação, é um importante instrumento de participação popular, pois foi concebido como um fórum permanente de debates sobre assuntos de interesse da região, tais como: a aplicação do orçamento regionalizado, a escala de prioridade das ações, a integração do Estado, municípios, universidades e comunidade no sentido de construção do planejamento e da execução de metas que levem ao desenvolvimento regional, conforme ilustra a Figura 4.2.

Figura 4.2 – Ilustração do processo de descentralização administrativa do governo central para o CDR.



Fonte: Elaborado pela autora.

A composição dos CDRs sofreu alterações ao longo da trajetória das três primeiras leis da reforma administrativa e estas mudanças estão apresentadas no Quadro 4.3.

Lei Complementar n° 243	Lei Complementar n° 284	Lei Complementar n° 381
I – membros natos:	I – membros natos:	I – membros natos:
a) o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional	a) o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional	a) o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional
b) os Prefeitos da região de abrangência	b) os Prefeitos da região de abrangência	b) os Prefeitos da região de abrangência
c) os Presidentes de Câmara de Vereadores da região de abrangência	c) os Presidentes das Câmaras de Vereadores da região de abrangência	c) os Presidentes das Câmaras de Vereadores da região de abrangência
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.	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;	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.
	III – um representante da Secretaria de Estado da Fazenda, indicado pelo titular da Pasta, em ato próprio, sem direito a voto; e	III – um representante da administração pública (direta ou indireta), mas sem direito a voto e definido via Decreto do Poder Executivo (Art. 82º, § 6º)
	IV – dois representantes da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão com lotação na respectiva região, indicados pelo titular da Pasta, em ato próprio, sem direito a voto.	

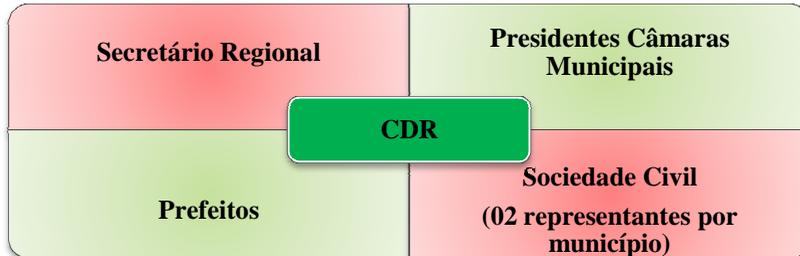
Quadro 4.3 – Trajetória da composição dos CDRs das SDRs do Governo do Estado de Santa Catarina, segundo Leis de Reforma Administrativa.

Fonte: Santa Catarina (2003; 2005; 2007).

No que se refere aos membros natos, desde a primeira LC esta composição se mantém a mesma. No que diz respeito aos demais representantes, a segunda LC teve o cuidado de incluir, mesmo sem direito a voto, a participação de um representante da Secretaria de Estado da Fazenda e dois da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão. Mas a LC 381/2007 voltou à composição anterior e atualmente este órgão deliberativo se compõe dos membros natos, ou seja, Secretário de Desenvolvimento Regional, Prefeitos e Presidentes de Câmaras, e dois representantes da sociedade civil por município, cabendo aí a representação do mercado.

Os membros representantes da sociedade civil devem ser identificados pelo Secretário Regional para depois serem confirmados por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo. Devem ser escolhidos de maneira a assegurar a representatividade dos segmentos culturais, políticos, ambientais, econômicos e sociais mais expressivos da região (SANTA CATARINA, 2007), como pode ser observado na Figura 4.3 que se refere àqueles com direito à voto.

Figura 4.3 – Composição do CDR.



Fonte: Elaborado pela autora.

Assim formado, compete ao CDR:

- a) Apoiar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, do Plano Plurianual e do Orçamento Anual;
- b) Aprovar os planos e programas relativos ao desenvolvimento regional elaborados em conjunto com as Secretarias de Estado Setoriais;
- c) Emitir parecer, quando solicitado pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento

Regional, sobre projetos que requeiram decisão do Chefe do Poder Executivo para efeito de execução;

d) Auxiliar na decisão quanto à liberação de recursos estaduais para aplicação em projetos de desenvolvimento regional;

e) Assessorar o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional na coordenação do inter-relacionamento dos setores público, privado e comunidade científica e tecnológica;

f) Incentivar, orientar e apoiar programas de novos empreendimentos na região;

g) Emitir parecer, por escrito, firmado pelos membros do Conselho de Desenvolvimento Regional, a cada quadrimestre, sobre a execução orçamentária e o relatório das atividades executadas na região, por área de atuação, a ser enviado ao Chefe do Poder Executivo por intermédio da Secretaria de Estado do Planejamento;

h) Definir as prioridades de intervenção das funções públicas de interesse comum especificadas na Lei Complementar nº 104, de 04 de janeiro de 1994; e

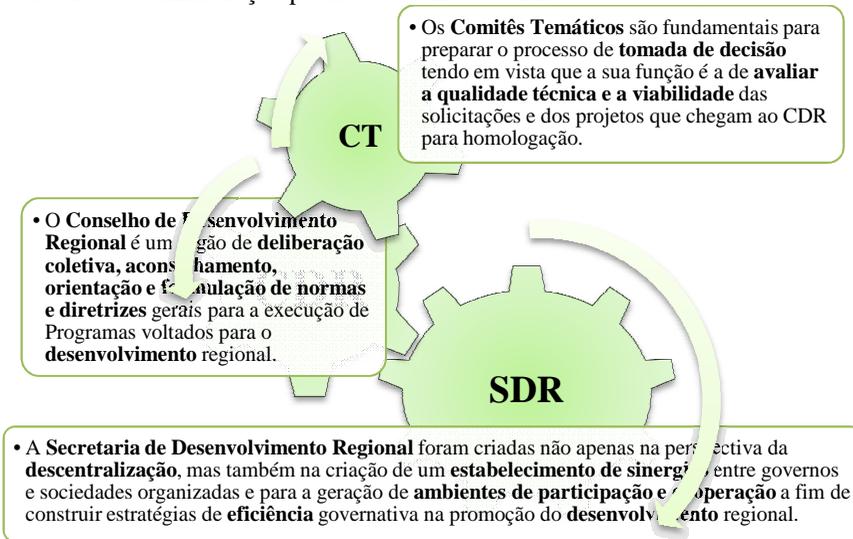
i) Deliberar sobre a instituição e as regras de funcionamento de consórcios no âmbito regional (SANTA CATARINA, 2007, Art. 83º).

Em outras palavras, o CDR é o órgão de deliberação coletiva onde se legitima a participação da sociedade na direção do desenvolvimento da região, cabendo aos conselheiros a responsabilidade pela definição das diretrizes a serem priorizadas, dos projetos e ações de governo na região. Mas em decorrência das diferentes formações e origens dos conselheiros, os projetos e temas discutidos, no âmbito do Conselho e da SDR, devem ser encaminhados para embasamento técnico.

Por isso, o modelo de administração descentralizada de Santa Catarina conta na sua estrutura também com a existência de Comitês Temáticos (CT) que têm função de prestar consultoria aos conselheiros. Ao receber as demandas do CDR ou da SDR, os CTs são responsáveis pela análise e identificação das diferentes formas de solução dos problemas e de viabilização dos projetos, levando em consideração suas características técnicas, financeiras e de responsabilidade institucional.

A Figura 4.4 ilustra a interação do CDR com a SDR e os CTs caracterizando o nível regional da estrutura da administração pública catarinense.

Figura 4.4 – Interação da SDR, CDR e CTs dentro do nível regional da estrutura da administração pública de Santa Catarina.



Fonte: Santa Catarina (2005).

Cada CT deve ser composto por pessoas de formação técnica na respectiva área, capazes de analisar e construir pareceres que subsidiem as decisões tomadas nas reuniões do conselho. Os estudos e pareceres emitidos pelos comitês são apresentados ao CDR de maneira a permitir uma sustentação adequada ao projeto debatido, proporcionando também legitimidade às decisões a respeito de assuntos específicos e permitindo a qualificação das deliberações que retornam para a gestão por parte dos técnicos e gerentes da SDR a quem cabe conduzir o processo até sua viabilização.

Assim sendo, o CT torna-se fundamental na estrutura regionalizada, já que a sua efetividade tende a consolidar o papel do CDR dentro desse modelo e proporcionar à SDR a gestão de projetos voltados ao desenvolvimento da região compreendida pelos seus municípios.

4.2.3 Os instrumentos de planejamento adotados nessa trajetória

A partir do Plano 15 (Luiz Henrique da Silveira, 2003-2007), o novo chefe do Poder Executivo catarinense parece reascender a ideia de planejamento no governo estadual e retomar o ideário da co-produção lançado desde a época do Plameg (1961-1965). A partir do pressuposto da participação da sociedade, inicia a implantação de uma reforma administrativa que pressupõe a politização no processo de formação das políticas públicas, tendo o desenvolvimento regional como direção das ações de planejamento. Assim, desde o início do seu governo, vários instrumentos de planejamento público no sentido de desenvolvimento regional foram concebidos.

A assinatura de um acordo de cooperação internacional em agosto de 2003 entre o governo do Estado de Santa Catarina e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sob a chancela da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, iniciou a discussão preparatória do que iria se chamar Projeto Meu Lugar e que também ficou conhecido como um dos primeiros instrumentos de planejamento que permeou a implantação da gestão descentralizada.

Este projeto foi iniciado em duas regiões escolhidas pelo governo como regiões-piloto: São Joaquim e Concórdia, no período compreendido entre setembro de 2003 e junho de 2004. Teve como objetivo inicial

[...] a elaboração de uma estratégia de construção de planos de desenvolvimento locais e microrregionais centrados na participação e gestão social e na consolidação de identidades regionais [...] O esperado era o desenvolvimento da capacidade local (regional e municipal) para planejamento e fiscalização das políticas públicas e programas, com a devida regionalização do orçamento, contribuindo para a reversão do processo de litoralização [...] reequilibrando geograficamente a população catarinense com qualidade de vida (SANTA CATARINA, 2006, p. 105-106).

Tendo como slogan “Transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento”, o Projeto Meu Lugar foi o instrumento

de apoio ao governo para a criação dos Planos de Desenvolvimento Regional (PDR) para cada uma das SDRs. A sua elaboração foi realizada contando com a parceria das instituições de ensino superiores regionais, conforme cada SDR – a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) coordenou a elaboração do PDR para a SDR da Grande Florianópolis, a Universidade Regional de Blumenau (FURB) para a SDR de Blumenau, etc.

A metodologia do Projeto Meu Lugar proporcionou, à luz das teorias de desenvolvimento local e da experiência do PNUD, a elaboração do primeiro pacote de Planos de Desenvolvimento Regional e envolveu as seguintes etapas metodológicas: i) Oficina de Concepção do Plano de Desenvolvimento Regional, ii) Oficina para a elaboração dos Planos de Ação dos Componentes Setoriais, iii) Oficina para a Seleção de Indicadores de Impacto e de Implementação para o monitoramento e avaliação, iv) Detalhamento e Sistematização do Plano de Desenvolvimento Regional, v) Seminário de Validação do Plano pela SDR e CDR (SANTA CATARINA, 2005)

Outro instrumento desenvolvido foi o Master Plan do Estado de Santa Catarina. É um plano diretor que foi elaborado em 2004 por professores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em conjunto com professores da UFSC e com especialistas que haviam participado do planejamento estratégico do governo federal. O objetivo deste instrumento foi conceder orientação da ação do governo estadual no sentido de investimentos estratégicos que eliminassem gargalos que limitavam o crescimento de Santa Catarina e identificassem oportunidades para aumentar a dinâmica da economia. Seu escopo foi delimitado a partir de quatro áreas: logística de transportes, desenvolvimento com base na inovação, energia e finanças.

Dentre as recomendações do Master Plan (2004) estão a necessidade de atenção à i) arquitetura portuária e respectivo plano de negócio para atrair investidores privados, ii) aos acessos rodovieros e ferroviários a esses portos, iii) à criação de um sistema de inovação catarinense impulsionado pelo Governo, iv) à emergência de uma aproximação entre as instituições de ensino e a indústria criando cursos conforme a vocação de cada região e v) à criação de um sistema de financiamento à inovação constituído por fundos a serem administrados por órgãos do governo estadual.

Além do Projeto Meu Lugar, dos Planos de Desenvolvimento Regional e do Master Plan, cabe destacar o Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD 2015) elaborado pelo Instituto Celso Ramos em 2005 sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento e com

a participação de professores do Centro Socioeconômico da UFSC. O PCD foi uma iniciativa do Governo do Estado desenvolvida com base na metodologia de construção de cenários e teve como princípios norteadores: a concentração em ações de responsabilidade do Estado; a ideia de que o plano é um instrumento de coordenação dos programas e projetos setoriais e regionais considerados prioritários; a necessidade de levar em consideração programas e projetos em andamento; a criação de condições para o desenvolvimento de programas e projetos regionais; a necessidade de uma estruturação em torno de dimensões e áreas de atuação, a partir das quais serão definidas diretrizes e estratégias.

Este trabalho projetou o Estado para o período de 2006 a 2015 tornando-se “[...] um conjunto de diretrizes e estratégias que visam a orientar a ação governamental até 2015 [...]” e a expressão do desejo de que “[...] o planejamento assuma caráter de longo prazo, perpassando os diferentes governos e que oriente e defina a atuação do Estado [...]” (SANTA CATARINA, 2006, prefácio do Secretário de Estado do Planejamento).

Interessante enfatizar que o princípio de considerar programas e projetos em andamento parece ter sido respeitado na elaboração do PCD. Ele se deu a partir da base de dados da Secretaria de Estado do Planejamento, envolveu as equipes técnicas das Secretarias Setoriais, Regionais e demais órgãos da Administração Pública Estadual, tomou como base os PDRs elaborados a partir do Projeto Meu Lugar e o Master Plan. O Quadro 4.4 resume a trajetória desses projetos que objetivaram fortalecer a política de desenvolvimento regional que permeava a concepção conceitual do modelo de gestão descentralizada.

Instrumento de Planejamento	Período de elaboração
Projeto Meu Lugar	2003-2004
Planos de Desenvolvimento Regional (PDR)	2003-2006
Master Plan	2004
PCD 2015	2005

Quadro 4.4 – Trajetória dos instrumentos de planejamento desenvolvidos na gestão descentralizada do Governo do Estado de Santa Catarina.

Fonte: Elaborado pela autora.

O PCD foi o último instrumento de planejamento público desenvolvido ao longo dessa trajetória. O fato de ele ter levado em conta

os instrumentos que o antecederam denota, ainda que limitado a uma perspectiva normativa, uma convergência dos instrumentos de planejamento adotados durante o processo de implantação da gestão descentralizada tanto quanto o envolvimento dos técnicos, da sociedade e de especialistas participantes de instituições de ensino superior e organismos internacionais nessa experiência que se tornou emblemática.

Mas, por outro lado, tal quadro ajuda a confirmar que nos últimos anos dessa trajetória houve uma desmobilização no sentido da execução dos planos e da ideia de planejamento no sentido regional. Ao fim desse primeiro ano do governo de Raimundo Colombo, o que se pode concluir é que um vácuo de planejamento se estabeleceu desde o início do segundo mandato do seu antecessor.

Essa função administrativa parece ter sido retomada apenas no segundo semestre de 2011 por parte da equipe técnica da Secretaria de Estado de Planejamento que organizou e coordenou os Seminários de Desenvolvimento Regional realizados em setembro e outubro em oito cidades-polo. Esse movimento de retomada das ações de planejamento incluiu na programação do evento a apresentação e discussão do PCD 2015 e uma metodologia de elaboração dos novos Planos de Desenvolvimento Regional por SDR, porém sem a presença e participação do titular da pasta em nenhuma das oito edições.

4.2.4 A distribuição do orçamento entre o nível setorial e regional

Além de compreender o arcabouço legal que delinea o modelo de gestão e a cultura de planejamento regional que deve ser desenvolvida a partir dele, um aspecto que merece ser compreendido é o tratamento dado à distribuição dos recursos públicos durante a sua implantação.

No seu artigo 9º, a LC 381/2007 define que a Administração Pública deve funcionar priorizando ações preventivas, descentralizando e desconcentrando programas e ações, capacitando os recursos humanos, objetivando maior eficiência, eficácia, transparência, participação popular e responsabilidade na gestão fiscal.

O artigo 10º aponta que a função de planejamento dentro desse modelo deve ser no sentido de promover o desenvolvimento do Estado considerando a distribuição populacional pelo território e regionalizando o orçamento, reforçando ainda a direção de democratização dos programas e ações e a participação da sociedade. Para isso, os

instrumentos básicos de planejamento a serem considerados compreendem o PCD, os PDRs, os Planos Decenais, o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Orçamento Anual e a Programação Financeira Anual e Mensal.

Contudo, como podemos ver na Tabela 4.3, o orçamento continua concentrado nas Secretarias Setoriais como era desde o começo da implantação do modelo. Os números demonstram que não houve evolução no sentido de transferir, ainda que com critérios e paulatinamente, o orçamento para as Secretarias Regionais.

Tabela 4.3 – Distribuição de recursos orçamentários entre os níveis regional, setorial e demais órgãos do Governo do Estado de Santa Catarina – 2003 a 2012.

Unidade Orçamentária		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Secretarias Setoriais	R\$ milhões	6.302	4.200	2.041	1.507	1.674	1.791	2.237	2.500	3.091	4.012
	%	66,2	47,6	22,2	17,3	17,6	16,8	18,3	18,6	20,6	23,4
Secretarias Regionais	R\$ milhões	-	296	301	323	353	419	585	491	559	372
	%	-	3,4	3,3	3,7	3,7	3,9	4,8	3,7	3,7	2,2
Demais Órgãos	R\$ milhões	3.222	4.319	6.847	6.898	7.510	8.478	9.373	10.456	11.373	12.757
	%	33,8	49,0	74,5	79,0	78,8	79,3	76,9	77,8	75,7	74,4
Total	R\$ milhões	9.590	8.866	9.215	8.749	9.558	10.709	12.218	13.469	15.047	17.167
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (2012).

1 Nota: Nota: Secretaria de Estado da Segurança Pública, Segurança Pública e Defesa do Cidadão, Secretaria de Estado do Planejamento, Secretaria Executiva de Articulação Nacional, Secretaria Especial de Articulação Internacional, Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte, Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, Secretaria de Estado da Casa Civil, Secretaria de Estado de Coordenação e Articulação, Secretaria Executiva de Articulação Nacional, Secretaria Especial de Articulação Internacional, Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais, Secretaria de Estado de Comunicação, Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca, Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Secretaria de Estado da Educação, Secretaria de Estado da Administração, Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria de

Estado da Fazenda, Secretaria de Estado da Infra-Estrutura, Secretaria de Estado da Infraestrutura, Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, Secretaria de Estado da Defesa Civil, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico.

Eleito com o apoio da mesma coalizão político-partidária das duas gestões de Luiz Henrique, Raimundo Colombo e sua equipe demonstram uma postura de relativa continuidade ao seu antecessor. O segundo ano do governador Raimundo Colombo, ou seja, 2012, terá sido o primeiro em que ele administrará um orçamento elaborado por sua própria equipe. A previsão de orçamento para 2012 é 14,1% maior do que a de 2011. Considerando a inflação anual de 6%, o aumento real fica em torno de 8%. A primeira mudança está na estimativa de investimentos que, contrariando as tendências dos anos anteriores, diminui. Em números absolutos, essa queda é de 3,24%, mas considerando a defasagem inflacionária, a queda representa algo próximo de 10% (RINALDI, 2011).

Mas a mudança mais significativa nessa troca de governo está relacionada com a distribuição dos recursos públicos entre os níveis setorial e regional. Além de transferir a elaboração e gestão do PPA da Secretaria de Estado do Planejamento para a Secretaria de Estado da Fazenda, uma diminuição significativa do orçamento destinado às SDRs é projetada para o período de 2012-2015. Lembrando que, pela Constituição Federal, o Estado é obrigado a aplicar 12% da sua receita em saúde e 25% em educação, além dos repasses aos demais poderes e alguns outros conhecidos como vinculações obrigatórias, o quadro a seguir demonstra a distribuição entre o nível setorial e o nível regional conforme o PPA do período de 2008/2011 e o projetado para 2012/2015, que será executado pelo novo governador. Ver Tabela 4.4.

Tabela 4.4 – Distribuição de recursos orçamentários presentes no PPA entre os níveis regional e setorial do Governo do Estado de Santa Catarina – 2008 a 2011 e 2012 a 2015.

Secretarias	PPA orçado 2008/2011 (R\$)	PPA orçado 2012/2015 ¹ (R\$)	Diferença (%)
Secretarias Regionais	341.593.599	1.622.674.921	475,03
Secretarias Setoriais	33.383.926.271	50.015.441.385	149,82
Representatividade	10,23%	3,24%	

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (2011).

¹Nota: Este PPA encontrava-se, em novembro de 2011, na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina para avaliação e aprovação por parte dos parlamentares.

O valor orçado para o PPA das SDRs diminuiu em relação ao valor do PPA destinado para as Secretarias Setoriais. Embora tenha aumentado 475,03% (de R\$ 341 milhões para 1,6 bilhão) de 2008/2011 para 2012/2015, este diminuiu comparativamente ao valor destinado para as Secretarias Setoriais. Em outras palavras, apesar de ter aumentado em números absolutos, diminuiu em termos relativos (de 10,23% para 3,24%) demonstrando que o orçamento tende a estar mais concentrado no nível setorial nos próximos quatro anos, já que os valores destinados para o nível regional no período estão projetados para ser significativamente menor do que os valores projetados para as Secretarias Setoriais.

Ainda que isso possa ser justificado por fatos como a criação de duas novas Secretarias Setoriais (Secretaria de Defesa Civil e Secretaria da Justiça e Cidadania), parece contradizer a Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa no dia da sua posse:

[...] Em 2011, o Governo do Estado, através das Secretarias Regionais, irá elaborar o plano plurianual com debates nos Conselhos de Desenvolvimento Regional, elegendo as prioridades de cada região [...] haverá maior descentralização orçamentária para decisão local sobre a aplicação dos recursos a partir das políticas estaduais setoriais. Uma parcela do orçamento crescerá ano a ano para ter sua aplicação priorizada pela decisão local. Essa decisão poderá se concentrar em Comitês Técnicos, quando for um tema que exige especialização, mas também deverá ter a participação da opinião pública de modo geral, sempre que for relevante para a sociedade local [...] (COLOMBO, 2011).

Da mesma forma, também parece desconsiderar o destaque dado pelo artigo 11º da LC 381/2007 e seu parágrafo único que declaram:

A Administração Pública Estadual deverá promover políticas diferenciadas para equilibrar o desenvolvimento socioeconômico atendendo, principalmente, às regiões cujos municípios detenham menores valores para o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Parágrafo único. As Secretarias de Estado Setoriais e as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, sob a coordenação da Secretaria de Estado do **Planejamento** e em articulação com a Secretaria de Estado da **Fazenda** deverão estabelecer critérios de distribuição dos recursos públicos, de forma regionalizada, por função governamental, com a finalidade de atendimento a obras e serviços públicos, levando em consideração o índice estabelecido no *caput* deste artigo e outros que possam guardar o justo equilíbrio socioeconômico das regiões do Estado (SANTA CATARINA, 2007, Art. 11º).

Assim sendo, ao final do primeiro ano do mandato de Raimundo Colombo, permanece a expectativa por parte da sociedade e dos servidores públicos em relação ao que será feito com o processo de descentralização administrativa em curso no Estado de Santa Catarina desde 2003. Afinal, o tratamento dado à distribuição dos recursos entre setoriais e regionais vão de encontro ao que sinalizou o plano de governo de Luiz Henrique da Silveira e foi reiterado no plano de governo de Raimundo Colombo, ou seja, fortalecimento da descentralização e a regionalização do orçamento.

4.3 A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SANTA CATARINA COMO OBJETO DE OUTROS ESTUDOS

A experiência da descentralização em Santa Catarina tornou-se emblemática. Essa reestruturação na administração pública catarinense estimula a investigação acerca da reforma administrativa iniciada em 2003 pautada num modelo ímpar frente aos demais estados da federação. Seu marco institucional-legal conduzido pelos trilhos da

descentralização administrativa criou as SDRs e os CDRs e aponta para a possibilidade de retomada do planejamento, para um movimento de democratização das decisões e para a busca da sustentabilidade por meio do desenvolvimento regional.

Tal experiência catarinense emerge em meio a uma cultura nacional que, apesar da Constituição de 1988 ter se proposto a favorecer a descentralização na distribuição dos recursos tributários e do poder político brasileiro, faz com que os demais estados da federação resistam à ideia de descentralizar. De maneira geral, observa-se um centralismo que permanece forte e resistente à ideia de que poderia contribuir com o movimento de redemocratização e, por isso, a descentralização administrativa adotada pelo governo do Estado em Santa Catarina desde 2003 é um fenômeno singular que vem se mostrando relevante no contexto da federação brasileira.

Contudo, é uma iniciativa recente e como fenômeno é ainda pouco investigado. Mas importantes estudos acadêmicos vêm sendo desenvolvidos nesse período de 09 (nove) anos, cada um com objetivo específico e resultando em recomendações diversas.

A tese de doutorado de Evanir Dario pelo Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina foi publicada em 2004 sob o título “Proposta de Rearranjo das Práticas de Gestão Pública para o Novo Sistema de Descentralização Administrativa de Santa Catarina atuar como Regiões de Aprendizagem”. Nesse estudo, a autora examinou processos administrativos e gerenciais propondo a reestruturação de alguns deles de maneira que os atores envolvidos no processo de gestão possam atuar no sentido de que as regiões se reconheçam como regiões em processo de aprendizagem. Para tanto, pesquisou a maneira como se dá a passagem das diretrizes da esfera de governo federal para a esfera de governo estadual e desta para a esfera municipal. O estudo de perspectiva intraorganizacional, além de propor o rearranjo para tornar as SDRs mais efetivas, recomenda o aumento da capacidade técnica da equipe que as compõe, a necessidade de iniciativas que quebrem as resistências político-partidárias em relação ao modelo e o estabelecimento de alianças estratégicas com a sociedade civil organizada, alertando para a importância de se considerar que esta é uma mudança que leva tempo para se consolidar e, por isso, demanda um processo sistemático de avaliação dos resultados.

A dissertação de mestrado de Márcia Regina Sartori Damo pelo Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil da Universidade de Santa Catarina foi publicada em 2006 sob o título “Análise da

Descentralização Administrativa do Governo do Estado e os Efeitos da Fragmentação Territorial no Oeste Catarinense”. Partindo da hipótese de que a estrutura resultante do recorte dado ao território catarinense na forma de SDRs provoca conflitos e dificulta o planejamento regional, a autora defende que os critérios adotados não contribuíram para a transformação de regiões administrativas em territórios de desenvolvimento. Sua pesquisa concentrou-se na região Oeste onde se localizam 13 (treze) SDRs e destaca que o referido recorte vem provocando conflitos entre as recém-criadas SDRs e os territórios já consolidados, com o recorte de outros órgãos públicos, com as associações de municípios, com o trabalho desenvolvido pelos fóruns regionais e as destes consequentes ADRs. O estudo alerta para as dificuldades advindas de tal realidade e recomenda a necessidade de uma nova divisão do território catarinense usando um cadastro técnico multifinalitário na perspectiva de dar mais efetividade e impulsionar a descentralização em Santa Catarina.

Outro trabalho desenvolvido por Ademar Dutra e Mara Regina Hermes Luz foi publicado no Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG) organizado pela Associação Nacional de Pós-graduação em Administração (ANPAD) em 2008 sob o título “Sistema de Avaliação de Desempenho das SDRs do Governo do Estado de Santa Catarina: Resultados Preliminares da Aplicação de um Modelo Construtivista”. Nessa publicação em forma de artigo científico, os autores apresentam uma metodologia de avaliação de desempenho com 53 (cinquenta e três) indicadores distribuídos em 08 (oito) áreas diferentes que dizem respeito à gestão das SDRs, assim como os resultados de uma primeira aplicação junto às 36 SDRs pertencentes à estrutura do governo de Santa Catarina. Além de classificar as SDRs conforme o desempenho médio no conjunto de indicadores adotados na metodologia, o artigo salienta que as SDRs de Jaraguá do Sul, Joinville, Itapiranga, São Joaquim e São Miguel do Oeste ocuparam naquele ano os cinco melhores lugares na classificação. Também alerta para o nível comprometedor em que se encontra a gestão de várias outras SDRs e para a resistência à descentralização observada em determinadas Secretarias Setoriais. Entre as ações recomendadas pelos autores, estão i) uma imediata atenção à composição da equipe da gerência de saúde em função dos resultados obtidos de maneira geral, ii) investimentos para a melhoria da infraestrutura que abriga as SDRs, iii) contratação de profissionais para cada uma das áreas técnicas e também para a área administrativa das SDRs e iv) maior integração entre Secretarias regionais e setoriais.

Os resultados de uma pesquisa desenvolvida em 2009 pela Universidade do Contestado (UnC) – Campus Canoinhas – em parceria com o Instituto de Pesquisa, Assessoria e Consultoria (IPAC) de Blumenau também constam da relação de publicações sobre a experiência catarinense com a descentralização. O objetivo da pesquisa foi a identificação de pontos fortes e fracos desse processo, a partir de uma amostra de 20 (vinte) SDRs. Sob a coordenação do Prof. Valter Birkner e com a participação de alunos do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da UnC, foram coletados os dados que são apresentados em dois relatórios – BIRKNER et al., 2009 (a); BIRKNER et al., 2009 (b) – intitulados “Avaliação Institucional sobre a Descentralização em Santa Catarina” e “SDRs de Santa Catarina: Avaliação Parcial no período 2007-2008”. A partir da análise dos dados coletados por meio de entrevistas com roteiro semi-estruturado e questionários, os autores concluem que existe uma avaliação positiva por parte da sociedade civil organizada e do Poder Público municipal, bem como por parte dos secretários regionais entrevistados. Mas alguns pontos fracos importantes são evidenciados por parte dos respondentes, tais como: a falta de autonomia orçamentária, a centralização dos recursos nas Secretarias Setoriais e a relação de submissão que isso estimula, as relações que se formam entre os prefeitos e os deputados estaduais representantes de determinadas regiões a despeito da existência das SDRs e do papel dos CDRs, a baixa qualificação dos conselheiros e o caráter homologatório que assume o CDR em função da maneira como vem se dando a aprovação dos projetos. A oportunidade evidenciada é a própria continuidade da descentralização administrativa, dado que os benefícios apontados pelos respondentes se sobrepõem às limitações destacadas.

A dissertação de Luciane Tischler Rudnick pelo Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado publicada em 2010 sob o título “A Política de Descentralização Administrativa e o Desenvolvimento Regional em Santa Catarina” é uma das publicações mais recentes sobre a experiência catarinense. A autora estudou a capacidade de contribuição desta iniciativa para o desenvolvimento das regiões. A amostra foi definida considerando o critério de divisão territorial das mesorregiões e incluiu as SDRs de Canoinhas, Jaraguá do Sul, Blumenau, Taió, Grande Florianópolis, Concórdia, São Miguel d’Oeste, Lages, São Joaquim, Criciúma e Laguna. Os respondentes foram os secretários regionais e a pesquisa documental feita a partir de relatórios da Secretaria de Estado do Planejamento, do Sistema Integrado de Controle de Obras Públicas e

do Relatório de Atividades 2003-2009 elaborado pelas SDRs. A autora conclui que o objetivo de diminuir as desigualdades regionais não vem se confirmando, pelo menos no que tange à amostra pesquisada. Menciona que o que fica confirmada é uma concentração de investimentos nas regiões que já apresentam melhores índices de desenvolvimento, o que corrobora, em parte, com a hipótese de onde a autora partiu, ou seja, de que o desempenho da SDR tem relação com o padrão de desenvolvimento regional já existente, dependendo tanto da capacidade de aprendizagem regional quanto da competência em termos de articulação política.

Um artigo científico de autoria de Eliane Saete Filippim e Fernando Luiz Abrucio publicado nos anais do XXXII Encontro da ANPAD realizado em 2009 e posteriormente na Revista de Administração Contemporânea (RAC) da ANPAD em 2010 recebe o título de “Quando descentralizar é concentrar poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense”. Este trabalho teve o conflito entre dois modelos descentralizadores como problemática que o orientou. Um dos modelos é o que compreende os Fóruns Regionais/Agências de Desenvolvimento – nascidos nos municípios e redes locais de articulação da sociedade civil. O outro modelo é o idealizado pelo ex-governador Luiz Henrique da Silveira, ou seja, originado a partir do governo estadual para a sociedade e em nome do desenvolvimento regional e da ideia de aproximação do governo estadual com os cidadãos. Esta pesquisa realizou entrevistas abertas e questionários enviados às 36 (trinta e seis) SDRs e aos 24 (vinte e quatro) Fóruns/Agências de Desenvolvimento, além de análise de documentos do governo estadual, da legislação específica, de sites das SDRs, entre outros. Embora ressalte a importância da atitude singular do Governo de Santa Catarina e confira relevância a este modelo como objeto de outros estudos, os resultados da pesquisa apontam, entre outras coisas, que a iniciativa do ex-governador Luiz Henrique desconsiderou a existência de uma experiência anterior a dele e que esta poderia ter contribuído para a efetividade do desenvolvimento regional no Estado no referido período. Os autores concluem que a descentralização administrativa na forma como vem se dando em Santa Catarina está mais para uma estratégia de fortalecimento do poder da coalizão política dominante no Estado do que para um movimento imbuído do objetivo de aproximar o governo catarinense da sociedade.

A dissertação de mestrado de Maria da Graça Martins Brum publicada em 2010 recebeu o título “Descentralização e Desenvolvimento Regional: a Experiência na região de Curitibaanos”.

Desenvolvida no curso de Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Sócio-Ambiental da Universidade do Estado de Santa Catarina, a dissertação tratou das práticas de planejamento público catarinense identificando que, por seguirem as diretrizes federais, resultaram na implementação de planos de desenvolvimento focados no setor econômico e na expansão industrial, causando desequilíbrios e desigualdades regionais. Feito isso, mostra que o modelo descentralizado em curso no Estado é mais uma tentativa de desenvolvimento regional, de forte consistência legal, institucional e política. Debruça-se sobre o Projeto Meu Lugar – instrumento de planejamento que proporcionou a elaboração dos primeiros planos de desenvolvimento regional, fundamentados em metodologias de desenvolvimento local e de participação social. A pesquisa de campo foi realizada na região de Curitiba e constatou que o atual modelo é aprovado pela sociedade de maneira geral, que aponta ter ocorrido o fortalecimento e integração entre poder estadual e municipal e maior valorização regional. Dentre as fragilidades constatadas está a não implementação destes planos de desenvolvimento regional, a inexpressiva representatividade popular no CDR e o baixo grau de envolvimento da SDR com a população e a realidade regional. A autora conclui recomendando a utilização do Plano de Desenvolvimento Regional como instrumento de planejamento e o alinhamento de seus objetivos e ações com as ações realizadas, assim como a maior participação da sociedade no CDR a fim de fortalecer a dimensão social no processo de descentralização e desenvolvimento regional em curso.

Por fim, cabe fazer referência a uma pesquisa desenvolvida no último semestre de 2010 demandada pela Secretaria de Estado do Planejamento (SPG) e coordenada pelos professores Fernando Seabra e José Antônio Nicolau do Departamento de Economia da Universidade Federal de Santa Catarina, juntamente com o Prof. Silvio Antônio Ferraz Cario do mesmo departamento e também do Programa de Pós-graduação em Administração da mesma universidade. Por meio de um conjunto de indicadores socioeconômicos considerados como medidas de desenvolvimento por instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o PNUD, os resultados da pesquisa levam ao reconhecimento de que as SDRs têm se apresentado como mecanismos de fomento ao desenvolvimento, embora não exclusivo ou único. De maneira geral, os resultados da pesquisa corroboram com resultados de outras pesquisas, tais como: a necessidade de maior autonomia orçamentária por parte das SDRs, ajustes do relacionamento entre os dois níveis criados pela reforma, ou seja, nível setorial e nível regional,

melhoria na qualificação das equipes, consolidação dos comitês temáticos, seleção com base em critérios técnicos que garantam um alinhamento de perfil ao cargo a ser exercido por parte da equipe de gestores das SDRs.

Embora cada um desses trabalhos tenha surgido de um projeto específico e com objetivos diferentes, seus resultados destacam virtudes da experiência catarinense e também algumas limitações. Dentre as virtudes, a que consideramos mais importante assinalar é a possibilidade do envolvimento da sociedade no processo de planejamento. A iniciativa é incentivada por grande parte dos seus autores que apontam limitações a serem vencidas, como, por exemplo, a revisão do recorte que resultou nas atuais 36 SDRs, tentando adotar critérios que facilitem o processo de transformação das regiões administrativas em territórios. Outro aspecto que essas obras apontam como oportunidade de melhoria é a ampliação da participação da sociedade civil, além da necessidade de estabelecer mecanismos de controle e avaliação do processo, permitindo que o governo e a sociedade possam mensurar o impacto das SDRs no desenvolvimento da respectiva região.

A presente tese é diferente de todos estes porque investiga, a partir da construção de uma concepção teórica que apontou uma gênese para o tema ‘Governança Pública’, até que ponto o modelo de gestão descentralizada adotado pelo governo do Estado de Santa Catarina se desenvolve de maneira convergente com esse movimento que emerge no subcampo da Administração Pública desde o final do século XX e os respectivos elementos que o caracterizam.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A EXPERIÊNCIA CATARINENSE

Santa Catarina é um dos três estados da macrorregião Sul, conta com cerca de 3% da população do país e 1,1% de seu território. A visita à sua formação histórica, política e econômica no intervalo entre a segunda metade do século XIX e o início do século XXI permite presumir que o Estado dos catarinenses conta com um padrão de desenvolvimento diferenciado em relação às demais unidades da federação.

Santa Catarina apresenta sistematicamente um PIB que o coloca entre as primeiras posições nacionais, aproximando-se de estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e

Bahia. Responde atualmente por 4,1% de toda a riqueza nacional e a arrecadação total de tributos estaduais atinge R\$ 15,02 bilhões, baseada numa economia significativamente diversificada entre agricultura (15% do PIB), indústria (48% do PIB) e serviços (37% do PIB).

Dentre os diversos planos de governo executados em gestões anteriores aos anos 2000, o Plameg é considerado um marco importante para a trajetória do planejamento público em Santa Catarina e responsável pela sua projeção no cenário nacional. Como ferramenta de planejamento, proporcionou o crescimento sustentável do Estado até meados da década de 1970 e seus resultados incentivaram os governos seguintes a seguirem nessa perspectiva. Mas a lacuna que se deu a partir dessa época, mais fortemente nas décadas de 1980 e 1990, relacionadas com a crise econômica e com a reforma do Estado nacional, respectivamente, refletiu em Santa Catarina.

Mesmo com a diminuição do ritmo de crescimento diagnosticado a partir dos anos 2000, é um Estado cuja participação no PIB nacional vem aumentando. Mas ainda que alguns eventos e alguns governos não tenham contribuído para fortalecer tal identidade, trata-se de um Estado com histórico de planejamento, com iniciativas de envolvimento da sociedade, com exemplos de governos que apontam para a confirmação do ideário desenvolvimentista e uma peculiaridade histórica, geográfica e de formação econômica que o projeta no sentido de regionalização do desenvolvimento.

Assim sendo, em 2002 a eleição do idealizador do atual modelo de descentralização administrativa do governo faz renascer a perspectiva do planejamento e do desenvolvimento regional e, embora o modelo de gestão descentralizada para o desenvolvimento regional adotado no Estado de Santa Catarina não possa ser considerado como ação pioneira no sentido de envolver a sociedade nas decisões, presume-se que este possa ter sido pensado, se não voluntária, mas involuntariamente, para confirmar Santa Catarina como um Estado com traços do ideal desenvolvimentista e da co-produção do desenvolvimento regional. Acontece, porém, que apenas dois eventos podem ser citados como ações que avaliaram internamente a sua implantação e respectivos resultados.

O primeiro deles ocorreu em cada uma das 36 (trinta e seis) SDRs, se chamou “Seminário de Avaliação de Resultados” e foi realizado durante todo o segundo semestre de 2009. Desse evento surgiram os Relatórios de Atividades 2003-2009 que apontam os investimentos que foram feitos por SDR em Educação, Saúde, Segurança Pública, Transporte, Logística, Infraestrutura, Energia e

Recursos Naturais, Desenvolvimento Rural e Pesqueiro, Desenvolvimento Sustentável, Econômico, Geração de Emprego e Renda e Empreendedorismo, Esporte, Cultura e Turismo, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Habitacional e Urbano, Desenvolvimento Tecnológico, Científico e Inovação, Modernidade do Estado e Servidor Público, além de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Saneamento

O segundo, realizado dois anos depois entre os meses de setembro e novembro de 2011, foi chamado de “I Seminário de Desenvolvimento Regional” e ocorreu em 08 (oito) cidades que foram consideradas cidades-polo do evento e que, assim sendo, agruparam, cada uma, várias das SDRs próximas. Nesse caso, os objetivos foram diferentes, pois estavam voltados à orientação, informação, fortalecimento da perspectiva de desenvolvimento regional e do processo de descentralização das atividades, além da apresentação dos indicadores de desempenho que são usados no Sistema de Avaliação de Desempenho (SAD) da SPG. Nesse evento, que contou em sua programação para um espaço de debate acerca da experiência de implantação do modelo, foram envolvidos gestores do quadro das SDRs, conselheiros da equipe dos respectivos CDRs, técnicos e executivos do órgão setorial responsável pela coordenação do modelo, ou seja, a SPG.

Além desses eventos, nenhum outro foi realizado no sentido de monitorar a sua implantação e identificar em que aspectos a experiência catarinense vem sendo assertiva e em que pontos ela pode ser corrigida para justificar estar na vanguarda em relação aos demais estados do Brasil.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O conhecimento deve tentar negociar com a incerteza [...] o trabalho com a incerteza perturba muitos espíritos, mas exalta a outros. [...] o trabalho com a incerteza incita o pensamento complexo [...] (MORIN, 1982, p. 78).

Num sentido geral, a construção do conhecimento nas ciências sociais, juntamente com as teorias que o sustentam, partiu de uma perspectiva epistemológica hegemônica, desenvolvida nos trilhos dos princípios do paradigma científico positivista e que promoveu o domínio por parte das análises globalizantes. No entanto, a partir do final do século XX, algumas abordagens voltam a considerar dimensões que foram, de certa forma, abandonadas em função da hegemonia dos princípios positivistas.

A tensão desencadeada por esse encontro é a base do debate atual sobre a epistemologia das ciências sociais. Os positivistas, de certo modo, se colocam numa situação de isenção diante da realidade; o paradigma crítico, num sentido contrário, sugere ter compromisso com a transformação dessa mesma realidade. Reconhecendo a coexistência dos dois extremos, Berthelot (2001) sintetiza o assunto lembrando que ambos podem ser sempre encontrados num mesmo campo, pois perpassam as mesmas disciplinas. Da tensão provocada por isso, emerge o que o autor chama de “terceiro pólo” ou “terceiro discurso”, ou seja, um pólo intermediário, que permite o racionalismo e respeita as exigências da ciência colocando-se como pólo de demonstração, não reducionista e, ao mesmo tempo, de prova e aberto a correntes divergentes.

O terceiro pólo (ou discurso) acaba sugerindo o que a atualidade do debate epistemológico nas ciências sociais aponta, isto é, a emergência de uma epistemologia de abordagem complexa para que a nova ciência possa atenuar os efeitos do reducionismo e da abordagem unidimensional. Nas palavras de Morin (1982), o anel epistemológico é a proposta para as ciências sociais. Ao propor a adoção de paradigmas de ordem⁸ (discurso funcionalista, morfologia, conformidade, harmonia)

⁸ Paradigmas de ordem e paradigmas de desordem são termos usados por Chanlat e Séguin (1983), que apontam para a epistemologia da complexidade no campo. Embora outros autores também tenham essa perspectiva, aqui nos

e de paradigmas de desordem (discurso crítico, dialética, transformação da realidade) numa perspectiva de complementaridade, tal abordagem sugere-se como uma contribuição para a nova forma de fazer ciência e, também, um desafio para os pesquisadores.

A divisão do conhecimento em disciplinas, amplamente criticada pela complexidade, inviabiliza, segundo Morin (1996), o conhecimento do próprio conhecimento, pois, como afirma o autor, em cada parte do todo existe outra parte desconhecida. Se uma teoria é um sistema de ideias e este segue uma lógica, então o progresso do conhecimento dividido em disciplinas leva também ao progresso do seu desconhecimento. Por isso, Morin (1982, p. 244) adverte:

O pensamento complexo deve preencher várias condições para ser complexo: deve ligar o objeto ao sujeito e ao seu ambiente; deve considerar o objeto, não como objeto, mas como sistema-organização levantando os problemas complexos da organização. Deve respeitar a multidimensionalidade dos seres e das coisas. Deve trabalhar-dialogar com a incerteza, com o irracionalizável. Não deve desintegrar o mundo dos fenômenos, mas tentar dar conta dele mutilando-o o menos possível.

O pensamento é um combate com ele próprio, com e contra a lógica, com e contra as palavras, com e contra os conceitos. O século XX contribuiu com essa reflexão e o debate atual no campo vem reconhecendo que nenhuma ciência deve se pretender absoluta e, desde então, uma teoria científica passou a ser sinônimo de incerteza e de algo inacabado. Compreendemos, dessa maneira, por que, como ressalta o autor, “conhecer é uma aventura incerta, frágil, difícil, trágica” (MORIN, 1996, p. 33). Ao se abrir para correntes divergentes, a construção do objeto é dificultada, todavia, poderá sempre ser uma aventura. E, como aventura, reserva surpresas.

A obra de Edgar Morin, dentre tantas reflexões, se propõe como uma tentativa de fugir da dicotomia subjetivismo/objetivismo dentro das ciências sociais e que, assim, situa o pesquisador no que Berthelot

limitamos a Morin (1982; 1996) ilustrando seu pensamento com termos adotados por outros que têm, para o processo de construção da ciência, o mesmo pensamento.

(2001) identifica como discurso intermediário. O trabalho apresentado nesta tese é resultado de uma construção metodológica que se deu inspirada nas contribuições de Edgar Morin a partir das suas reflexões sobre a necessidade de considerar a complexidade como inerente ao processo de pensar ciência.

5.1 CARACTERÍSTICAS E PERCURSO DA PESQUISA

Como observam Bourdieu et al (2004), nas pesquisas em ciências sociais, a fronteira que separa o senso comum do discurso científico é tênue. Romper com padrões que, muitas vezes inconscientes, fundamentam o interesse do pesquisador pelo objeto estudado, reconhecemos, é uma prática difícil. Contudo, é necessária para garantir que tal interesse possa ser colocado em suspenso, proporcionando ao pesquisador um melhor controle acerca das evidências imediatas que emergem de noções previamente estabelecidas. Por isso, a vigilância epistemológica nos acompanhou durante toda a pesquisa, dado que sua prática tende à garantia do rigor científico.

A crescente preocupação com a pesquisa como área de ensino e investigação científica provoca uma série de novas preocupações e debates. Um desses novos debates tem sido constante: a dicotomia entre pesquisa qualitativa e quantitativa. Como reconheceu Vieira (2006), a dicotomia, em verdade, não existe. Segundo ele, esse debate deriva da insistência por parte dos próprios pesquisadores em defender a sua posição dogmática, ou seja, quali ou quanti. O que é importante entender é que, nesse caso, dicotomizar é difícil. Nesta tese desenvolvemos um estudo de caso descritivo-interpretativista a partir da aplicação do modelo de análise que foi construído por meio da base teórica e, embora tenhamos utilizado gráficos para auxiliar na análise dos resultados e reconheçamos a dificuldade em delimitar a dicotomia, reconhecemos que a pesquisa constitui-se predominantemente qualitativa.

Buscamos construir e problematizar o objeto a partir do seu campo – a Administração Pública do Estado de Santa Catarina – etapa que começou antes mesmo da qualificação do projeto. A coleta de dados para atender ao objetivo de caracterizar o modelo adotado na administração pública catarinense é fruto de um levantamento documental e bibliográfico sobre o modelo de gestão descentralizada implantado em Santa Catarina a partir de 2003. Essa coleta de dados

secundários, iniciada no segundo semestre de 2008, concentrou-se em livros e documentos institucionais que apresentavam e discutiam a experiência catarinense.

A partir de março de 2009, agora com informações originadas pelos dados secundários, nos lançamos a conversas com servidores públicos de órgãos aos quais não cabia a gestão da implantação da descentralização, ou seja, com servidores que viviam o processo na posição de expectadores. Também conversamos com servidores responsáveis pelo gerenciamento da implantação do modelo, isto é, lotados na Secretaria de Estado do Planejamento. Da mesma forma, conversamos com outros profissionais - professores pesquisadores e consultores - que, no diálogo com os servidores, soubemos que haviam desenvolvido algum tipo de trabalho junto ao governo do Estado relacionado com a implantação do modelo e a criação das SDRs.

As referidas conversas foram o ponto de partida para buscarmos as primeiras referências bibliográficas que tratassem dos conceitos que eram adotados como uma espécie de “guarda-chuva” no modelo catarinense, tais como: planejamento regional, descentralização, participação da sociedade, procurando sempre a sua relação com a influência do papel do Estado no desenvolvimento para além do crescimento econômico - a idéia mais ampla a nos mover. Assim, fomos apresentados ao movimento de Governança Pública. As publicações a respeito, ainda restritas à academia nacional, suscitavam relação com a ideia de um desenvolvimento atingido por meio da cooperação entre os atores sociais. Esta, por sua vez, corroborava com a perspectiva da sociedade multidimensional (GUERREIRO RAMOS, 1989) e da abordagem substantiva da economia (POLANYI, 1980).

Nesse período, construímos o projeto de pesquisa, que foi submetido ao exame de qualificação em final de março de 2010 e aprovado com importantes contribuições da banca de professores avaliadores. Acolhidas as considerações, seguimos para a próxima etapa, que foi o aprofundamento da base teórica acerca de Governança Pública. Nesse momento da pesquisa, nos lançamos à leitura dos artigos nacionais que pudessem indicar os autores pertencentes à academia internacional que, especialistas em Governança, tivessem abordagens relacionadas ao papel do Estado. Identificamos i) a abordagem interativa de Jan Kooiman, cujo processo de cooperação entre os atores é, segundo o autor, coordenado pelo agente público; ii) a abordagem de redes de Rod Rhodes - fenômeno que, de acordo com o autor, se dá a partir do deslocamento do poder e da autoridade estatais; e iii) a abordagem estadocêntrica compartilhada por Jon Pierre e Guy Peters, que reconhece

o processo cooperativo, o deslocamento do poder estatal e o potencial das redes, mas concentra sua discussão na defesa do argumento de que, apesar disso tudo, a responsabilidade pelo conjunto do que é delegado continua sendo do Estado.

Nessa pesquisa, nos deparamos com muitos outros especialistas internacionais e de diferentes abordagens. Concentramo-nos em trabalhos da corrente anglo-saxã de Governança Pública pela sua semelhança com a adoção de conceitos que caracterizavam o modelo de administração pública catarinense, a saber: descentralização, planejamento, desenvolvimento regional, participação da sociedade, todos na perspectiva do novo papel do Estado.

Neste período, que durou aproximadamente até junho de 2011, embora mais concentrados na construção da base teórica, não nos afastamos do campo, acompanhando a divulgação de informações e eventos que pudessem ajudar na construção e na problematização do objeto de pesquisa. Porém, tal construção não se deu de uma única vez, com uma base teórica que se encerraria antes de nos lançarmos às entrevistas, ou seja, ao campo das SDRs. Por isso, apesar de termos pensado uma estrutura inicial de corolário teórico, esse foi sistematicamente visitado, revisitado e incorporado de novas descobertas teóricas que a cada etapa percebíamos como necessárias.

Coroamos essa etapa com o encontro dos trabalhos de Mark Bevir, cientista político, professor e pesquisador da Universidade de Berkeley na Califórnia (EUA), que, de perspectiva crítica, nos permitiu ir a este polo. Assim sendo, a construção da base teórica reflete um trabalho realizado pouco a pouco, com retoques sucessivos e novas incorporações até a fase de elaboração das conclusões.

Em determinado momento da pesquisa, já em considerável amadurecimento teórico a respeito das abordagens de cada um dos autores por nós adotados, atentamos para a necessidade de expressar o conceito que delineava a nossa mais ampla categoria de análise, isto é, Governança Pública. Acontece, entretanto, que nos sentíamos em aderência a Bourdieu et al (2004) quando estes defendem que o pesquisador deve se colocar frente à construção do seu objeto distanciando-se das pré-noções. Logo, embora cientes da ilusão da vulnerabilidade da evidência imediata e da tentação de universalizar uma experiência singular (BOURDIEU et al, 2004), resistimos aos conceitos até então expressados pelos autores adotados, até porque eles também não nos satisfaziam.

E assim, nesta tese, Governança Pública é entendida 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.

À medida que a base teórica foi desenvolvida, observamos também que a nossa intenção de contribuir com a construção de um conhecimento científico sobre Governança Pública com base na análise de uma determinada realidade demandava que os elementos característicos desta fossem adequadamente declarados. Dada tal necessidade e lembrando que nossa escolha metodológica foi inspirada em Edgar Morin e na sua idéia de pensamento complexo, surgiu o que chamamos de “Matriz de Elementos de Governança Pública”: uma proposta de gênese do tema que viria permitir a operacionalização da pesquisa de campo e das entrevistas.

Construída da interpretação que desenvolvemos a partir do diálogo entre cada uma das abordagens que caracterizam os autores especialistas por nós adotados, essa matriz apontou aquelas que foram, então, as nossas subcategorias de análise, ou seja, os cinco “Elementos de Governança Pública”, quais sejam:

- Coprodução do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil (E1).
- Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações (E2).
- Delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes (E3).
- Ênfase na eficiência e eficácia, associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos (E4).
- Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional (E5).

Os conceitos típico-ideais, na perspectiva de Weber (1991), são apenas um meio que o pesquisador possui para organizar e pensar a realidade de forma lógica. Estão longe da ideia de traduzir exatidão, mas voltados à intenção de criar um quadro homogêneo de pensamento. De acordo com Weber (1991), os conceitos são construídos a partir do sujeito, e não do objeto de estudo, e não expressam o conteúdo da realidade tal como ela é na sua essência. Ao se colocar traduzindo a perspectiva de Max Weber quando este desenvolveu sua teoria dos “tipos ideais”, Sell (2009, p. 111) destaca:

O primeiro aspecto a observar é que o tipo ideal é sempre uma construção mental elaborada pelo sujeito. [...] Essa seleção é sempre feita pelo pesquisador, tendo em vista seus interesses e os problemas que ele quer aprofundar. [...] Esse aspecto subjetivo do tipo ideal está diretamente vinculado ao aspecto individualizante das ciências sociais. [...] Em segundo lugar, o aspecto subjetivo destes conceitos elaborados pelo pesquisador nos leva a concluir que os tipos ideais não reproduzem ou refletem a realidade tal como ela é em si mesma. É por isso que os “tipos” (ou seja, os conceitos) são “ideais”, quer dizer, uma utopia, uma idealização, uma normatização da realidade e não a sua tradução objetiva ou mesmo uma cópia da essência dos fenômenos. [...] Por isso, os tipos ideais são sempre construções teóricas “puras” e o pesquisador deve ter consciência de que, no mundo objetivo, os elementos não se acham ligados uns aos outros e é apenas o intelecto que nos permite formar uma visão idealizada do mundo real.

Foi nessa perspectiva que nos inspiramos para elaborar a Matriz de Elementos de Governança Pública. Precisávamos então estabelecer uma forma de analisar em que medida tais elementos estavam presentes na realidade pesquisada. Para isso, optamos por criar um *continuum* com quatro níveis de presença, que permitiu analisar as subcategorias no campo. Nesse *continuum*, distribuímos os níveis na seguinte classificação: “0” (zero), para quando o elemento foi interpretado como ausente; “1” (um), para quando o elemento foi considerado pouco presente; “2” (dois) para quando foi considerado presente; e “3” (três), para quando o elemento foi considerado bem presente.

A elaboração do roteiro de entrevistas (ver apêndice) foi facilitada pelo fato de já termos desenvolvido um conhecimento prévio da problemática que aflige o campo, dado pela inserção feita anteriormente que nos proporcionou diversas conversas com pessoas envolvidas na implantação da nova administração pública catarinense. Associamos isso aos pressupostos que sustentam cada uma das subcategorias que gostaríamos de investigar e construímos o roteiro com as questões da entrevista semiestruturada.

As entrevistas foram realizadas com participantes do CDR, preferencialmente conselheiros (membros natos e não natos conforme explicado no capítulo 4), mas também com servidores da respectiva SDR cuja atividade tinha relação com a dinâmica do conselho, tais como: Secretárias Executivas do CDR, Diretores Gerais da SDR, Gerentes de Planejamento, outros gerentes, além de funcionários da administração indireta participantes ativos das reuniões deliberativas.

Da mesma forma, a inserção prévia no campo contribuiu para a definição dos critérios a serem adotados para escolher as SDRs que constituíram a amostra. Partimos de uma classificação gerada pela Secretaria de Estado do Planejamento por meio da metodologia de avaliação de desempenho desenvolvida por Dutra e Luz (2008) e aplicada junto às Secretarias Regionais sistematicamente em 2008, 2009 e 2010. O ranking situou cada uma das SDRs conforme a média dos resultados apresentados nestes três anos. A partir dele criamos três níveis de classificação de modo a colocar i) doze delas com bom nível de desempenho, ii) doze com nível médio de desempenho e iii) doze com nível crítico de desempenho. Para cada um dos três anos em que se aplicou a avaliação, classificamos cada uma das SDRs.

O segundo critério adotado para a seleção da amostra foi identificar as SDRs que permaneceram por, no mínimo, duas vezes no mesmo nível durante os três anos. A opção por este segundo critério se justifica na medida em que a repetição da mesma SDR no mesmo nível sugere sistematização de resultados e consistência em relação a sua classificação como de nível de desempenho bom, médio ou crítico. Ao aplicar este segundo critério, constatamos que 11 (onze) SDRs ficaram posicionadas no mínimo duas vezes no nível de desempenho superior, 09 (nove) SDRs no nível intermediário e 08 (oito) no nível crítico.

Aplicamos um terceiro critério, que foi escolher, dentre as pertencentes ao mesmo nível, três que representassem regiões diferentes do Estado. Na medida do possível, tentamos escolher SDRs que, pertencentes à mesma faixa de avaliação por pelo menos dois anos dos três em que a avaliação de desempenho foi aplicada, representassem as regiões Sul, Norte, Vale, Oeste e o litoral de Santa Catarina. Esse critério foi a forma que encontramos de respeitar a característica da forte diversidade socioeconômica do Estado catarinense. A partir dele, chegamos à amostra de 09 (nove) SDRs, a saber: Jaraguá do Sul, Joinville, Chapecó, Blumenau, Grande Florianópolis, Tubarão, Dionísio Cerqueira, Laguna e Lages. Cada uma das nove SDRs pesquisadas recebeu um número para facilitar o trabalho de coleta e análise dos dados, que não guarda relação com a classificação da SPG.

Aleatoriamente, elas ficaram então definidas como SDR1 (Jaraguá do Sul), SDR2 (Joinville), SDR3 (Chapecó), SDR4 (Blumenau), SDR5 (Grande Florianópolis), SDR6 (Tubarão), SDR7 (Dionísio Cerqueira), SDR8 (Laguna) e SDR9 (Lages).

Os entrevistados, representantes do governo do Estado (administração direta ou indireta), do mercado e da sociedade civil, foram identificados como “R1” quando representavam a administração direta ou indireta; “R2” quando representavam o mercado - empresários da indústria ou do comércio ou presidentes das associações comerciais, industriais e empresariais da região; e “R3” quando representavam a sociedade civil, excluídas as organizações citadas para o mercado.

Assim, no capítulo 6 (seis), usamos o código “R1SDR1”, por exemplo, para nos referirmos ao entrevistado representante do governo do Estado na SDR1; quando usamos o código “R2SDR1”, estamos nos referindo ao entrevistado representante do mercado também na SDR1; quando nos referimos ao código “R3SDR1”, estamos nos referindo ao entrevistado representante da sociedade civil na mesma SDR. Quando usamos o código R1SDR2, estamos nos referindo ao entrevistado representante do Estado na SDR2, e assim sucessivamente. Em algumas SDRs, entrevistamos mais de um representante do mesmo segmento; nestes casos, usamos o código R1aSDR1, por exemplo, e R1bSDR1 para diferenciá-los.

A inserção no campo empírico se deu por meio dos Seminários de Desenvolvimento Regional, efetuados entre os meses de setembro e novembro de 2011 sob a coordenação da SPG (ver capítulo 4). A realização dos Seminários foi ponto central da pesquisa de campo e, por isso, se configura no *locus* de análise deste trabalho em virtude de sua importância como espaço de exposição de opiniões e experiências por parte dos servidores das SDRs e dos conselheiros participantes do CDR. Este evento, realizado em 08 (oito) cidades sedes de SDRs, constituiu-se como importante oportunidade de concentração dos servidores pertencentes ao nível regional e muitos conselheiros, condição esta que facilitou a escolha dos entrevistados e a coleta de dados primários.

Cada Seminário foi planejado para um dia de atividades e a sua programação contou com palestras e espaço para debates depois de cada apresentação. Adotamos a postura de observar o seu desenvolvimento na parte da manhã de modo a identificar, dentre os participantes, aqueles que demonstravam bom envolvimento e conhecimento da região, além da relação Governo Central-SDR-CDR-Sociedade. Em outras palavras, buscávamos pessoas que conhecessem o

campo. No final da manhã, nos dirigíamos a elas e, à medida que aceitavam nosso convite para participar da pesquisa, organizávamos a agenda para o decorrer do dia.

A delimitação do campo se deu a partir do critério que adotamos de ter, dentre os entrevistados, ao menos um representante de cada uma das três esferas (Estado, mercado e sociedade civil) por SDR. Outro critério adotado foi excluir a participação dos prefeitos e presidentes de câmara (membros natos do CDR), uma vez que estes têm vinculação político-partidária declarada, que, associada ao fato de o governo catarinense ser conduzido, no momento da pesquisa, por uma aliança de partidos, nos fez supor que isso tornaria tendenciosas as respostas das entrevistas. Como a população de representantes do Estado contava com os servidores pertencentes às equipes das SDRs, incluindo o Secretário de Desenvolvimento Regional também como membro nato, e os servidores da administração indireta e de outros órgãos da administração direta do Estado, também da esfera municipal, optamos pelo critério de excluir os prefeitos e os vereadores presidentes de câmaras municipais.

Adotamos ainda a técnica chamada “bola de neve” (MARCONI; LAKATOS, 1990), pois, à medida que os entrevistados indicavam outros agentes com influência e experiência na dinâmica daquela SDR, incluíamos a pessoa na pesquisa. Entretanto, tivemos o cuidado de limitar o número de participantes sugeridos em consequência desta técnica de modo a garantir a execução do cronograma estabelecido e o tempo disponível para a realização da pesquisa. Em diversos casos, as entrevistas tiveram que ser completadas com a ida ao município sede da SDR ou ao local de trabalho do conselheiro (empresa, associação, sindicato, dentre outros) ou do servidor que havia sido identificado para compor a amostra.

Desse modo, na pesquisa trabalhamos com uma amostra não probabilística de entrevistados já que a sua seleção dependeu, ao menos em parte, do nosso julgamento; também é uma amostra por tipicidade, em função dos critérios definidos e expostos acima. Entrevistamos 29 (vinte e nove) pessoas, sendo 12 (doze) representantes do Estado (administração direta ou indireta), 08 (oito) representantes do mercado e 09 (nove) representantes da sociedade civil, distribuídos entre as 09 (nove) SDRs participantes da pesquisa. Por fim, encerramos a etapa de entrevistas quando dispúnhamos dos dados obtidos em respeito à delimitação definida e por entendermos que novas entrevistas não acrescentariam informações relevantes ao estudo

A próxima etapa se desenvolveu por meio da análise de conteúdo categorial de cunho interpretativo, sustentada na base teórica construída

e apresentada nos capítulos com este fim. As entrevistas foram transcritas na íntegra e a análise foi desenvolvida em três etapas: primeiro, fizemos as descrições dos dados coletados para cada um dos cinco Elementos de Governança Pública, por SDR; depois, interpretamos os dados e analisamos a presença dos elementos em cada SDR; por último, analisamos a presença deles no conjunto da amostra, que, por considerarmos representativa, sustentou nossas conclusões em relação à hipótese e à pergunta de pesquisa.

5.2 LIMITAÇÕES ENCONTRADAS DURANTE O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Durante o desenvolvimento da pesquisa, encontramos algumas limitações que se impuseram a ela, começando pela própria dificuldade inerente ao modo de fazer pesquisa em ciências sociais. Tão permeada pela dificuldade da vigilância epistemológica, no sentido dado por Chevalier e Loschak (1980) e Bourdieu et al (2004), esse desafio nos acompanhou todo o tempo. Mesmo tentando superar os obstáculos epistemológicos para os quais os referidos autores alertam, reconhecemos que a não superação de qualquer um deles pode ter influenciado a nossa reflexão e a análise dos resultados.

Outra limitação que encontramos foi o desafio que representa propor-se ao diálogo entre três campos tão diferentes e respeitados, mas que comungam da relação com estudos sobre desenvolvimento, a saber: a Administração Pública, a Ciência Política e a Ciência Econômica. Ao lançarmo-nos a ele, reconhecemos a audácia; mas, neste sentido, a tese representa um breve ensaio que está longe de poder ser considerado de proposta cumprida. Esta obra, imaginamos, é apenas um começo de nossa parte. O diálogo, para contribuir com o avanço do conhecimento a respeito do tema a que nos propomos, terá que ser continuado e amadurecido, mantendo-se aberto inclusive às correntes divergentes, para assim avançar na perspectiva de instrumentalizar o Estado de forma que este possa garantir o desenvolvimento equitativo.

Por isso, a inexistência de pesquisas empíricas e de literatura acerca de experiências em realidades como a brasileira é uma terceira limitação que nos cabe destacar. Embora tenhamos identificado autores tratando do tema na academia nacional, as suas abordagens não vinculam Governança Pública ao novo papel do Estado no século XXI e a relação deste agente com a sociedade. Os trabalhos nacionais

publicados estão mais associados à Economia Solidária, ao desenvolvimento regional como desdobramento do campo da Geografia, à perspectiva da interatividade (ver os trabalhos de Klaus Frey), dentre outros. Até onde conseguimos ir com a pesquisa na academia nacional, não identificamos literatura que ajudasse na abordagem a que nos propomos avançar.

Destacadas as limitações acima relacionadas ao campo teórico, identificamos uma voltada à aplicação da pesquisa de campo. A descontinuidade que se dá devido ao período eleitoral – característica da administração pública brasileira - foi acentuada na virada de 2010 para 2011 quando houve a troca de Chefe do Poder Executivo em Santa Catarina. Esta foi uma limitação que consideramos poder ter influenciado os depoimentos dos entrevistados e os resultados da pesquisa.

À troca de Governador do Estado - da equipe que idealizou e executou a implantação do modelo de gestão descentralizada pelo período de oito anos para a equipe a quem caberia dar continuidade, conforme anunciado na campanha e confirmado na Carta à Assembleia Legislativa divulgada do discurso de posse – sucedeu-se um ambiente de inércia em relação à ideia da descentralização. Isso durou, no mínimo, até os meses de setembro e outubro de 2011, quando realizamos as entrevistas.

Quando nos lançamos ao campo, aproveitando a realização do I Seminário de Desenvolvimento Regional (já tratado no capítulo 4) organizado e coordenado pela equipe da SPG, nos deparamos com um ambiente e um clima de dúvidas e expectativas a respeito do que o novo governo faria em relação às SDRs. E tal clima, que perdurou por quase todo o primeiro ano deste novo governo, desencadeou um considerável grau de desânimo pelas equipes das SDRs pesquisadas e desconfiança quanto à sua manutenção. Durante as palestras dos referidos seminários e também em muitas entrevistas, foi possível perceber, de um lado, uma vontade e comprometimento muito grandes por parte da equipe de técnicos e gestores da SPG que conduziam a programação; de outro, uma angústia por parte dos servidores das secretarias regionais que esperavam há tantos meses uma direção do governo central.

Depois de quase um ano sem notícias, eis que aparece uma equipe representando o governo central e sinalizando com a esperança de que a ideia não havia sido esquecida. Por isso, imaginamos que os entrevistados podem ter sido influenciados pelo sentimento de revolta com tanto tempo de “abandono”, da mesma forma que podem ter se deixado influenciar pela alegria do “reencontro”. O abandono a que nos

referimos, de forma alguma, concerne à responsabilidade da equipe da SPG. Pelo contrário, a esperança que alimentou as Secretarias Regionais durante essa transição prolongada de governo foi, acreditamos, fruto do comprometimento e da postura determinada dos servidores da SPG envolvidos desde sempre com a implantação do modelo.

Esta sensação de abandono correspondia à indiferença do Governador do Estado em relação ao futuro do nível regional. Restringindo-nos aqui a evidenciar que o clima provocado por tal postura foi uma limitação encontrada para a realização da pesquisa, não nos cabe supor as suas possíveis razões. Todavia, consideramos fundamental salientar que, por exemplo, em uma das SDRs, a Secretária Executiva do CDR informou que as reuniões durante 2011 praticamente não haviam acontecido e, em pleno setembro, já estavam suspensas até o início do próximo ano. Mas se, por um lado, nos deparamos com esse ambiente, por outro, observamos que a realização do I Seminário de Desenvolvimento Regional nas SDRs foi responsável pelo “reencontro” do governo central com o governo regional e pelo acendimento de uma nova chama de esperanças que reanimou as equipes.

Como última limitação que se apresentou à pesquisa no campo empírico, cabe destacar a dificuldade de entrevistar os conselheiros da SDR8. Apesar disso, conseguimos, depois de um tempo, agendar e realizar a entrevista com um representante da sociedade civil. Mas, tentamos de diversas formas entrevistar um representante do mercado para a região dessa SDR8 e, para tanto, procuramos estabelecer contato com todos aqueles que constavam na lista fornecida pela própria SDR. Diante do insucesso, nos dirigimos à SPG e conseguimos uma lista com nomes diferentes, incluindo conselheiros de gestões anteriores. Mesmo assim, apenas uma pessoa atendeu no telefone e email obtidos por nós. A entrevista com este conselheiro foi agendada e reagendada por três vezes e, na última, ainda que tivesse mantido confirmada a entrevista, o conselheiro não se apresentou no local e hora combinados, nem tão pouco respondeu nossa nova tentativa de contato. Portanto, demos por encerrada a etapa das entrevistas e seguimos para a análise.

6 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SANTA CATARINA E O MOVIMENTO DE MUDANÇA PARA GOVERNANÇA PÚBLICA

Toda experiência bem construída tem como efeito intensificar a dialética da razão e da experiência, mas somente com a condição de que o pesquisador saiba pensar, de forma adequada, os resultados, inclusive negativos, que ela produz e se interrogue sobre as razões que fazem com que os fatos têm razão de dizer não (Bourdieu et al, 2004, p. 78).

No presente capítulo, apresentamos os resultados obtidos na pesquisa de campo. Na primeira seção, descrevemos os resultados coletados por meio das entrevistas com os representantes da sociedade civil, do mercado e do Estado para cada uma das SDRs, conforme os cinco Elementos de Governança Pública. Na segunda seção, procedemos à análise acerca da presença de cada um dos Elementos de Governança Pública na amostra pesquisada. Na terceira seção, refletimos a respeito da realidade encontrada na administração pública estadual catarinense e a relacionamos com o movimento de mudança para a concepção de Governança Pública. Na quarta e última seção, como contrapartida à oportunidade de realizarmos a pesquisa, recomendamos algumas ações para que o Governo do Estado de Santa Catarina possa estar se aproximando ainda mais da concepção de Governança Pública, ressaltada sua perspectiva ideal.

6.1 A REALIDADE DE CADA SDR ACERCA DOS ELEMENTOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA

As subseções a seguir relatam a descrição dos resultados para cada uma das SDRs que fizeram parte da pesquisa de campo, à luz dos 05 (cinco) Elementos de Governança Pública.

6.1.1 SDR 1

a) ELEMENTO 1: Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil

Na SDR1, está praticamente institucionalizada a participação do reitor de determinada instituição de ensino superior de destaque na região. Uma das vagas de representantes da sociedade civil do município-sede, por exemplo, já está institucionalmente definida para o ocupante desse cargo. As demais vagas são preenchidas também com pessoas ligadas a instituições representativas da região e, nessa SDR, existe destacada participação de representantes da administração pública indireta, com destaque para as equipes da Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Polícia Civil.

Existe o hábito de envolver instituições conforme a pauta da reunião, mesmo quando os participantes não fazem parte da equipe de conselheiros e, por isso, não têm direito a voto. O que se ressalta aqui é que as instituições são envolvidas no debate de forma a buscar soluções envolvendo aquelas que têm relação com a questão tratada na pauta. Os membros representantes do Poder Público estadual (Administração Indireta e Secretaria de Segurança Pública) e a equipe de gerentes da SDR se destacam na dinâmica das reuniões devido ao conhecimento técnico que têm e pela frequência com que costumam participar.

As deliberações aprovadas no CDR da SDR1 se desenvolvem tentando representar os interesses da sociedade na região. Embora alguns projetos insistam em atender demandas de interesse do Poder Público municipal e o interesse político seja considerado, as deliberações procuram ter um olhar regional. Isso se dá em meio a um processo bastante participativo e é reconhecido até por um dos entrevistados mais críticos como um movimento com traços democratizantes:

[...] ele (o CDR) age de uma forma bastante democrática. As pessoas se pronunciam, os prefeitos pedem, os conselheiros externos que não estão envolvidos diretamente com partidos políticos pedem explicações. [...] é um espaço democrático porque temos várias entidades representadas, a polícia, a universidade, a

associação comercial, é bem eclético e são vários partidos políticos reunidos. Então ele não tem uma bandeira político-partidária única e acaba gerando a discussão (R3SDR1).

No caso dessa SDR, a sociedade já reconhece o potencial do modelo descentralizado, mas isso ainda fica mais fortemente concentrado no município-sede da mesma. As reuniões se dão permeadas pelos princípios da democracia e enfatizam a ideia de co-produção; contudo, a região desconhece seu poder de cobrança e não acompanha o que é deliberado nem tão pouco a execução dos projetos. Como alerta um entrevistado:

Primeiro tem que despertar a mentalidade de consciência da própria sociedade, que tem que ser fomentada pela própria Secretaria a chamar a sociedade para o debate. [...] Eu acho que deveria usar essa ferramenta fabulosa para o desenvolvimento regional de maneira que a consciência coletiva fosse despertada, tanto do Poder Público quanto da sociedade civil (R2SDR1).

Uma solução para isso é apontada nas entrevistas quando vários participantes mencionaram que, se a escolha dos conselheiros da sociedade civil fosse por meio de um processo democrático, atingir-se-ia um nível mais elevado de legitimidade de tais deliberações, o que consagraria um processo de co-produção.

Alguns projetos foram citados como exemplos de priorização do coletivo em detrimento de interesses individuais, mas isso ainda pode ser mais efetivo. Os municípios que possuem melhor estrutura técnica e representantes mais capacitados no sentido da argumentação acabam tendo mais projetos aprovados e estes não necessariamente representam o desenvolvimento da região. "O Conselho acaba funcionando mais como um filtro em termos de pertinência e seriedade dos pedidos" (R3SDR1).

A maturação do referido processo, no entanto, é limitada em função da descontinuidade provocada pela influência político-partidária para a ocupação de cargos gerenciais. Segundo um entrevistado representante do Estado: "Tem-se uma rotatividade das pessoas que começam a desenvolver essa cultura, pois devido ao processo político, as pessoas vão embora e voltam outras e tem que

recomeçar todo o processo" (R1aSDR1). Outro entrevistado corrobora com essa limitação, afirmando que:

Muitas vezes só a representação não basta, nós percebemos a falta de participação e de entendimento do processo. Se o processo fosse bem compreendido pelas pessoas que fazem parte desse contexto e se elas se envolvessem com os objetivos da Secretaria poderia haver um resultado melhor (R1bSDR1).

Assim, existe boa representatividade dos três segmentos, mas a rotatividade de alguns representantes e a participação pouco efetiva de determinados conselheiros nas reuniões do CDR dificultam a institucionalização do processo cooperativo que, mesmo assim, é consideravelmente identificado na SDR1.

b) ELEMENTO 2: Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações

Os conselheiros reconhecem que o Presidente do CDR, ocupante do cargo de Secretário de Desenvolvimento Regional, é o representante do governador na região e tem o papel de articulador das relações que se dão a partir do processo de cooperação entre os atores. Entendem que a efetividade do processo está diretamente relacionada ao perfil da pessoa que assume tal cargo.

O secretário, na época dessa pesquisa de campo, foi referenciado como possuidor de grande experiência na área pública, fazendo uso de tal experiência para refinar o processo e implementar ações como o encaminhamento para a pauta da reunião apenas de projetos que já possuam uma consulta prévia sobre sua viabilidade financeira, evitando gerar falsa expectativa na equipe de conselheiros e otimizando o trabalho durante o processo de análise e tomada de decisão.

As dificuldades nesse processo de coordenação estatal parecem ter relação direta com o trabalho de análise e construção de parecer por parte dos CTs. À medida que um projeto é bem analisado e encaminhado com um parecer bem sustentado ao CDR, o papel de coordenador fica mais próximo da mediação do que da intervenção. Quando um projeto chega ao extremo de ser encaminhado para o CDR sem passar pelo CT, o coordenador fica numa posição de dificuldade em

virtude da vinculação político-partidária em relação ao autor do mesmo, muitas vezes um prefeito ou um presidente de câmara.

Em outras palavras, a análise técnica do Comitê Temático tem ajudado a sustentar as deliberações no sentido de que a coordenação estatal promova e garanta o processo de co-produção e atenua as influências político-partidárias no conjunto de deliberações. “Isso vai muito do perfil de cada secretário, da capacidade de deliberação e de articulação” (R1aSDR1). Mas a efetividade dos CTs, por sua vez, também depende da capacidade de gestão do Secretário de Desenvolvimento Regional, que acumula a função de Presidente do CDR. Por isso, de uma forma ou outra, “[...] ficou bem perceptível que depende muito da pró-atividade do secretário para as coisas acontecerem ou não [...]” (R3SDR1).

Dessa forma, quanto melhor estruturados estão os CTs e quanto mais tecnicamente sustentados forem os seus pareceres, mais o governo do Estado, representado em nível descentralizado, tem conseguido garantir os direitos da sociedade na região da SRD1. Por outro lado, isso vem apontando que a sociedade reconhece o papel da SDR dentro do modelo de gestão descentralizada e o potencial desta para o desenvolvimento daquela região. Como afirma R1bSDR1, “Isso demonstra que a comunidade tem ciência da existência da Secretaria (SDR) e, mais ou menos, dos seus objetivos”. Corroborando com ele, R2SDR1 alerta que

[...] se a sociedade souber utilizar, promovemos o desenvolvimento do Estado. [...] O secretário tem a qualidade da flexibilidade e o comprometimento. [...] Mas de fato acho que um projeto tão importante e que tem tudo para dar certo, precisa de mais divulgação do sistema e capacitação de conselheiros (R2SDR1).

Assim, embora a coordenação estatal, no caso da SDR1, dê conta do processo cooperativo, ela precisa ser aprimorada contando com um Secretário Regional e uma equipe de servidores capazes de associar a capacidade técnica com a capacidade de gestão. A sustentação nas informações técnicas é que parecem estar ajudando a resistir à tentativa de influência político-partidária na região da SDR1 e, isso sendo fortalecido, ajuda também a garantir o processo co-produzido e uma coordenação estatal mais mediadora e menos interventora.

c) ELEMENTO 3: Delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes

A SDR1 já fez acordos com órgãos internacionais, com ministérios e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de acordos com outros órgãos do governo e com a iniciativa privada, como nos casos de investimentos na infraestrutura aeroportuária da região e da recuperação das instalações do Batalhão da Polícia Militar. Isso caracteriza a delegação do poder estatal no sentido *upward* e *outward*. Não foi identificado o movimento *downward* além da descentralização do governo central para o governo regional.

Os acordos são, de maneira geral, coordenados pela equipe do Secretário Regional e os conselheiros costumam também sugerir e indicar as instituições potenciais para isso, conforme a área de conhecimento de cada um. Existe a consciência por parte dos conselheiros e da equipe de técnicos da SDR1 de que essas parcerias são formas alternativas de captação de apoio e de recursos, não só financeiros, que podem contribuir e potencializar o projeto de desenvolvimento regional.

Em uma ocasião provocou-se uma reunião entre o delegado regional, polícia militar e assim por diante e decidiu-se por criar um comitê *pari passu* a SDR para buscar a solução dos problemas. [...] A questão é dar poderes reais aos secretários, senão não adianta descentralizar (R1bSDR1).

No que tange especificamente à captação de recursos financeiros, um dos entrevistados reconhece que "todas essas transferências de recursos acabam ajudando os municípios a fazerem investimentos em alguma política pública específica" (R1aSDR).

A relação entre as Secretarias Setoriais e as SDRs como representação da delegação do poder no sentido *downward*, mais conhecido como descentralização, é que ainda precisa evoluir. Existe uma centralização significativa do orçamento e de muitos procedimentos no governo central (leia-se Secretarias Setoriais) e isso vem limitando os resultados benéficos da adoção desse Elemento na SDR1.

Essa estrutura do modelo está muito ligada à questão política. Então, se eu obtenho recurso,

obtenho parte do poder. Se eu liberar esse recurso para poder tomar decisão, o poder está saindo da minha mão. [...] Dentro do contexto da descentralização não existe como perder o poder, você divide parte do seu poder. Mas, no meu entendimento, quem dá esse ritmo é o governo maior. [...] Vive-se um momento de centralização, principalmente nas Setoriais (R1aSDR1).

Tal resistência à delegação do poder e da autoridade estatal no sentido *downward* não parece ser, no caso da SDR1, uma estratégia de retomada do poder para garantir ao Estado a responsabilidade pela soma das funções que lhe pertence. Não se trata do governo estadual perdendo o controle e conseqüentemente o poder para instituições externas ao Poder Público. Os entrevistados, por exemplo, foram unânimes em concordar que o governo não corre o risco de perder poder nas relações com terceiros, pois se mantém soberano; a SDR, por sua vez, não corre o risco de perder poder devido aos acordos com terceiros porque há uma legislação que a regulamenta. Está mais para uma disputa de poder entre governo central e governo regional em termos de manter uma posição de *status quo* por parte dos servidores pertencentes ao quadro do nível setorial, relacionada com a cessão de poder a um novo nível institucional.

A respeito disso, um dos entrevistados se manifesta demonstrando acreditar na necessidade de reforçar a delegação da autoridade no sentido *downward* e afirma:

Acho que tem um potencial de crescimento devido à história da SDR, esse modelo de gestão é muito recente. Acho que isso vai acontecer de maneira natural conforme o avanço da gestão. [...] A Secretaria [SDR] devia promover à sociedade a massificação da informação, porque quem vai demandar isso na Secretaria é a sociedade através dos conselheiros. Se a sociedade entende que não tem recurso de jeito nenhum, ela não vai apresentar seus projetos, o despertar da mentalidade demora a acontecer (R2SDR1).

Assim sendo, a SDR1, embora esteja bem madura no que concerne à adoção do Elemento de delegação do poder estatal nos sentidos *outward* e *upward*, precisa que a delegação no sentido

downward se concretize como estratégia de fortalecimento do nível regional.

d) ELEMENTO 4: Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos

Parte dos conselheiros desconhece a proposta conceitual do modelo e o aparato legal estabelecido para a sua funcionalidade, assim como a realidade do contexto da administração pública. Em outras palavras, desconhecem os processos e os procedimentos estabelecidos para a sua execução. Alguns participantes consideram que existe uma lacuna de conhecimento por parte dos representantes sobre as ações da SDR e faltam discussões sobre desenvolvimento regional. Alguns não se mostram seguros e capacitados para assumir a cadeira, o que denota que a eficiência não é encarada como objetivo da gestão, pois a SDR não tem uma equipe de conselheiros capacitada em termos conceituais para conduzir o processo. Muitos deles acabam não se sentindo seguros e capazes de assumir o papel, por falta de subsídios que os auxiliem na votação dos projetos e até da noção do que legalmente lhes compete.

[...] o Conselho que participo deveria capacitar os novos entrantes, porque houve uma renovação do Conselho. Nós julgamos que a renovação é importante, pois há ideias novas e diferentes, mas quem chega novo precisa saber as suas obrigações e o que lhe compete (R2SDR1).

A equipe técnica e os políticos acompanham a execução dos projetos. Como afirma o entrevistado representante do governo, há esse acompanhamento por parte dos servidores envolvidos e dos políticos interessados. "Eu participei de umas reuniões onde várias demandas são processadas e as prioridades são elencadas e são seguidas" (R1bSDR1). Mas ainda assim, a SDR1 tem pouco controle e acompanha de forma incipiente os projetos deliberados no CDR; pouco parece lançar mão de técnicas de empresas privadas para melhorar resultados e otimizar recursos, tais como terceirização, avaliação de desempenho, plano de metas, etc., ou seja, características do gerencialismo na gestão da equipe e dos processos da Secretaria.

Existe por parte da equipe de técnicos uma relativa preocupação com os resultados do que é decidido e executado; mas não há, por exemplo, a consideração das técnicas de planejamento estratégico para guiar a gestão. "A SDR, por estar na região, deveria estar mais preparada para fiscalizar, pois há muito dinheiro envolvido" (R1bSDR1). A sociedade civil acaba ficando mais alheia a isso, restringindo-se ao papel de analista da aplicabilidade do projeto ou não. "[...] me parece que a nossa função maior é ver da pertinência ou não do pedido, ver se ele é coerente [...]. Nesse aspecto, o conselho tem funcionado muito bem, porque nós conhecemos a realidade local [...]" (R3SDR1).

A descontinuidade e a ausência de um controle mais efetivo sobre o processo de gerenciamento dos projetos, desde a sua elaboração até a sua execução ou arquivamento, fomentam a cultura da deliberação com base em critérios que nada mais são do que o atendimento a interesses de determinados representantes. Os CTs, ainda que de maneira embrionária, contribuem para sustentar a argumentação dos projetos. Mas não existe a cultura forte de sustentar seus pareceres em dados e indicadores que poderiam justificar ou não determinadas demandas. "Não tem como pilotar um plano de manutenção ou de planejamento de ampliação se não tem esses indicadores" (R1aSDR1).

No caso de um porto instalado nessa região, por exemplo, o representante do mercado (R2SDR1) assinala que há falta de informação sobre o que irá acontecer com a administração portuária depois da finalização dos projetos, isto é, não existe uma perspectiva de médio e longo prazo visualizada, que possa ajudar na tomada de decisão sobre projetos que envolvam tal empreendimento. Embora a economia da região seja diretamente influenciada pelo que acontece no referido porto, questões importantes não são tratadas. "Eu acho que a Secretaria tem que dar esse *followup*, mas se não for cobrado, ela jamais dará. Cabe (atualmente) a cada conselheiro fazer o acompanhamento dos projetos" (R2SDR1). Os gerentes das áreas específicas parecem estar tentando implantar tal perspectiva, mas a rotatividade dos ocupantes dos cargos inibe a efetividade do processo.

O representante da sociedade civil, nesse caso reitor de uma Instituição de Ensino Superior da região, embora reconheça a existência do debate, aponta inexistência de uma coerência na seleção dos projetos que compõem a pauta das reuniões. Critica a falta de critérios para as deliberações dos projetos, pois, de acordo com ele, estão sendo aprovados projetos de interesses privados. "Fiz uma crítica sobre a falta de um regulamento para esses projetos. Fui acompanhado por uma série

de conselheiros que fizeram coro a minha fala no sentido de estarem ali se sentindo impossibilitados de dizer não a algumas coisas pela falta do regulamento" (R3SDR1).

Os entrevistados não reconhecem a adoção de mecanismos de democracia direta para decisão acerca da priorização dos projetos ou seleção dos conselheiros. Mas identificamos um embrião nesse sentido a partir da entrevista do representante da sociedade civil que indicou, quando perguntando sobre a adoção de características da democracia direta, que, em situações específicas e que envolvem potencial de consequências delicadas, são feitas reuniões com a comunidade para que esta ouça e participe do encaminhamento sobre o assunto.

Às vezes o que acontece é que em situações de emergência, por exemplo, chuvas ou quando é um pleito de grande impacto na comunidade, se faz reuniões à parte da assembléia para apresentação dos temas para dar ciência à comunidade sobre o assunto que está em voga no momento. Ou quando vem uma delegação externa que interage com a cidade sob algum aspecto [...] eventualmente tem uma reunião específica para debate do tema (R3SDR1).

Assim, a dinâmica do CDR, como órgão deliberativo, associada a esse embrião de democracia direta, mostram como uma postura de inclinação à busca de resultados responsivos. Isso destaca um movimento no sentido de responsividade e aponta que o objetivo da participação da sociedade nas decisões, em reforço ao ideal da democracia, parece começar a se desenvolver na SDR1. Um pouco mais presente é o objetivo da eficácia, pois observamos relativa preocupação com os resultados. Em contrapartida, identificamos baixo grau de atenção à eficiência dos processos.

e) ELEMENTO 5: Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional

Boa parte das deliberações pauta-se nos pareceres dos CTs e o trabalho técnico acaba permeando a dinâmica que envolve o debate e a discussão até a chegada ao consenso.

Mas uma observação importante em relação a esse processo merece ênfase, a saber: embora exista essa análise técnica, isso não

costuma estar associado a um planejamento regional. “Eu costumo falar que nos Comitês Temáticos é como trabalhar no varejo, pois é trabalhar de uma forma desarticulada com o desenvolvimento regional. Acaba-se aprovando pedidos que o impacto no desenvolvimento é pouco representativo (R1aSDR1)”. O representante da sociedade civil corrobora com o que a representante do Estado afirma, detalhando um dos poucos exemplos que consideram a proposta de desenvolvimento regional.

Existem projetos de interesses pontuais que entram na reunião através de aliados políticos e o município que possui maior capacidade de articulação e de elaboração de projetos tem um maior número deles aprovados. Uma vez aprovados, a priorização é dada pela Secretaria Setorial e isso vai exatamente de encontro à ideia de que a região é quem deve dizer quais são as suas prioridades de investimento. Tal desalinhamento é ainda fortalecido pela postura de determinados conselheiros que insistem em aprovar projetos de interesse local, abrindo mão do conceito de desenvolvimento para a região. “É claro que na hora trata-se de região, mas a impressão é de que cada município quer defender um interesse próprio. Não enxerga que no futuro próximo o desenvolvimento da região como um todo vai beneficiar o município dele” (R2SDR1).

O representante da sociedade civil sugere a criação de fóruns ou o fortalecimento do trabalho dos CTs de maneira que se discuta planejamento e desenvolvimento regional.

O CDR não tem funcionado como órgão de planejamento. [...] Eu acho que ali é um foro muito privilegiado para se discutir as questões de longo prazo, as ações estratégicas, fazer o planejamento estratégico dos municípios, fazer uma integração entre as necessidades dos municípios, mas não é feito dessa forma. [...] E se você tem um controle em cima do gasto da aplicabilidade desse recurso, também é mais criterioso na sua decisão. Como ainda a decisão cabe a Florianópolis pela liberação ou não do recurso, é muito fácil para os conselheiros aprovar (R3SDR1).

No mesmo sentido contribui o entrevistado representante do mercado quando diz que é fundamental poder ser crítico em relação ao que é incluído na pauta da reunião do CDR.

Porque eu vejo que a descentralização é importante desde que ela seja alimentada de forma correta, que se faça leitura regional de maneira que a sociedade participe. Mas se os conselheiros não estiverem preparados para aprovar ou reprovar qualquer projeto, corre-se o risco de coisas importantes ficarem de fora, como alguns não tão importantes serem aprovados e comprometerem o orçamento para os próximos (R2SDR1).

Uma das entrevistadas representantes do Estado relata que um importante procedimento para melhorar essa perspectiva seria garantir que todos os projetos incluídos na pauta da reunião do CDR tivessem antes passado pelo CT para a avaliação técnica.

Não existe uma articulação desses projetos no contexto da regionalidade. [...] Às vezes ele é o mais organizado, [...] mas esse projeto é pontual [...] não está articulado com a região. [...] Não sei a forma exata, pois sempre vai existir o viés político e nós temos que ver de que forma podemos gerenciar a situação. [...] Talvez um estudo dentro do modelo da SDR de funções estratégicas que, independente da variabilidade da questão política, em que vai ter um processo de saída dos gerentes e entrada de outros, o capital intelectual permaneça (R1aSDR1).

Por isso, ela sugere que estruturar e capacitar mais adequadamente a equipe, atenuando os efeitos da rotatividade de pessoal da SDR1, são importantes ações no sentido de melhorar a gestão e incluir a perspectiva de planejamento regional.

6.1.2 SDR 2

a) ELEMENTO 1: Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil

A composição do CDR da SDR2 vem garantindo a representatividade da sociedade da região que, por sua vez, já consegue ver a SDR como o governo mais próximo de si. "Eu percebo que a comunidade, de uma maneira geral, reconhece a SDR como um bem que está a serviço e que está muito próxima à comunidade" (R1SDR2). O entrevistado representante da sociedade civil concorda com a opinião do representante do Estado, mas entende que a participação da população deveria ser mais ativa e envolver outros atores da sociedade civil organizada, tais como associações de bairro, órgãos de classe, entre outros.

Os entrevistados, de modo geral, corroboram com a percepção de que a sociedade civil poderia estar representada em maior número, já que deve abranger as organizações da sociedade civil e também o mercado. "Acho que falta um pouco mais de cobrança da própria sociedade ou do empresário e uma participação deles junto às reuniões do Conselho" (R3SDR2).

A escolha dos representantes leva em conta as três esferas (Estado, mercado ou sociedade civil) e procura sempre identificar as instituições que mais adequadamente representam a região para ocupar as vagas da sociedade civil que conforme o modelo incluem a representação do mercado. O representante do mercado (R2SDR2) ressalta que uma das vagas do representante da sociedade civil é sempre do representante da associação comercial de cada município e estes costumam participar sistematicamente das reuniões. Da mesma forma, o conselheiro da sociedade civil entrevistado, nesse caso diretor de uma destacada Instituição de Ensino Superior de um município diferente do município-sede da SDR2, informou que a vaga hoje ocupada por ele no conselho é, na verdade, já definida para a instituição que ele representa.

As demandas regionais têm sido a diretriz dos projetos colocados em pauta na SDR2. Conforme afirma a entrevistada representante do Estado, há os projetos que emergem dos municípios e estes também são considerados. Incluem-se na pauta os pedidos que tendem a atender um município em particular, mas a priorização é dada aos projetos de cunho

regional. “Existe essa preocupação dos conselheiros em apoiar as solicitações que são individuais, no caso do município, ao mesmo tempo que eles debatem concordando ou discordando daqueles projetos que são maiores para a região” (R1SDR2).

O interesse pessoal e o coletivo andam juntos nas deliberações dos projetos e, apesar de tal SDR estar conseguindo ter o desenvolvimento regional como a diretriz das deliberações, essa é uma postura que precisa sempre ser lembrada, uma vez que existem momentos que ganham força os projetos de interesses municipais. Apesar disso, na SDR2, os interesses individuais não têm prejudicado o processo de co-produção do desenvolvimento regional.

Segundo o participante R3SDR2, a discussão acerca dos projetos precisa ser mais forte do que vem sendo e a aprovação de projetos de interesses específicos tende a ser ainda mais dificultada se, além de incentivar continuamente a visão integrada da região, houver mais lideranças da sociedade civil organizada e do mercado participando dos debates que se dão nas reuniões.

Uma observação feita pela entrevistada R2SDR2 é que os conselheiros nunca elaboram ou manipulam os projetos, somente votam. Em alguns casos, eles também participam da execução dos mesmos. Os conselheiros costumam ter o hábito de cobrar subsídios para a análise a respeito da deliberação ou não dos projetos e, sempre que tem projeto com parecer do CT, este é considerado no debate. Tanto têm sido considerados os pareceres do CT, que a preocupação no momento da pesquisa de campo era com o aprimoramento de tais análises, de forma que se tornem cada vez mais técnicas e que o CT de fato funcione como um órgão de assessoria ao CDR

E há, por parte dos conselheiros, uma exigência de que nós temos que avançar um pouco mais no sentido desses pareceres; orientar melhor a escrita dos pareceres para subsidiar aos conselheiros e esculpir com mais profundidade os projetos que estão sendo aprovados antes de votar (R1SDR2).

A participação dos representantes das três esferas denota um equilíbrio em termos de capacidade de argumentação, ou seja, na SDR2, nenhuma das três esferas parece se sobressair em relação a outra, já que todos participam efetivamente. Os conselheiros são pessoas preparadas para a função, mas, na opinião dos entrevistados, o governo precisa investir na capacitação contínua dos representantes. “[...] acredito que é

uma função da SDR estar também preparando essas pessoas, informando através do seu regimento como é que funciona esse Conselho e qual é o objetivo de ter esse Conselho” (R1SDR2).

Os prefeitos são comprometidos e também participam ativamente das reuniões e o R2SDR2 ainda menciona que o fato de haver um momento de confraternização durante as reuniões ajuda na promoção da integração e na institucionalização do processo cooperativo, pois fortalece o sentimento de pertencimento à região.

Assim, na SDR2, é possível identificar um processo cooperativo envolvendo representantes do Estado, do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento da região, podendo a participação das duas últimas esferas ser ainda mais efetiva.

b) ELEMENTO 2: Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações

No entendimento dos entrevistados, as pessoas que têm ocupado o cargo de Secretário de Desenvolvimento Regional vêm, de maneira geral, atuando no sentido de promover a efetividade do processo de cooperação, procurando mediar as relações e interagindo com a comunidade. A representante do Estado entrevistada na pesquisa de campo informa que a atuação por parte do ocupante desse cargo atualmente é sempre em termos de resolver os problemas junto ao conjunto de representantes no conselho e de dar respostas à comunidade. Ele é visto conseguindo coordenar as ações da esfera pública, ou seja, executando seu papel de gestor da SDR, mas também de representante do governador na região.

Um exemplo de ação empreendida que caracteriza a coordenação do processo cooperativo em benefício da região é o caso da transformação da Delegacia da Mulher do município-sede da SDR2 em Delegacia da Família. Esta era uma reivindicação antiga da comunidade e a equipe da SDR há muito vinha discutindo uma solução na expectativa de dar uma resposta à demanda visivelmente tão importante. A partir da ação do secretário regional liderando o projeto e coordenando o processo cooperativo entre as diversas forças que se dispunham a ajudar, a solução foi desenhada e executada em 2010:

Nós estávamos há muitos anos na discussão da necessidade de dar uma resposta à comunidade. No ano passado, demos o primeiro passo com o aluguel de um espaço onde a SDR e o Secretário Regional conseguiram se articular com a Secretaria (Setorial), com a prefeitura municipal e com representantes da associação comercial para dar esse formato e colocar em prática. [...] Uma parte entrou com os equipamentos e mobiliário; a cedência de pessoal foi por parte da prefeitura. Então foi um exemplo de coordenação dessas ações para dar conta de uma necessidade que a comunidade precisava (R1SDR2).

Os entrevistados disseram que, quando ocorrem dificuldades nas reuniões em função de garantir uma discussão consistente sobre o projeto, por exemplo, o secretário age mediando e procurando levar os conselheiros no sentido da coesão. Mas ele também se dirige à equipe, pois cabe a cada gerente a coordenação do respectivo CT. Além de bem sustentados e bem escritos, os conselheiros também vêm exigindo que todos os projetos colocados na pauta venham com o respectivo parecer do CT de maneira a justificar o valor orçado. Em casos como esse, por exemplo: "O secretário tem colocado a necessidade de esses projetos estarem bem fundamentados, porque não tem como deliberar em cima de um pedido de valor sem ter isso colocado no papel" (R1SDR2).

Em muitos casos, depois de aprovados pelo CDR, os projetos não recebem o devido recurso financeiro para serem executados. Nessas situações, além de se relacionar com a comunidade, com os conselheiros e com a equipe da SDR2, o Secretário Regional costuma se relacionar com o governo central porque alguns conselheiros acham que os projetos saem mais rápido se forem existir uma maior proximidade com a respectiva secretaria setorial. "Na minha avaliação, a figura do secretário, para ocupar um cargo desse, tem que ter competência, conhecimento e tem que ter uma habilidade muito grande de conversa, de política e de paciência para chegar em um consenso" (R1SDR2).

Enquanto o entrevistado representante do mercado afirma que "a competência dessa pessoa tem que ser bem técnica nesse sentido de dominar a política e os conceitos de reunião e de buscar resultados" (R2SDR2), o representante da sociedade civil aponta que:

Existem momentos muito acalorados e ele consegue gerenciar a situação de uma forma

muito pontual. [...] Nós percebemos da parte do secretário e das suas gerências uma acessibilidade muito positiva e boa. Isso não significa dizer que todos os pleitos são atendidos, mas significa que recebem e mostram os caminhos (R3SDR2).

Assim, identificamos unanimidade entre os entrevistados ao reconhecer que o desempenho de quem assume esse cargo deve ser próximo ao que vem fazendo a pessoa ocupante do cargo no momento da pesquisa, ou seja, ter objetividade, saber gerenciar as reuniões, buscar a liberalização dos recursos e ter comprometimento com os resultados e com o processo.

O Secretário tem procurado ter uma postura neutra no sentido da coordenação, devolvendo para os conselheiros para que cada um possa estar avaliando bem esses projetos e para que, em um contexto global, se consiga chegar ao denominador comum. [...] Ele sabe e tem noção (do seu papel enquanto coordenador das relações). Ele sabe as dificuldades que possa enfrentar e até de algumas limitações no sentido da equipe porque ele tem que ter uma equipe que dá um suporte ou a própria limitação de algumas decisões que não há articulação como gostaríamos. O órgão setorial tem que estar articulando com o nosso. Por outro lado, o papel de estar juntando as entidades para estar resolvendo os problemas, ele consegue [...] (R1SDR2).

Em outras palavras, o representante do chefe maior do Poder Executivo exerce de fato o papel de coordenador do processo cooperativo pela mediação das interações que se dão com os representantes das três esferas, com a SDR e a comunidade e com o nível regional e o governo central.

Têm vaidades pessoais, isso nós percebemos. Têm pessoas mais tímidas, mas que têm boas ideias. Então a pessoa que está dirigindo a mesa tem que oportunizar isso. O cara que está no comando tem que ser bom. [...] No meu tempo, o que

transpareceu foi bastante organização e capacidade de mediar esses conflitos (R2SDR2).

A liderança e a capacidade de coordenação de tantas interações por parte do ocupante desse cargo no momento da pesquisa, significativamente apoiado por uma comprometida equipe técnica e administrativa, sustentam, conforme os entrevistados, os resultados que esta SDR2 apresenta frente ao desempenho das demais.

c) ELEMENTO 3: Delegação da autoridade estatal em três direções: *downward, outward e upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes

A SDR2 tem vários exemplos que indicam a delegação da autoridade e do poder estatal nas três direções. Os casos de maior destaque estão associados à área de infraestrutura, mais especificamente na relação com o BNDES. Esses são projetos que, em grande parte, envolvem mais de um município; mas também ocorrem situações em que são dirigidos para uma demanda individual. Abrangem recursos federais, vem passando pela dinâmica de avaliação que inclui o trabalho do CT e do CDR, contam com o apoio das prefeituras para a execução e com a coordenação da SDR como governo estadual. “É um projeto mais complexo. O benefício que traz para a comunidade é muito grande. [...] Existem grandes projetos que passaram pelo Conselho ao longo desse período e beneficiaram muito a nossa região” (R1SDR2).

O caso do ensino médio profissionalizante que está sendo desenvolvido para a região é outro exemplo de projeto realizado com parte de recursos federais, mas que também lançou mão de parcerias em outros sentidos. O que vem acontecendo com dois hospitais da região também merece ser destacado. Trata-se da ampliação de dois hospitais não previstos para atendimento regional, mas que, com a parceria entre os diversos poderes juntamente com o apoio da iniciativa privada, passarão a poder atender também a demanda dos municípios da região sem necessariamente passarem a ter o título de hospitais regionais. Tal ampliação do atendimento mantendo-se hospital municipal foi negociada com o Poder Público municipal quando o projeto estava sendo maturado (R1SDR2; R3SDR2).

Há também esse deslocamento de poder e autoridade no sentido de captar recursos não financeiros, ou seja, apoio de outros tipos. Um exemplo enfatizado é a construção de um centro de educação

profissionalizante num município diferente do município-sede da SDR2. O investimento da obra é federal, o terreno, cedido pelo município e a administração será feita pelo governo estadual. Os conselheiros chegaram a ir até Brasília na época em que avaliavam a viabilidade do projeto, na expectativa de incluir o apoio do governo federal. Como afirma a representante do Estado entrevistada na pesquisa:

Com a criação do ensino médio profissionalizante, houve, em um primeiro momento, a discussão e o entendimento da aprovação dos cursos. E na resolução desse projeto houve a participação da instituição de ensino superior cedendo os seus laboratórios e bibliotecas para poder dar conta daquele projeto maior. [...] Existem movimentos nesse sentido (R1SDR2).

Corroborando com a representante do Estado, a conselheira entrevistada como representante do mercado destaca:

No meu tempo foi o [...] que nós fomos para Brasília dizer que o projeto era bom e necessário. Foi todo mundo, vereadores e prefeitos. O investimento da obra foi federal, o terreno municipal e a administração vai ser estadual. [...] Eu acho que a sociedade vai mudar, não vai precisar mudar de cidade para estudar. [...] Esse fluxo entre os municípios é bom para dividir um pouco (R2SDR2).

Exemplos como estes descrevem a presença das redes na SDR2, formadas a partir de parcerias e como grande potencial de contribuição ao desenvolvimento regional. Por isso também, esses casos ilustram o deslocamento do poder estatal nas direções *outward*, *upward* e *downward*.

Mas nessa última direção especificamente, um aspecto chama a atenção. Quando se trata do deslocamento do poder do governo estadual para o governo regional, identifica-se uma resistência por parte do primeiro em descentralizar procedimentos e orçamento. Os entrevistados se referem a isso como um aspecto limitador dos resultados da SDR, pois, embora reconheçam que o contato entre SDR e Setoriais é frequente, os projetos aprovados pelo CDR recebem a priorização por parte da setorial que se resguarda do orçamento.

Não é o modelo que gostaríamos e que a sociedade precisa. Quando nós descentralizamos, temos que descentralizar o poder de decisão e descentralizar o orçamento financeiro também. [...] Eu acho que nesse jogo nós poderíamos melhorar muito mais, no sentido da Setorial estar entendendo que a SDR está próxima das pessoas. [...] O secretário tem o mesmo *status* do outro secretário e deveriam estar descentralizando esse orçamento para que a SDR pudesse discutir o que cabe a ela dentro do seu orçamento para conseguir gerenciar. [...] Eu vejo que o órgão central tem que estar colocando as linhas, acompanhando e avaliando. O órgão regional tem condições e capacidade de desenvolver, fiscalizar e verificar, e é onde os cidadãos reclamam (R1SDR2).

No entendimento dos entrevistados, o governo central não aplica essa resistência via Secretarias Setoriais por razão da necessidade de garantia do controle no sentido da efetividade do processo; mas por outras razões associadas à visão de que o orçamento é fonte de poder e a sua distribuição pode garantir retornos desalinhados ao que estiver aprovado pelo CDR.

Esse movimento em termos de descentralizar, na opinião dos conselheiros, traduz-se também na descentralização das responsabilidades e da competência. A descentralização tem, por concepção, a ideia de ampliar o número e a qualidade da formação das pessoas envolvidas no processo de tomada de decisão e planejamento do que é melhor para determinada região. Mas o que é relatado pela R1SDR2 é que a participação da SDR na elaboração do PPA é restrita ao levantamento de prioridades, excluindo a associação disso ao orçamento. Neste sentido, quem hierarquiza tais prioridades acaba sendo o governo central e por isso a descentralização, como deslocamento *downward* do governo central para o governo regional, é um movimento que precisa deslanchar para a SDR2.

d) ELEMENTO 4: Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos

A SDR2 conta com uma equipe de conselheiros bastante politizados, com significativo senso crítico e conhecimento da legislação que delinea e regulamenta o modelo do Estado de Santa Catarina. Existe uma preocupação comum em garantir que a ideia do desenvolvimento regional seja sempre lembrada como diretriz do que é decidido (princípio da legalidade). Essa mesma percepção cabe também à equipe de servidores da SDR, incluindo os gerentes. É uma SDR que recebe muitos elogios dos conselheiros em relação à competência na condução do processo, ao respeito aos procedimentos e ao cuidado para que interesses pessoais ou particulares não se sobreponham a interesses coletivos.

Ficou destacado que o processo de análise de um projeto, desde a sua elaboração até a sua execução, é sempre cuidado para que respeite os procedimentos estabelecidos e, se necessário, retorne à fase anterior para os devidos ajustes antes da aprovação.

A R1SDR2 sinaliza que os projetos estão conforme as regras da Lei 381/2007, em que os detalhes e os recursos dos projetos são repassados aos conselheiros. Podemos verificar ainda que a coordenação dos trabalhos dos CTs por parte dos gerentes da SDR tem contribuído para um processo de melhoria contínua dos pareceres. Apesar de alguns conselheiros tentarem incluir projetos na pauta e aprová-los sem o respectivo parecer, observamos que isso vem diminuindo.

Nós ainda percebemos aquelas aprovações diretas com Florianópolis sem passar pela SDR, tem muitos casos de falar com o governador ou com deputado que é amigo e pela legislação não pode. [...] Nós também sabemos de casos de projetos que tentaram pular a SDR, que chegaram a Florianópolis e lá disseram que tem que passar pelo Comitê Temático e pelo Conselho. Eu vejo que isso cada vez vem sendo um problema menor, até pelo próprio processo e da maturidade da descentralização, são hábitos que vêm se corrigindo (R3SDR2).

Esses resultados progressivamente mais alinhados ao conceito do modelo se devem, no caso da SDR2, ao cumprimento do papel de

coordenador do comitê por parte do referido gerente em conjunto com a equipe de conselheiros.

A SDR2 é bastante atuante junto ao CDR, as gerências exercem a função de coordenação dos CTs e costumam estar presentes nas reuniões. Os conselheiros recebem a pauta da reunião com antecedência e o detalhamento dos projetos pode ser solicitado pelo interessado antes da reunião (R2SDR2; R3SDR2). Existe preocupação com os resultados dos projetos aprovados que são monitorados e o andamento informado aos conselheiros.

Em todos os projetos que passam pelo CDR, nós fazemos um acompanhamento e sempre, de dois em dois ou de três em três meses, apresentamos para o Conselho o que foi atendido e o que não foi, o que está tramitando ainda ou se já foi arquivado por qualquer problema. [...] e cada gerente está indo atrás dos seus para dar uma resposta para o Conselho. [...] Esse cuidado nós temos tido na Secretaria e os conselheiros têm cobrado. [...] Há uma preocupação de desempenho e de resultado muito grande e os próprios conselheiros, ainda no ano passado, me pediram para, de três em três meses, poderem ver como está o andamento do projeto (R1SDR2).

Como está previsto na proposta conceitual do modelo, a coordenação dos CTs e a coordenação geral por parte do Secretário Regional e Presidente do CDR vêm ajudando a potencializar o papel desse órgão em meio à dinâmica do processo. Os conselheiros recebem periodicamente então relatórios com o andamento dos projetos e têm a liberdade de questionar sobre os mesmos. No final do ano, é entregue um relatório completo de avaliação e acompanhamento de resultados.

A Gerência de Planejamento participa de todas as reuniões e sempre associa uma análise de viabilidade orçamentária ao projeto, de maneira a subsidiar o debate entre os conselheiros. “Se aquele recurso foi bem aplicado e como que foi, se atingiu os objetivos, da participação, do número de pessoas, alguma coisa que possa estar levando de volta para o Conselho para saber se aquele recurso foi bem aplicado” (R1SDR2).

A representante do mercado observa que não sabe se chega a existir uma integração entre os CTs no sentido de priorizar os projetos

que vão para a pauta, mas afirma que há uma postura bastante crítica dos conselheiros em relação ao valor orçado para cada projeto.

Importante ressaltar que os conselheiros observam que os municípios que têm na sua equipe pessoas capacitadas a desenvolver projetos levam vantagens em relação aqueles que não dispõem de pessoas com tal capacidade nas suas equipes. Segundo eles, muitas prefeituras chegam a ter pessoas designadas com essa única função, o que as coloca em situação privilegiada em termos de distribuição dos recursos.

Tem a questão do tempo e da técnica do projeto, então tem que ter pessoas preparadas para a elaboração do projeto. Se tem cinco cidades (pertencentes à região), a que tem os caras melhores irá sair na frente. [...] E algumas necessidades da sociedade, por falta de projeto, não acontece a obra (R2SDR2).

Muito embora percebamos a adoção desse controle e avaliação por parte da SDR2, a entrevistada representante do mercado diz que a gestão pode ser aperfeiçoada utilizando-se ferramentas de gestão no setor público que já são conhecidas na esfera privada. Conforme seu entendimento, isso poderia promover mais agilidade nos processos e o alcance de melhores resultados, a exemplo do congelamento que acontece quando há a descontinuidade em função da troca de governo.

[...] Devem ter ferramentas de gestão usadas na administração. [...] Talvez aplicar alguns conhecimentos de gestão que já são conhecidos e funcionam dentro da política pública. Isso, na área dos impostos, está funcionando muito bem, eles têm muitos dados na mão e estão sabendo de tudo, cruzando tudo. [...] a solução talvez seja copiar um pouco do privado (R2SDR2).

Trata-se de uma SDR com significativa adoção de perspectiva gerencialista, com bastante preocupação quanto aos resultados tanto por parte dos conselheiros quanto por parte da equipe técnica e administrativa, dando a entender que um investimento em capacitação desta no que tange a técnicas de elaboração e gerenciamento de projetos pode vir a distribuir com mais equidade as decisões em termos de desenvolvimento regional.

Não se reconhece, porém, a adoção de mecanismos de democracia direta além da participação dos prefeitos e dos presidentes de câmaras municipais para composição do CDR. Mas as entrevistas sugerem que, se existe alguma semente disso, está na etapa de concepção do projeto, antes de passar pelo CT. "Eu acho que tudo foi sempre deliberado ali (no CDR). Eu acho que isso talvez aconteça na fase na concepção do projeto" (R3SDR2).

O que ficou evidenciado sobre a presença ou não de características de democracia direta é que existe um movimento nascendo, mas não necessariamente a adoção de mecanismos já institucionalizados. Tal movimento pode ser identificado pelo depoimento da representante do governo (R1SDR1) que afirma que eles vêm trabalhando continuamente no sentido de estar discutindo e envolvendo as pessoas antes de decidir.

Por exemplo, as necessidades microrregionais para desenvolvimento regional que foram apresentadas nas obras prioritárias para o PPA. Nós (equipe de técnicos da SDR) apresentamos este relatório da SDR no dia da audiência e teve a aprovação de todos, apesar de que foram incluídos novos (R1SDR2).

Desse modo, na SDR2, existe grande preocupação com a eficiência e a eficácia dos processos e uma atitude embrionária para buscar a responsividade dos resultados, pois foi possível perceber uma suave inclinação à tendência de adoção de mecanismos de democracia representativa além do que está definido no arcabouço legal do modelo catarinense.

e) ELEMENTO 5: Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional

A SDR2, de acordo com a entrevistada representante do Estado, tem como guia o PDR desenvolvido há quatro anos. Ele vem sendo atualizado pela equipe anualmente com foco nas prioridades regionais e serve de base para a discussão entre os gerentes, os CTs e os conselheiros. Contrariando essa declaração, o representante da sociedade civil diz desconhecer a adoção do PDR como guia para a construção das pautas das reuniões. Mas como cita a representante do

mercado: “Temos esse corpo técnico lá dentro, então nós conselheiros não precisamos ter (conhecer e retomar constantemente ao PDR). Temos que saber do foco [...] Qual é o problema hoje? É educação, saúde, segurança? Isso que acho que é a fortaleza [...]” (R2SDR2).

A distribuição do orçamento da SDR é feita seguindo a prioridade dos projetos que é definida em conjunto, contando com a participação dos gerentes da SDR e dos conselheiros. “[...] o Comitê Temático e o Conselho têm papel fundamental no sentido de compreender as necessidades da região e ter a humildade de retroceder para outro projeto quando outra obra é prioritária” (R1SDR2).

Na SDR2, embora haja a adoção de plano regional guiando as deliberações e a existência de uma equipe técnica e gerencial alinhada ao conceito do modelo, vemos que a centralização do orçamento no governo setorial vem inviabilizando o projeto de desenvolvimento regional na região. Segundo os entrevistados, existe tal dedicação no sentido de executar o modelo de gestão descentralizada na perspectiva sempre de priorizar a aprovação de projetos de interesse da região. Acontece, porém, que, como depois de aprovados os projetos são encaminhados ao governo central, ou seja, para as respectivas Secretarias Setoriais, serão estas últimas que escolherão que projetos serão priorizados. Com isso, a priorização discutida na SDR em conjunto com o CDR e considerando os trabalhos dos CTs se perde.

Assim sendo, no tocante às ações do nível regional, a direção é o planejamento na perspectiva de equidade; todavia, quando o processo ultrapassa o limite de ação da SDR, tal perspectiva se perde e quem dá a direção é o nível setorial representando o governo central. E, além disso, uma parte bem pequena do que é encaminhado ao nível setorial acaba tendo os recursos liberados. No entendimento do representante da sociedade civil, “[...] dos projetos enviados a Florianópolis, 20% são aprovados devido à falta de recursos” (R3SDR2). Segundo ele, essa realidade poderia ser diferente se a SDR e o CDR tivessem o conhecimento do orçamento, visto que a priorização seria feita de outra forma.

6.1.3 SDR 3

a) ELEMENTO 1: Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil

A representatividade em termos numéricos é reconhecida pelos entrevistados, mas a efetividade dessa representação não inclui o segmento da sociedade civil. No entendimento da entrevistada representante do governo (R1SDR3), percebemos que a esfera pública e a esfera privada são mais participativas do que a sociedade civil. Essa participação pouco efetiva dos membros da sociedade civil é corroborada pelo respondente representante do próprio segmento que ressalta que a quantidade de conselheiros, como define na Lei, é suficiente e que as pessoas presentes possuem cargos importantes e com poder de ação.

Contudo, ele entende que a SDR deveria criar espaço para discussão junto à comunidade, incentivando também que os conselheiros realizem fóruns ou outros tipos de ação para contemplar os atores faltantes em suas demandas e necessidades. Poderiam ser incluídas associações de empresários, sindicato dos trabalhadores e representantes de movimentos sociais na definição das demandas prioritárias (R3SDR3).

Já teve um Fórum de Desenvolvimento Regional, mas depois ele foi fechado. [...] concentravam professores e doutores e se promovia uma discussão. Eu participei de alguns eventos fantásticos. Mas depois parou de ocorrer, acho que a descentralização inibiu essa ação [...] (R2SDR3).

Na SDR3, o processo cooperativo não é reconhecido pelos entrevistados que afirmam que o interesse individual é a direção das deliberações. Cada um pensa nos seus projetos individualmente e ainda há uma influência político-partidária na votação, caracterizando um processo colaborativo no lugar do que deveria ser um processo cooperativo. Não há debate e discussão sobre a importância dos projetos. As reuniões do CDR vêm servindo para legitimar o que já está

decidido antes, ou seja, todos os projetos colocados na pauta são aprovados.

Deveria haver uma discussão maior dos temas abordados. [...] Os prefeitos pensam em si porque precisam manter o seu lado político. Eles já vêm com a equipe deles estruturada querendo que os projetos que eles trazem sejam os projetos aprovados e com os recursos liberados (R1SDR3).

Há desarticulação entre os representantes no sentido de projetar o desenvolvimento regional. “O setor político está mais ativo e próximo, consequentemente, está mais articulado para representar” (R2SDR3). O que fica ressaltado durante as reuniões, quando os projetos são apresentados, é um clima de tranquilidade em relação a possíveis objeções mesmo quando existem argumentos contrários ou opiniões diferentes.

Eu vejo que a grande fragilidade do CDR é essa, ele se deixa conduzir pelos interesses pontuais, casuísticos, vai resolvendo o que vai surgindo, e não uma discussão mais aprofundada, sobre o desenvolvimento que seria muito importante ter. [...] Eu vejo muita decisão pontual a partir do olhar que propõe o projeto. Eu considero que as análises, do ponto de vista regional, acabam pecando por ser superficiais. Muito do calor do momento e não de uma análise um pouco mais distanciada, olhando para o desenvolvimento futuro da região (R3SDR3).

Assim, o CDR da SDR3 não se constitui de um espaço interativo que promove o processo cooperativo para produzir uma política de desenvolvimento regional. Consideramos a grande fragilidade do CDR é o foco na discussão dos interesses pontuais, permitindo que ações da sociedade civil venham se desenvolvendo em paralelo ao modelo do governo do Estado, como, por exemplo, o movimento que projeta o município-sede para o ano de 2030 desconsiderando o trabalho do governo do Estado no nível regionalizado.

b) ELEMENTO 2: Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações

As ações conduzidas pelo Secretário são em termos de atendimento pontual e específico do cotidiano. Em face desse procedimento, as análises ficam na superficialidade e a postura do Secretário conduz ao enfoque local e setorizado e os projetos não visam ao desenvolvimento regional. Atualmente, o Secretário gerencia de acordo com a opinião dos prefeitos, decidindo e priorizando os projetos a partir da intervenção do Poder Público municipal. Por isso, as reuniões ocorrem em meio a um clima de tranquilidade, sem necessidade de intervenção ou mediação por parte do representante do governador. Como afirma a representante do Estado entrevistada, “[...] como nós não temos o Comitê Temático, então o secretário faz o contato com o prefeito e eles acabam se acertando sobre o que é prioridade para aquele município” (R1SDR3).

Os projetos apresentados são votados sem discussão e impera o comportamento passivo por parte dos conselheiros que votam nos projetos aprovando toda a pauta sem debate. Não se trata de um CDR com representantes politizados e críticos, e sim com um comportamento passivo e não participativo por conta de visão de que se aceita tudo como dado, como estabelecido.

Não é conduzido no sentido de identificar os importantes projetos de desenvolvimento regional. Ele deixa para que tudo seja discutido no pacotão e sem discussão e não se privilegia um fórum de conhecimento que se debata os assuntos e simplesmente se vota. [...] Não se criou um senso crítico sobre o que é prioridade ou não [...] (R2SDR3).

Conforme descrito anteriormente, não ficou identificada a existência do processo cooperativo para o desenvolvimento regional. Da mesma forma, observamos que a coordenação estatal atua em linha com essa realidade, sem termos conseguido identificar se a coordenação inexistente por causa da falta do processo cooperativo ou se o processo cooperativo é que não existe por tratar-se de uma coordenação interventora, porém não mediadora e sim centralizadora.

c) ELEMENTO 3: Delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes

Existe compreensão de que o CDR foca muito em ações pontuais e não atua na perspectiva de promover a articulação entre atores nem na intenção de fomentar arranjos que busquem recursos externos.

A representante do Estado entrevistada informou que a SDR tem contato com ministérios e faz intercâmbio com outros países, como China, Itália e outros da América do Sul. Mas esses contatos não se traduziram em exemplos citados nas entrevistas que venham a caracterizar o movimento *upward*, além de afirmações gerais apontando que técnicos vêm conhecer a realidade econômica regional – líder num determinado segmento de alimentos.

Da mesma forma, os movimentos *downward* e *outward* não foram reconhecidos. Os entrevistados não souberam citar exemplos de deslocamento de poder nesses sentidos e a relação com algumas Secretarias Setoriais, embora tranquilas, caracteriza que o deslocamento de poder para o nível de governo, conhecido como descentralização, também vem sofrendo resistência.

Têm alguns secretários setoriais que procuram centralizar, eles não conseguem acompanhar a descentralização, eles não entenderam isto, daí eles seguram para si muitas coisas [...] Nós temos muitos recursos pequenos, 10 mil para festa do município, 5 mil para um evento de uma exposição, essas coisas pequenas precisam ser desburocratizadas (R1SDR3).

Assim sendo, na SDR3 não foram identificados movimentos em nenhum dos três sentidos, o que leva ao entendimento de que esta não reconhece ainda o potencial das redes para o desenvolvimento da região nem tão pouco as incentiva.

d) ELEMENTO 4: Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos

Não notamos preocupação com o processo deliberativo de maneira que reflita os interesses coletivos nem com o processo de gestão que deveria conduzir ao desenvolvimento da região. Nas reuniões do Conselho, não existe preocupação com o modo como o processo se dá, pois há o predomínio do interesse individual e não há discussões.

A sociedade desconhece seu papel nesse modelo, não reconhece que possui poder de participação e que sua opinião pode ser ouvida pelo Conselho. Além disso, muitos conselheiros não incentivam nem participam mais ativamente por desconhecimento do próprio papel e porque não sabem a força que podem desenvolver.

[...] o conselheiro não é tão bem preparado para falar e [...] também não tem o conhecimento necessário. Ele apenas acompanha aquilo que os outros estão fazendo, o que eu acho que deveria ser diferente. Deveria haver uma discussão maior dos temas abordados (R1SDR3).

Falta aos conselheiros e à sociedade em geral conhecer o papel da SDR bem como saber como deveria funcionar como agência de fomento ao desenvolvimento regional. Como destaca a entrevistada representante do governo, “há o desconhecimento do que é descentralização. As pessoas ouvem falar em descentralização, mas ninguém, na realidade, sabe o que é e como funciona” (R1SDR3). Apesar disso, o entrevistado representante da sociedade civil consegue perceber que:

[...] o cidadão comum vê o fato de a SDR estar presente aqui como um fato positivo, porque o governo está mais próximo. Do outro lado, também percebo que a sensibilidade que o secretário de desenvolvimento regional tem com os problemas locais e regionais é muito maior do que fosse um governo centralizado.[...] Sem dúvida, a percepção das SDRs e a existência delas espalhadas como pontos de presença são percebidas [...] (R3SDR3).

Os prefeitos e vereadores não entendem que a proposta prevista no desenho do modelo é diferente do que costumam fazer. Como aponta o representante do mercado que em outras gestões também já foi conselheiro ocupando a vaga de Presidente da Câmara de Vereadores do seu município:

Ainda falta conhecer o papel de cada um na SDR, porque ela deveria funcionar como uma Agência de Desenvolvimento mais do que como um espaço do governo para encaminhamento dos projetos. [...] Nós não conhecemos o planejamento da SDR e da região. Está muito longe de ser aquilo que se almeja e que se pode fazer (R2SDR3).

Os CTs não funcionam na SDR3 e o CDR não atua como um órgão de deliberação coletiva, mas sim de aprovação de projetos de interesses individuais. A SDR 3, de modo geral, não é gerenciada como uma agência de fomento ao desenvolvimento, mas apenas como uma espécie de escritório descentralizado do governo estadual sem levar em conta os conceitos que delineiam o modelo.

A legislação específica que regulamenta a SDR e o CDR não é cumprida, existem traços de desrespeito ao princípio da impessoalidade na priorização dos projetos e a função coordenação não é utilizada por parte do secretário nem por parte dos gerentes em relação aos CTs.

As deliberações são em geral superficiais, visto que ocorrem sem que as análises sejam aprofundadas, sem que o debate aconteça. O município-sede da SDR concentra a maioria dos projetos aprovados, não só por ser sede, mas também por entenderem que é o maior e que tem um estágio de desenvolvimento mais avançado que os demais, servindo como justificativa para receber obras que seriam então mais facilmente absorvidas e fortalecendo assim o desenvolvimento local naquele município.

Para a entrevistada representante do Estado, “a Gerência de Planejamento e a Gerência de Administração são duas gerências que caminham juntas para que a liberação dos recursos aconteça” (R1SDR3). Mas isso parece ser uma preocupação isolada e não uma preocupação corroborada pelo nível estratégico (entenda-se Secretário Regional, respectiva assessoria e outras gerências), nem tão pouco por parte dos conselheiros que não se posicionam firmemente em relação a

essa necessidade. A servidora participante da entrevista entende que isso poderia ser fortalecido se os conselheiros fossem mais críticos nesse sentido. “[...] dentro do Conselho poderia haver uma preocupação maior se houvesse uma discussão maior [...]” (R1SDR3).

Trabalhos de diagnóstico, projeções e planejamento a partir do uso de dados ou indicadores não foram identificados, e nem o controle dos projetos aprovados. Há o desconhecimento da existência de um planejamento que pautas as ações e as deliberações da SDR para a região.

Em nenhuma das entrevistas, os participantes apontaram a existência de quaisquer traços de democracia direta, além do aspecto relativo à composição do CDR que tem na sua composição a participação dos prefeitos e dos presidentes de câmaras municipais, que são eleitos diretamente. Nestes termos, não existe o movimento no sentido de envolver a comunidade por meio de assembleias, audiências públicas, nem quaisquer outras ações menos formalizadas.

O representante do mercado vai além e salienta que nem entre os conselheiros representantes de um mesmo município há articulação e debate antes da reunião do CDR. “O primeiro debate deve ocorrer dentro dos municípios entre os quatro conselheiros e, no meu município, não está ocorrendo isso. Cada um aprova simplesmente o que foi posto em pauta” (R2SDR3). Este participante advertiu ainda sobre a importância do uso da democracia direta para decidir quem são as pessoas que deveriam representar a sociedade civil, já que os demais representantes são indicados pela sociedade, pois se trata de pessoas ocupantes de cargos eletivos.

Assim, não observamos preocupação acerca da eficiência dos processos nem uma gestão que se dedica em buscar resultados. Da mesma forma, os mecanismos de democracia direta e democracia deliberativa não fazem parte da realidade da SDR3, e então não se pode concluir que os resultados das suas ações denotem responsividade.

e) ELEMENTO 5: Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional

Instrumentos de planejamento regional não foram apontados nem tão pouco planos desenvolvidos para tanto. A gerência de planejamento é reconhecida como uma área que se envolve nas ações da SDR3, mas as demandas para se fazer o PPA, por exemplo, vêm dos prefeitos e são compiladas para enviar ao governo estadual. O entrevistado representante da sociedade civil diz que existe um grande problema

nesse modelo, que é o desconhecimento do conceito de desenvolvimento regional por parte dos conselheiros.

Ele sugere a realização de eventos de capacitação como seminários e fóruns envolvendo a equipe de conselheiros, juntamente com a equipe da SDR e a comunidade, como forma de dar mais efetividade e coerência às aprovações (R3SDR3).

Além do desconhecimento conceitual a respeito de desenvolvimento regional, fica ressaltada a dificuldade ou a falta de comprometimento com um projeto de médio e longo prazo na SDR3 que, a partir de um trabalho de diagnóstico e projeção, possa se transformar na direção das deliberações. Como alertou o reitor de uma instituição de ensino superior da região quando perguntado sobre a existência de planejamento:

Não [existe o planejamento regional]! Existe o encaminhamento de questões pontuais que vem de diferentes lugares. Isso sempre foi a minha incomodação. Já falei para o Secretário [Regional] anterior que isso é uma fragilidade. [...] aqui tem uma falha. [...] O remédio existe. É o aprofundamento dos Comitês Temáticos, pois precisa ter planejamento e análise da região. Hoje ele [o Secretário Regional] é um gestor do processo. Se ele tiver uma visão de planejador, ele consegue fazer isso. Eu não vi nenhum secretário ter o *feeling* do planejamento. Mas isso pode surgir [...] mas não existe o estudo sério e consequente de perspectiva. Eu tenho a maior boa vontade de ajudar a desenvolver, mas não tem um aprofundamento de conhecimento da região com os gargalos e as perspectivas (R3SDR3).

Enfatizando outro aspecto, o representante do mercado entende que existe um desperdício do potencial de desenvolvimento da região quando não há um procedimento formal e critérios que definam como deve ser a distribuição do orçamento. Como este conselheiro é de um município diferente do município-sede, evidenciou que nem critérios de igualdade muito menos de equidade são adotados para tanto e, por isso, tal realidade acaba potencializando a ação de concentrar os recursos naqueles que têm mais força político-partidária ou que seja sede da SDR.

Nessa SDR, verificamos que o município-sede parece ter se tornado um novo governo central, onde, de acordo com o referido entrevistado, costumam ficar concentrados os investimentos obtidos com os projetos aprovados no CDR.

Dois dos três entrevistados fizeram referência à experiência dos Fóruns Regionais como mais efetiva para o planejamento regional e de equidade. O representante da sociedade civil (R3SDR3), destacando o bom trabalho realizado em parceria com o Fórum de Desenvolvimento Regional para a promoção do debate e do desenvolvimento da região, entende que isso foi inibido com a criação do modelo de governo ora pesquisado e salientou que um movimento paralelo às SDRs vem se estruturando com o objetivo de projetar o município-sede para daqui a 30 (trinta) anos.

6.1.4 SDR 4

a) ELEMENTO 1: Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil

Na SDR4 há uma participação ativa dos conselheiros. O entrevistado representante do Estado considera que existe representatividade da sociedade e justifica tal efetividade na representação à capacitação dos conselheiros que foi feita ao longo do tempo. Adverte, entretanto, para a visão restrita, nada sistêmica, de boa parte dos representantes da sociedade civil. Para ele, a representatividade passou a ser melhor garantida depois de um trabalho de formação dos conselheiros a respeito do seu papel e do conceito de desenvolvimento regional. A participação se tornou efetiva e sistemática, tendo baixa rotatividade e ausência dos representantes. Com o tempo, foram identificando segmentos e instituições estratégicas, sempre pensando na associação entre mercado, sociedade civil e instituições de ensino.

Criaram procedimentos próprios e definiram critérios de maneira a garantir a fluência do trâmite do processo que permeia as atividades dos CTs em função do que estava planejado, evitando que interesses individuais dessem a direção em detrimento do plano regional. Quanto ao momento da votação, por exemplo, o representante do estado faz uma observação importante informando que no período em que ocupou o

cargo de Secretário Regional, o CDR decidiu pelo voto secreto aos projetos. "Nós procuramos fazer de uma forma extremamente democrática, até a forma de votação foi decidida dentro do CDR. Para não criar constrangimento, o voto era fechado" (R1SDR4).

Nas questões que tratam de saúde, educação e segurança pública, o processo é colaborativo, ou seja, nenhum conselheiro vota contra. Projetos sobre tais temas fluem a partir de uma postura colaborativa e não de um processo cooperativo, pois não necessariamente contemplam a perspectiva regional. Mas esse foi um acordo entre os representantes, que agora se mostra como hábito, já que entendem que essas áreas não podem ter projetos reprovados, independente de serem de espectro municipal.

Para o representante do mercado, os membros do CDR discutem com propriedade e sentem-se seguros em não aprovar projetos alheios ao interesse regional. Segundo ele, o fato de incluir os reitores na composição ajuda a garantir a dimensão política mais do que o interesse privado, afinal a atuação dele dentro da própria universidade demanda uma habilidade grande nesse sentido e essa característica tem ajudado na condução dos debates no CDR (R2SDR4).

O membro da sociedade civil foi, em todo momento, bem mais crítico ao processo, apontando que, em muitas reuniões, o debate se dá em torno de questões de interesses individuais. Ele não identifica a reprovação de nenhum projeto em todo o tempo que participa e, como representante da sociedade civil e reitor de destacada universidade da região, não se vê discutindo e debatendo políticas para a região, apenas se vê como dono do direito de um voto.

Falta, nesse modelo, uma discussão de políticas da região. Acaba sendo restrito às discussões do Conselho, acaba sendo um pouco de um fórum político local 'por que o prefeito não me chamou para entregar a ambulância se fui eu que pedi para entregar a ambulância?' [...] Há falta de clareza e objetividade. Ele me parece, muitas vezes, um órgão certificador, relatório de decisões e de pedidos de várias naturezas, sem que pare para pensar qual é a sua importância para a região. Eu sinto muito pouca discussão. Vota-se e vamos embora. [...] precisamos ter uma ideia maior e fazer um programa (R3SDR4).

Para o representante do mercado entrevistado, Presidente de uma associação de empresários da região, o fato de a participação não ser remunerada faz com que os representantes estejam lá para garantir a politização do processo. Conforme ele, a velha política de beneficiamento em troca de favores tem conseguido ser banida e projetos desse tipo, sido evitados. Ao aprovar projetos para o segmento cultura, por exemplo, existe a exigência de uma contrapartida para a sociedade. As prioridades são os interesses regionais e o processo é significativamente cooperativo de forma até a manter motivados a continuar participando como conselheiros e fazendo desta uma participação efetiva em prol do desenvolvimento da região.

O representante da sociedade civil, porém, evidencia que a influência político-partidária ainda é um complicador do modelo, amarrando, de certa forma, as ações do secretário regional ao Poder Público municipal e possibilitando que interesses individuais se sobreponham aos interesses coletivos.

[...] é a maneira que as SDRs estão constituídas que estão equivocadas. Eu imaginava que seria um fórum de discussão e deliberação do que era importante para a região e o que se tem são muitos pedidos e o secretário tem mais a função de encaminhar esses pedidos ao governo e fazer as diversas pastas. [...] Se o objetivo era trazer o Estado para perto das demandas da região, ela passou a ser o que o prefeito pensa e não o pensar da região (R3SDR4).

Embora a sociedade civil tenha representação reconhecida, o entrevistado representante desde segmento alerta para o fato de que algumas categorias nunca chegaram a participar, como, por exemplo, sindicatos representantes da classe trabalhadora. Apesar desse alerta, o que seria uma observação no sentido de promover a excelência da dinâmica, a representação parece ser significativa, mas com destacado direcionamento dos pleitos por parte da esfera pública municipal.

Ações com vistas a capacitar os conselheiros em que diz respeito à tomada de consciência do seu verdadeiro papel, em relação ao conceito de desenvolvimento regional e à proposta conceitual do modelo foram enfatizadas como iniciativas que ajudariam a elevar o nível do debate entre os conselheiros.

Em suma, a representatividade existe, mas o processo cooperativo precisa ser melhorado para garantir a co-produção do desenvolvimento regional cujo conceito ainda também demanda maior absorção por parte dos conselheiros, pois prevalecem as deliberações em prol de projetos de interesse do Poder Público municipal, especificamente.

b) ELEMENTO 2: Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações

O representante do Estado entrevistado informou que, nas duas gestões em que esteve na gestão da SDR, buscou-se seguir a legislação, criar critérios e soluções em termos de promover a efetividade da participação dos conselheiros e da equipe da SDR4 denotando um perfil gerencialista, com capacidade técnica e experiência em gestão.

O representante do mercado enalteceu a gestão dos três secretários regionais que passaram pela SDR em todo o período de implantação do modelo, ressaltando que no seu entendimento, a SDR4 foi beneficiada pelo perfil das pessoas que assumiram o cargo de secretário geral e que cuidaram para formar a equipe levando em conta perfil e competências alinhados às necessidades dos cargos. Mencionou que existe participação do segmento empresarial na indicação do nome do Secretário Regional e que os empresários cuidam para que estes tenham perfil de liderança.

Ser o secretário de uma SDR, ser o Presidente de uma reunião do Conselho é como ser um maestro. Tem que saber coordenar e gerir as coisas. [...] A SDR teve sorte nos nomes que foram escolhidos para essa liderança porque eles efetivamente fazem um bom trabalho (R2SDR4).

O representante da sociedade civil afirma que vê limitações nas suas atuações. Na sua opinião, o desempenho dos ocupantes de tais cargos na experiência da SDR4 se desenvolvendo de maneira diferente da que é prevista na lei, assumindo muito mais um papel de realizador dos pedidos e interesses individuais do que de mediador das discussões e dos debates.

Assim, da mesma forma que o processo cooperativo precisa ser melhorado na SDR4, a coordenação estatal também precisa ser aprimorada elevando o processo colaborativo ao nível de cooperação. O

fato de os entrevistados reconhecerem a existência da coordenação estatal, nesse caso, não significa que esta esteja associada à ideia de administrar o público para o público, isto é, voltada para a responsividade. E assim sendo, talvez a oportunidade de melhoria identificada em relação ao processo cooperativo esteja diretamente atrelada à oportunidade de melhoria identificada em relação também à coordenação por parte do representante do Estado.

c) ELEMENTO 3: Delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes

O movimento do deslocamento do poder estatal está presente na SDR4 e tem permitido a alavancagem de parcerias, captação de recursos de outros níveis, e o compartilhamento das questões sociais com outras organizações que não governo. É comum observar investimento estadual em vias municipais, investimentos federais em vias estaduais, além de alguns projetos com financiamentos internacionais.

Vários foram os exemplos citados pelos respondentes, tanto para a captação exclusiva de recursos financeiros quanto para o estabelecimento de parcerias no sentido de apoios de outros tipos. Foram citadas relações envolvendo a FIESC, prefeituras municipais, empresas privadas de grande porte instaladas na região, o governo federal e com organizações internacionais.

Da mesma maneira, identificamos o cuidado do governo central em garantir que o deslocamento do poder não fuja ao controle. A coordenação dessas relações é efetivamente feita pela SDR como representante do Estado. “A SDR faz a coordenação ou interage com todas as prefeituras e com as pessoas envolvidas naquele projeto” (R2SDR4), mas encontra barreiras impostas pelo governo central quando este percebe que o grau de independência da SDR em função do estabelecimento de tais redes promove muita autonomia.

Nós temos três ações que tiveram resultados importantes. Nós fizemos uma ação da Secretaria Regional [...] para investimento dentro das escolas de ensino médio, não conseguimos a continuidade porque entra a questão da Setorial. A segunda etapa do projeto não conseguimos fazer (R1SDR4).

No caso da SDR4, o representante do Estado, ex-secretário Regional, entende que houve o empoderamento da SDR a partir do estabelecimento dessas parcerias que formaram redes que cooperavam no sentido do desenvolvimento da região. Mas o referido empoderamento é visto com reservas por parte do governo central à medida que o nível regionalizado vai se tornando independente e colocando “em risco” o poder do nível central. Apesar dessa resistência, no seu período como Secretário Regional, ele se deslocava até a capital para pessoalmente interagir com o governador ou o Secretário Setorial.

O movimento *downward*, *no entanto*, no que tange à relação da Setorial com a Regional, precisa ser revisto, pois a resistência por parte da primeira foi bastante destacada pelos entrevistados como limitadora do modelo pesquisado, embora os secretários regionais venham demonstrando insistir no deslocamento até a sede do governo central para tratar com o Secretário Setorial ou com o próprio governador. Só dessa forma é que a descentralização do tipo *downward* se concretiza, ou seja, com um deslocamento físico e uma dedicação excessiva do Secretário Regional que, caso não seja bem articulado politicamente, tende a ser em vão.

Assim sendo, os três movimentos de deslocamento do poder estatal foram identificados na SDR4 formando importantes redes que facilitam o potencial de desenvolvimento da região.

d) ELEMENTO 4: Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos

Há significativa preocupação com o processo decisório e com o processo de gestão na SDR4. Nas reuniões do Conselho, parece existir o início de um movimento na perspectiva de migrar das deliberações de interesse individual para a deliberação de projetos de interesse da região, mas isso ainda é incipiente.

Era comum determinadas pessoas fazerem determinados agrados a determinadas entidades com o cunho especificamente político. Isso é comum acontecer e percebemos. Por exemplo, temos levantamento de vereadores que são campeões em mandar projetos com nomes de

batismo diferenciados para ver se um deles é aprovado. Isso nós conseguimos peneirar, conseguimos tirar e reprovar (R2SDR4).

Além de perceber esses traços de respeito ao que está previsto na legislação garantindo o foco no desenvolvimento regional, a SDR4 se mostrou cumprindo aspectos importantes da legislação, voltados, por exemplo, aos requisitos de acesso a determinados cargos e à questão da impessoalidade na definição desses nomes, privilegiando a formação mais técnica da equipe.

Nós criamos algumas situações de conflito político porque, na hora da definição dos gerentes, optamos por servidores efetivos da área. Por exemplo, o gerente administrativo tinha conhecimento na gestão pública e no sistema operacional do governo. A questão do planejamento que não tínhamos, mas formamos. Pegamos uma servidora que tinha uma noção da questão de planejamento e capacitamos ela até ficar apta e ter condições de participar de PPAs, de planejamento de orçamentos e etc., essas pessoas ficaram na gerência por todo o período. Nós conseguimos trabalhar dentro da situação uma proporção entre os gerentes indicados por políticos e os gerentes efetivos [...] (R1SDR4).

Sobre os CTs, o representante do Estado informou que funcionam bem.

Passavam pelo comitê (os projetos). Os da saúde funcionavam bem, o da educação funcionou razoável, mas o mais travado foi o da cultura porque, a cultura na hora das discussões personaliza, não afere a forma de encaminhar um programa de governo porque os projetos são individuais, é o livro do Fulano, a obra do [...] e eles concorrem entre si e não se consegue criar um critério (R1SDR4).

Corroborando com o representante do Estado, o entrevistado representante do mercado afirma que "O Comitê Temático é

extremamente importante e auxilia muito o conselheiro na sua avaliação do projeto" (R2SDR4).

O representante do governo dedica ao cumprimento da legislação as boas conquistas realizadas pela SDR. "Nós conseguimos cumprir o que deveríamos fazer e o resultado foi diferente. [...] O condutor do processo tem que estar focado na forma da proposta legal do modelo de descentralização [...]" (R1SDR4).

O secretário e a equipe parecem ter noção do seu papel no processo e a busca de um equilíbrio entre a indicação político-partidária e a ocupação desses cargos por parte de servidores com perfil adequado permite que as gerências atuem facilitando o processo de elaboração e execução dos projetos e também assessorando os conselheiros. O representante do governo, reportando-se à época em que foi Secretário Regional, explicou um cuidado que tinha na intenção de garantir a formação adequada de quem viesse a ser indicado para a ocupação do cargo de gerente: "Tudo bem, a vaga é do teu partido! Mas indica alguém que tenha formação adequada ao cargo" (R1SDR4). Segundo ele, essa sempre foi a diretriz adotada na sua gestão para preenchimento dos cargos de gerência.

Assim, é possível observar uma preocupação considerável com os processos de gestão da SDR4. Mas, em contrapartida, o CDR precisa amadurecer em relação à consistência dos debates e ao alinhamento à proposta conceitual do modelo para evoluir na direção de deliberações de cunho regional e deixar de ser um órgão de deliberação coletiva acerca de projetos de interesses particulares.

Com respeito à preocupação também com os resultados, elementos do modelo gerencialista foram identificados, como, por exemplo, a terceirização de serviços não finalísticos, a racionalização dos recursos, a adoção de algumas técnicas e ferramentas de gestão da iniciativa privada. "Nossos gerentes faziam visitas a outras SDRs para tentar captar alguma novidade. A proposta de gestão das outras secretarias foi de seguir a rotina do serviço público e nós tentamos buscar uma gestão por resultados" (R1SDR4).

Mas técnicas de gerenciamento de projetos que poderiam ser aproveitadas das empresas não são adotadas para garantir o controle e fazer a gestão desse processo.

Nós aprovamos um volume significativo de projetos. Nós sabemos que a máquina pública não tem capacidade de gerir tantos projetos ao mesmo tempo. Alguns projetos, por problema do

proponente, às vezes param porque o proponente, no momento em que ele vê a nossa aprovação, se acomoda e não corre mais atrás. Na máquina pública, ou você acompanha os seus filhos do começo ao fim ou então eles se perdem [...] (R2SDR4).

Embora tenhamos identificado importante atenção à ênfase e à eficácia, os bons resultados reconhecidos por parte dos entrevistados não sugerem estar permeados pela ideia de responsividade. Ao contrário da presença dos elementos dos modelos tradicionais, não constatamos a adoção de elementos de democracia direta, além do que está previsto na legislação para composição do CDR. "Eu acho que deveria ter um fórum mais participativo da sociedade [...] deveria ser mais plural" (R3SDR4). O processo deliberativo não está associado a mecanismos de democracia direta, por exemplo. Nesse sentido, a dinâmica adotada não permite reconhecer que a SDR4 se configura como um órgão que adota mecanismos de democracia representativa, além do que está previsto na legislação que regulamenta o modelo.

e) ELEMENTO 5: Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional

O fato de a metade dos conselheiros representarem o Poder Público municipal associado à fragilidade dos Elementos 1 e 2 de Governança Pública, no caso da SDR4, acaba alimentando a resistência a projetos de médio e longo prazo, pois estes insistem em projetos que deem retorno em curto prazo para poder usar nas campanhas. Isso atrapalha a perspectiva de planejamento regional, visto que fortalece a imagem da SDR como órgão "tirador de pedidos".

[...] é gasto muito tempo com questões que já poderiam ser previamente esclarecidas, porque há um plano para a região. Qual é o plano da saúde desse governo para essa região? Qual é o plano da educação? Falta planejar e eu não vejo por parte dos gestores essa convocatória para discutir certos assuntos. [...] Eu vejo falhas nesse processo porque as pessoas trazem as demandas pontuais dos seus municípios, porque ficou criterial ter que passar pelo Conselho para ter verba e fazer as

obras nas cidades. Então perde-se o foco. [...] Não vejo isso na nossa região. São projetos muito pontuais, pequenos, para atender demandas de bairros (R3SDR4).

Mas, apesar desse movimento, os conselheiros representantes do mercado e da sociedade civil ajudam na atuação do Secretário de Desenvolvimento Regional como representante do governador na região, na tentativa de garantir que as deliberações contemplem o planejamento regional. O planejamento estratégico da SDR desenvolvido logo no primeiro ano da implantação da SDR a partir de uma parceria entre governo e uma equipe de especialistas e professores de uma instituição de ensino superior de destaque na região ajudou a vincular as atividades da secretaria e do CDR com as recomendações do Master Plan, que foi adotado como guia da gestão reforçando a perspectiva de planejamento regional.

Eu fiz uma visita ao Reitor e pedi apoio e ele colocou a equipe à disposição para fazer todo o planejamento do início da ação da Secretaria em 2003. Nós fizemos três dias de trabalho e depois compilamos todos os dados e, a partir dali, foi o planejamento que deu início a esse processo de oito anos. [...] desenvolvemos 14 (quatorze) eixos e neles nós convidamos todos os municípios da SDR para colocar representantes para discutir o eixo da cultura, saúde, educação. Foram 14 (quatorze) eixos discutidos com mediadores da universidade que fizeram o Master Plan. Depois fizemos um resultado final e, baseado nisso, nós desenvolvemos os oito anos na Secretaria. A cada dois anos nós revalidamos o planejamento (R1SDR4).

Embora existam traços significativos da presença desse Elemento na SDR4, é preciso evoluir no sentido de aproximar os planos da região às políticas públicas desenvolvidas pelo nível setorial. “[...] Qual é o plano da saúde desse governo para essa região? Qual é o da educação? Falta planejar [...]. Então perde-se o foco” (R3SDR4).

Assim sendo, é uma SDR com boa inclinação ao planejamento com vistas ao desenvolvimento regional, mas que percebe limitações em função da inexistência ou desconhecimento das políticas desenvolvidas

pelo nível setorial e dificuldades pela insistência em projetos de interesses pontuais em detrimento da visão de coletividade.

6.1.5 SDR 5

a) ELEMENTO 1: Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil

Na compreensão de uma das representantes do Estado entrevistadas, a sociedade civil precisa estar mais bem representada, uma vez que quem vem indicando as pessoas para preencher essas duas vagas são os prefeitos. Ela vai além e defende que as referidas vagas deveriam ser preenchidas por mecanismos de democracia direta, mantendo-se o eleito dois anos no cargo. A outra entrevistada representante do Estado defende que a escolha dos representantes da sociedade civil deva advir da sociedade, consultando-se as lideranças comunitárias.

Eu [...] não considerava paritário isso, uma vez que eles eram indicados pelo prefeito e abonados pelo secretário; e, ainda mais, que o voto de minerva é do secretário. [...] E praticamente quem fazia a seleção dos projetos para a reunião era o gerente. Na verdade, iam todos e, de acordo com as conveniências, saía ou não saía. [...] Todos passavam e depois o crivo era feito a partir do orçamentário junto à Setorial (R1aSDR5).

Na SDR5, todos os projetos comumente são aprovados sem debate e a dinâmica das reuniões revela um “acordo de cavalheiros” entre os representantes natos, ou seja, secretário regional, vereadores presidentes de câmara e prefeitos, no sentido de que todos aprovelem todos para que ninguém saia prejudicado.

Há uma crítica de que, quando vamos para a reunião do Conselho, as coisas já estão mais ou menos decididas. [...] Na reunião do Conselho, efetivamente, as intervenções são muito poucas, são mais em defesa dos projetos que são

apresentados do que contestando, embora já tenha escutado o caso de uma determinada proposta que um/dois prefeitos exclamaram que tinham outras prioridades. [...] passar pelos Comitês e pelo Conselho é que dá legitimidade a essas prioridades e a esses interesses. [...] entre os representantes políticos, prefeitos e presidentes da Câmara, parece que tem esse acordo de que se chegou até ali é importante para todos [...] (R3SDR5).

Em face disso, quem vem decidindo as prioridades para a região da SDR5 é o governo central, representado pelas Secretarias Setoriais quando definem que projetos deliberados pelo CDR da SDR5 receberão os recursos para a realização.

Hoje nós estamos votando muito para demandas municipais e não regionais. [...] Eu não sou obrigado a entender tudo sobre segurança, mas se me derem subsídios com pesquisas informando qual é o município com maior quantidade de presos, onde tem mais crimes, vou começar a pensar em colocar um presídio em tal região, um batalhão novo, mais câmeras de monitoramento [...] (R2SDR5).

Em função de que os CTs não estão funcionando, as disputas políticas por recursos tomam força nas reuniões do CDR da SDR5 e os projetos colocados na pauta para deliberações têm caráter municipal e não regional. Estes projetos pautados vêm prontos da SDR para serem votados, mas não vêm com uma análise técnica por parte do CT, não dando subsídios para que os conselheiros possam debater e deliberar sobre os projetos, servindo o CDR somente para legitimar as decisões (R1aSDR5; R1bSDR5).

A partir disso, entendemos que o CDR da SDR5 não promove o processo cooperativo nem tão pouco tem a diretriz do desenvolvimento regional. O processo de cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil não é encontrado na SDR5, mantendo-se no nível de colaboração e restando ao CDR o papel de órgão legitimador de decisões já tomadas pelo Poder Público municipal em parceria com o representante do governo central.

b) ELEMENTO 2: Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações

Os entrevistados representantes do mercado e da sociedade civil disseram que os projetos são discutidos entre o Secretário Regional e o CT antes de chegar para eles votarem. Como ficou identificado que o trabalho dos CTs não está acontecendo, isso sugere que os conselheiros estejam confundindo o trabalho da equipe da SDR, mais especificamente a Gerência de Planejamento, com eles. Sugere também que a direção das decisões parte do Poder Público municipal e recebe o apoio do Secretário Regional como representante do governo central, que usa suas funções para potencializar essa linha de deliberações.

Foi identificado que o Poder Público vem se articulando para que os prefeitos consigam o apoio de outros prefeitos e o apoio das Câmaras Municipais, em detrimento da participação da sociedade civil, que dificilmente se manifesta (R3SDR5). O entrevistado representante do mercado explica como se dá o processo deliberativo conduzido pela pessoa que representa o governo central na região:

Como funciona: os grandes levam tudo, os pequenos que forem do lado deles levam alguma coisa, os que se manifestarem contra não levam nada. É assim que funciona a divisão do poder. E eu sou do partido do governo anterior e do partido do governo atual. Felizmente, para a nossa regional, a maioria dos prefeitos eram todos PMDB e então facilitava (R3SDR5).

Quando uma das entrevistadas representantes do Estado e servidora da Gerência de Planejamento afirma que "[...] como o presidente conhece toda dinâmica, todos os projetos, pois ele visitou em loco ou o prefeito fotografou e trouxe a realidade, ele sabe como mediar essa situação" (R1bSDR5), acaba reforçando, ainda que não pareça ter sido a intenção, que tal postura é em termos de articular em prol dos interesses individuais, garantindo que os projetos da pauta sejam aprovados. Isso corrobora com o depoimento do representante do mercado, que entende que o secretário tem um papel de articulador político e não age em prol do desenvolvimento regional, pois os prefeitos mais influentes são mais beneficiados.

A reunião do Conselho para a deliberação é praticamente para formalizar aquilo que já veio de dentro do Conselho. Acredito que a discussão maior está nas Comissões Temáticas, que vão tratando de cada um dos temas. Mas efetivamente há um direcionamento do interesse da Secretaria no desenvolvimento e também da pressão que fazem os prefeitos para a aprovação de determinados projetos. Isso é um problema. Isso acontecia antes com os secretários de Estado em uma conversa de gabinete com prefeito, sem a participação dos outros prefeitos da região e dos representantes da comunidade da região. [...] eles têm perfil de mediador, não, necessariamente, é o perfil do gestor que poderia tomar uma decisão naquele momento estabelecendo prioridades dentro do Plano de Desenvolvimento, [...] o perfil é mais político (R3SDR5).

Em outras palavras, a atuação das pessoas que assumiram esse cargo na SDR5 até o momento da pesquisa, e com quem os entrevistados conviveram e puderam pautar suas respostas, denota, em grande medida, que esta é uma SDR onde a ideia da co-produção não foi absorvida, nem tão pouco a diretriz no sentido de desenvolvimento regional. A ocupação do cargo de Secretário Regional na SDR5 ao longo desses anos aponta, em grande parte, que o cargo foi revestido de um papel de intervenção em prol de interesses individuais e não de coordenador de um processo cooperativo em prol do desenvolvimento da região.

c) ELEMENTO 3: Delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes

O movimento do deslocamento do poder estatal nos três sentidos está presente na SDR5, mas exclusivamente para a captação de recursos financeiros e não para o compartilhamento das soluções e encaminhamento das questões sociais com outras organizações que não governo.

Além dessa restrição à sua aplicação para a captação e recursos financeiros, a presença de tal elemento não se deu a partir da

implantação do modelo de gestão descentralizada que criou as SDRs. O representante da sociedade civil, diretor de uma Instituição de Ensino Superior da Região, ao falar sobre isso, parece explicar por que para as entrevistadas representantes do Estado as perguntas sobre esse Elemento foram respondidas como se não fosse algo que lhes chama a atenção. Segundo ele,

[...] já era comum nas Secretarias Setoriais quando era centralizado. As Secretarias tinham determinado orçamento, mas buscavam recursos com verbas do governo (federal) para alguns projetos. [...] Já são presentes, mas não é um mérito das SDRs. É um mérito histórico (R3SDR5).

É comum observar investimento federal em alguns dos projetos da SDR5, mas conforme foi identificado, estes já vêm designados para os municípios grandes que têm o hábito de movimentar-se nesse sentido.

[...] nós sabemos que muitos recursos, quando vêm do nível federal, já vêm carimbados para os grandes municípios. Têm recursos que são só para os grandes municípios e eles têm capacidade técnica de elaborar projetos que os municípios pequenos não têm, para assinar projetos e ir atrás dos recursos (R2SDR5).

A expectativa com a criação das SDRs era que esse movimento passasse a visar o desenvolvimento dos municípios menores e o que se percebe é que o resultado foi o contrário, ou seja, a SDR passou a ser usada para potencializar tal captação, mas mantendo a concentração dos investimentos naqueles que já recebiam antes da sua criação.

Ainda que os entrevistados reconheçam o mencionado movimento, nenhum exemplo foi apontado de maneira a ilustrar de fato a presença do movimento de delegação de poder nos três sentidos, nem tão pouco o incentivo a essas relações como fonte de fortalecimento de um projeto de desenvolvimento regional. Nenhum dos entrevistados conseguiu identificar relações formais da SDR5 que caracterizam deslocamento do poder do governo do Estado para organizações internacionais, supraestaduais, com prefeituras, com a iniciativa privada ou com a sociedade civil organizada em nenhum nível de governo, por exemplo.

Especificamente no que toca ao movimento *downward* das Secretarias Setoriais para as Regionais, ficou evidenciada uma relação pautada nas interferências político-partidárias, liberando recursos para os projetos de acordo com o partido de quem submeteu o referido projeto à aprovação do CDR. Como destaca uma das representantes do Estado: "Eu acho que as Secretarias Setoriais ainda [...] têm medo da descentralização" (R1aSDR5). O movimento *downward* no que tange à relação da Setorial com a Regional não parece ter se concretizado como descentralização de procedimentos, processos e recursos. A relação da SDR com as Setoriais sugere que o modelo apenas criou mais uma instância por onde passam as decisões que, no caso dessa SDR5, não vem garantindo a co-participação.

Além disso, o que vem acontecendo com vistas ao estabelecimento de redes e ao lançamento da SDR para uma relação mais próxima de outras instituições que não governo, embora também sejam incipientes os exemplos, não é suficiente para fazer com que o governo central reaja a tal movimento. Esse potencial empoderamento não se desenvolveu na SDR5, pois a palavra final ainda passa por ele. Como relata o entrevistado da sociedade civil, "[...] na verdade, o poder central é a caneta final. Na hora da assinatura, pode passar tudo pelas Secretarias (Regionais), mas quem toma a decisão efetivamente é o governador (R3SDR5)".

De maneira geral, na SDR5, a presença desse Elemento está restrita à direção *upward* e exclusiva para a captação de verbas, o que podemos considerar uma presença bastante incipiente e um movimento que tem muito espaço para ser potencializado.

d) ELEMENTO 4: Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos

A realidade pesquisada sugere não haver preocupação no sentido de que o processo decisório nem o processo de gestão conduzam ao desenvolvimento da região. Nas reuniões do Conselho, não há muita preocupação com o modo como o processo se dá, uma vez que há o interesse individual e os conselheiros costumam aprovar todos os projetos sem discuti-los. No entendimento dos entrevistados, a sociedade desconhece seu papel nesse modelo e não reconhece que possui poder de participação.

O Poder Público municipal, mais especificamente os prefeitos, não parecem seguir a proposta conceitual estabelecida no arcabouço legal que delineia o modelo, insistindo em dirigir as decisões para interesses particulares. Por outro lado, os demais conselheiros não estimulam nem cobram a politização do processo deliberativo, concordando com a maneira que as aprovações vêm se dando.

Os regimentos internos, tanto do CDR quanto da SDR e estabelecidos em decretos específicos, não parecem ser levados em conta e a dinâmica da SDR e do CDR parece fluir sem respeitar os procedimentos ali definidos. Como salienta a representante do Estado se referindo a algumas pessoas que ocupavam importantes cargos de gerência na época em que ela estava na Secretaria: "Eram pessoas que ficavam mais na articulação política do que fazendo o seu próprio trabalho. [...] O Planejamento não conseguia fazer a sua atuação de planejamento" (R1aSDR5). Isso também evidencia que a legislação no que tange ao perfil dos ocupantes dos cargos estratégicos não vem sendo seguida, atribuindo ao cargo pessoas com perfil de articulador político e não com perfil técnico.

Deste modo, a SDR5 não funciona como uma agência de fomento ao desenvolvimento regional e o CDR está longe de funcionar como um órgão de deliberação coletiva, mas sim de aprovação de projetos de interesses individuais.

A SDR5 não adota princípios, técnicas e ferramentas de gestão característicos do movimento gerencialista. Não foram identificados técnicas ou instrumentos de gestão aplicados na iniciativa privada e que poderiam ser adaptados à administração pública, como gerenciamento de projetos, gestão por resultados, avaliação de desempenho. Isso não foi percebido nem no que se refere à gestão da SDR como organização, nem na dinâmica do conselho e no comportamento dos conselheiros.

É pouco atuante no sentido de assessorar o CDR com informações técnicas para subsidiar as decisões, com o controle e avaliação do que acontece. Não foi verificada uma organização das reuniões do CDR, por exemplo, de maneira que os conselheiros recebam a pauta da reunião com antecedência. Apesar disso, uma das entrevistadas representantes do Estado disse que a SDR está começando a se preocupar com a gestão de resultados, sugerindo que este ainda é um movimento embrionário por parte de alguns servidores do quadro técnico-administrativo.

A preocupação com a eficácia da gestão não foi identificada. A confecção e a disseminação de relatórios de controle e acompanhamento dos projetos, por exemplo, não vêm sendo realizadas, segundo os

resultados demonstram. Os projetos aprovados não costumam ser monitorados e os conselheiros entrevistados desconhecem o andamento das deliberações.

Há só as presenças nas reuniões, não há um relatório do que está acontecendo. Porque pode chegar ao governador e a verba ser contingenciada e o projeto não sair, como outro projeto pode sair direto do município para o governo do Estado sem passar pela Secretaria. Acaba não se conseguindo ver o trabalho da Secretaria, ela fica sendo mais uma instância burocrático-administrativa [...] (R3SDR5).

Os CTs não estão funcionando na SDR5 e isso fragiliza a sustentação técnica dos projetos, não sendo adotados indicadores ou diagnósticos que possam subsidiar a deliberação, dando um caráter mais técnico e menos de influência político-partidária. Os conselheiros observam que os municípios que têm mais força política, ou seja, que estão bem articulados com suas influências político-partidárias, são os que obtêm a maioria das aprovações.

Da mesma forma que não foram encontradas características do tradicional movimento gerencialista e insignificante preocupação com o processo em si, não foi identificado o uso de elementos alternativos de base democrático-representativa além dos previstos na legislação. Não foi referenciada a realização de fóruns, audiências, assembleias, nem tão pouco plebiscitos. Não ficou identificado um fomento do debate e decisão das prioridades por parte da sociedade diretamente; apenas indiretamente por meio dos conselheiros, mas que, não necessariamente, representem isso.

[...] na fala da defesa (do projeto) há indícios de que a comunidade necessita, o que não quer dizer que seja uma iniciativa da comunidade. Como conselheiro, não tem como identificar a origem do pleito. Se é uma promessa de campanha feita pelo prefeito, se é uma necessidade efetiva da comunidade ou se é um interesse particular (R3SDR5).

Ao contrário disso, foi bastante destacado o movimento de alguns prefeitos e vereadores que costumam levar alguns membros da

comunidade para assistirem e participarem das reuniões nos momentos de apresentação dos projetos. Mas a forma como são escolhidos esses participantes também não fica explicada, restringindo o motivo da participação a um interesse daquelas pessoas no projeto. A dinâmica produzida na SDR5 não permite reconhecer que esta se configura como um órgão que incentiva a prospecção das demandas regionais junto às comunidades.

A SDR5, de modo geral, parece ser conduzida como um escritório descentralizado do governo estadual ou dos partidos políticos que fazem parte do governo.

A SDR não é uma invenção do outro mundo, ela foi destacada pelo Luiz Henrique mais como uma distribuição política dentro do Estado. [...] mas a Secretaria como uma força política só é mais representada pelo Secretário do que pela Secretaria como um todo [...]. Porque nada impede de um prefeito [...] falar direto com o governador. E vão! (R3SDR5).

Assim, entendemos que a SDR5, de maneira geral, não está concentrada na busca da eficiência, nem da eficácia e nem pautada no valor da responsividade, uma vez que a legislação não é cumprida, existem traços de desrespeito ao princípio da impessoalidade na priorização dos projetos e a função coordenação não é utilizada por parte do secretário nem por parte dos gerentes em relação aos CTs e em relação à dinâmica do CDR para que os processos se deem no sentido de melhorar a democracia.

e) ELEMENTO 5: Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional

Nesta SDR não foram apontados nem identificados instrumentos de planejamento regional. Apenas no início do processo, segundo comentou uma representante do Estado (R1aSDR5), foram utilizados instrumentos de planejamento. Um depoimento da outra representante do Estado entrevistada, que é responsável pelos convênios e projetos da SDR5, revela que a própria equipe técnica da SDR desconhece a proposta do modelo, isto é, no entendimento dela, para significar que existe planejamento regional, basta que se conheça a realidade de cada

município. Em suas palavras, “há um planejamento porque se conhece a realidade do município [...]” (R1bSDR5).

A mesma entrevistada, quando questionada sobre a distribuição do orçamento da SDR5, sugere a intenção de distribuir de maneira igual entre os municípios pertencentes à região, afirmando que “os recursos são distribuídos aos 13 municípios porque tem que ter desenvolvimento nos 13 municípios” (R1bSDR5). Ademais, isso não garante o desenvolvimento da região, pois distribuir recursos a todos os municípios não garante nem o desenvolvimento municipal, quem dera regional. O depoimento de tal entrevistada gera dúvidas quando a outra representante do Estado ratifica que todos os projetos eram aprovados e não eram pautados num PDR ou em qualquer tipo de critério que apontasse igualdade, quiçá equidade (R1aSDR5).

[...] o que nós queremos com os Conselhos é justamente um desenvolvimento equitativo. [...] Não há um planejamento maior para que a descentralização já seja prevista, para que o PPA do ano seguinte tenha uma visão macro da região junto com as Secretarias afins. [...] Eu consigo enxergar que a descentralização tem isso na mão para fazer acontecer, só que os gestores estão ainda muito presos à visão antiga de clientelismo barato. É o que eu chamo de “politicalha” (R1aSDR5).

Esse desalinhamento das deliberações em relação à proposta do desenvolvimento regional, por meio da co-produção, é também apontado pelo representante da sociedade civil que corrobora com o depoimento destacado anteriormente. Ele diz que “a maioria das pessoas não consegue ver o próprio bairro ainda, quanto mais o desenvolvimento regional. Digo isso com experiência nos Conselhos de Segurança das comunidades, não com a experiência das SDRs” (R3SDR5).

Dessa forma, a maioria dos projetos aprovados é dirigida ao maior município da região ou àqueles mais articulados politicamente, inviabilizando que os degraus de desenvolvimento dos menores não sejam superados nem tão pouco se avance em termos do desenvolvimento da região como um todo.

No final das contas, na hora de buscar aquilo que pode trazer desenvolvimento, está cada um tentando puxar para o seu [...] nesse momento que deveria entrar a Secretaria e o Conselho para as ações mais metropolitanas, mais macro do que as que são resolvidas hoje. [...] O planejamento regional é decorrente dos projetos que estão chegando. A impressão que eu tenho é que não há um grande projeto macro. [...] A SDR seria um grande polo catalisador das ações da região metropolitana, esse seria o grande diferencial (R3SDR5).

A partir disso, entendemos que o planejamento não vem sendo adotado na SDR5 como instrumento de gestão e nem com o sentido de desenvolvimento regional, de igualdade nem tão pouco de equidade.

6.1.6 SDR 6

a) ELEMENTO 1: Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil

Existe uma participação muito baixa nas reuniões do CDR. A participação dos membros da sociedade civil é fraca e estes não são pessoas destacadas em função da representatividade que têm no município; a comunidade nem toma conhecimento dos seus representantes. A participação dos vereadores presidentes das câmaras também é baixa, restando aos prefeitos a representação do Poder Público municipal. No tocante à participação do mercado, setores importantes da economia da região, como a agropecuária, por exemplo, que movimenta cerca de 30%, acabam não estando representados no CDR em função da forma de escolha. Com isso, não é possível afirmar que a composição do CDR representa a sociedade nas suas diversas esferas.

A sociedade civil deveria fazer uma espécie de fórum no seu município e escolher seus representantes. Nesta, acontece que as pessoas que pisam lá não são sempre as pessoas mais adequadas. [...] Muitas vezes a reunião fica um

pouco vazia quando os prefeitos não vão e os vereadores raramente participam. [...] Por isso que é importante a discussão da população, se a população soubesse da importância que eles têm perante o Conselho e se fosse indicado por eles também os membros da sociedade civil, eles cobriam (R1aSDR6).

Muitos dos projetos propostos insistem em atender interesses individuais e é forte a ideia de tentar fazer com que o Poder Público municipal direcione as ações em detrimento da priorização das demandas e questões regionais a partir da coesão entre sociedade civil, mercado e Estado. As deliberações não representam os interesses da região e a atuação dos prefeitos está concentrada nos pedidos dos eleitores.

Neste CDR não existem debates a respeito dos projetos que estão sendo votados. Como enfatiza uma das entrevistadas representantes do Estado, “nós precisamos avançar bastante porque é um modelo novo e o ponto principal está na discussão, em ter mais debate. Uma reunião que não tem quem discorde não é uma boa reunião. Nós precisamos trabalhar mais, trazer mais discussões” (R1bSDR6). A inexistência do debate e a priorização dos projetos de interesses dos prefeitos é uma realidade também confirmada pelo entrevistado representante da sociedade civil. Segundo ele, “Acontece que, às vezes, os prefeitos fazem com que venham projetos meio forçados [...]” (R3SDR6).

Em contrapartida, reconhecemos o processo de colaboração quando todos os projetos acabam sendo aprovados para que um conselheiro não melindre o outro e também consiga aprovar o projeto do seu interesse (R3SDR6).

Às vezes as coisas vêm de cima para baixo, mas a política do governo é fazer com que as coisas venham de baixo para cima. Se não acontecer isso, o modelo de descentralização não pode subsistir. [...] Estava acontecendo ultimamente que nós estávamos aprovando tudo e dentro da apresentação de cada projeto não era feita uma explanação. [...] No Comitê esses projetos só são esboçados e no colegiado do Conselho o projeto não estava sendo discutido (R3SDR6).

As ações da SDR estão concentradas para dentro dela própria, não envolvendo o CDR nem a sociedade no trabalho que deveria ser apenas coordenado pelos gerentes da SDR como coordenadores dos CTs. Os conselheiros da sociedade civil reclamam que as decisões ficam muito dentro da SDR e que a sociedade civil não consegue se envolver com o trabalho do CT, restringindo-se à relação Secretário Regional e interessados. No entanto, o R1aSDR6 destaca que não foi sempre assim, pois, no primeiro mandato do governador Luiz Henrique, a sociedade estava mais envolvida e a equipe da SDR mais comprometida com a ideia da co-produção.

Dessa forma, entendemos que o processo de cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil não é encontrado na SDR6, mantendo-se no nível de colaboração e restando ao CDR o papel de órgão legitimador de decisões já tomadas pelo Poder Público municipal. O CDR da SDR6 não promove o processo cooperativo nem tão pouco tem a diretriz do desenvolvimento regional.

b) ELEMENTO 2: Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações

O Secretário Regional normalmente tem dificuldade para coordenar e mediar no sentido do que é prioridade para a região. Os projetos da pauta, na sua maioria, são aprovados; o presidente do CDR permite essa dinâmica que conta com a intervenção dos próprios gerentes da SDR defendendo seus projetos e acelerando a votação. O processo parece estar sendo liderado pelo Poder Público municipal, que, juntamente com a equipe de gerentes da SDR, parece não estar imbuída da ideia de co-produção e da democratização do processo. O entrevistado da sociedade civil aponta que a participação dos conselheiros, em decorrência dessa dinâmica, acaba se restringindo à aprovação dos projetos de interesse dos prefeitos, impedindo, assim, que o processo cooperativo se estabeleça e que a coordenação estatal não consiga mudar tal realidade. Como assinala esse entrevistado: “O nosso secretário procura discutir e incentiva [a discussão] porque o conselheiro só vem aprovar projetos [...]” (R3SDR6).

Um dos entrevistados descreve a maneira como vem se dando o processo de votação e afirma que isso tem promovido um ambiente constrangedor para que os demais conselheiros, inclusive o presidente, se posicionem. Nas palavras desse entrevistado representante do Estado, “[...] virou vício: um pede ajuda para o outro para a votação na

aprovação dos projetos. [...] o prefeito geralmente se organiza para não deixar isso acontecer (o debate) [...] Ele articula para o que ele quer, ele traz todos os assessores dele [...]" (R1aSDR6). Os secretários regionais, em virtude da realidade da vinculação político-partidária, tentam exercer o papel de mediador, mas é difícil. "Eles têm a parte política e tentam se aperfeiçoar tecnicamente. [...] Ele consegue exercer o papel de mediador. É difícil e trabalhoso, mas ele consegue" (R1bSDR6).

O Secretário se propõe e insiste na ideia de mediar as relações, mas, de acordo com os entrevistados, encontra resistência por parte dos demais representantes do Poder Público, no caso o Poder Público municipal. "A grande discussão que se tem é no Comitê Temático porque se sabe se é técnico ou não. Com o parecer favorável do Comitê Temático, a discussão torna-se mais fácil, pois a grande discussão já foi feita lá e nós conselheiros só temos que estar aprovando" (R2SDR6).

Assim sendo, embora no entendimento dos entrevistados o secretário venha investindo nesse princípio, a coordenação estatal do processo cooperativo não tem sido efetivada na SDR6. Existe muita dificuldade para promover a coesão em função da não ocorrência dos debates e da influência dos gerentes, que parecem contribuir para a postura de deliberação sem discussão.

c) ELEMENTO 3: Delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes

Nenhum movimento de delegação da autoridade estatal foi identificado na SDR6, além da descentralização. No que diz respeito à delegação *downward*, apenas foi observada a existência de uma relação difícil entre a SDR6 e muitas Secretarias Setoriais. Segundo o entrevistado representante do Estado,

[...] têm muitas Secretarias Setoriais que não se importam com a descentralização e que ainda exigem que os prefeitos vão até Florianópolis (sede do Governo central). Tem que descentralizar via as Secretarias Setoriais. [...] Eu acho que as Secretarias Setoriais têm que considerar em se inserir no processo. [...] o pessoal não está inserido, está alheio ao processo. Eu apoio o processo, mas acho que o pessoal do governo tem que estar mais inserido. [...] As Secretarias

Setoriais têm que promover a descentralização e não a concentração. [...] Se a Secretaria Setorial não mudar essa postura, o processo tende a se esvaziar (R1aSDR6).

Em outras palavras, os participantes da entrevista sobre essa SDR foram unânimes em manifestar que este órgão do nível regional vem sofrendo resistência por parte dos órgãos do nível setorial que parecem desempenhar suas atividades (governo central) desconsiderando ou desacreditando no processo da descentralização. De maneira destacada, foi apontada como relação que precisa ser transformada para viabilizar o processo de descentralização sob pena de enfraquecer o modelo de gestão adotado e inviabilizar a continuação da SDR na região.

d) ELEMENTO 4: Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos

Os entrevistados não conferem à SDR6 uma preocupação no sentido de que o processo decisório nem que o processo de gestão conduzam ao desenvolvimento da região. Nas reuniões do Conselho, não há preocupação com o modo como o processo se dá, pois há o interesse individual prevalecendo e os conselheiros costumam aprovar todos os projetos sem discuti-los. No entendimento dos entrevistados, a sociedade desconhece seu papel nesse modelo e não imprime assim uma atuação efetiva.

Desconhecendo, nem sociedade nem Estado (leia-se equipe técnico-administrativa da SDR6) conseguem fazer com que o modelo se efetive; também não conseguem impedir que o Poder Público municipal, mais especificamente os prefeitos, sigam a proposta conceitual estabelecida no arcabouço legal que delinea o modelo, insistindo em dirigir as decisões para interesses particulares. Por outro lado, os demais conselheiros não estimulam nem cobram a politização do processo deliberativo, concordando com a maneira que as aprovações vêm se dando ou esvaziando as reuniões do CDR.

Os regimentos internos, tanto do CDR quanto da SDR, estabelecidos em decretos específicos não costumam ser levados em conta e a dinâmica da SDR6 e do seu CDR parece fluir sem respeitar os procedimentos ali definidos. Um exemplo disso é a maneira como a equipe de gerentes e assessores costuma ser composta. A legislação

define critérios para isso, mas eles não vêm sendo respeitados. Como ressalta o representante do Estado entrevistado:

Existem muitos gerentes sem perfil também por indicação político-partidária, pois o sistema foi bolado assim. É uma questão que acho que tem que ter perfil [...] porque não tem condições de entrar num debate de planejamento estratégico [...] ele mal acompanha, não consegue entrar. [...] Como que vai colocar uma pessoa que nem formada é para coordenar isso? Na infraestrutura precisa ser engenheiro civil, no jurídico tem que ser advogado, na comunicação tem que ser jornalista, nas demais é tudo preferencialmente. Se pega um profissional de ponta, tudo bem. Senão, quem sofre é a Secretaria (R1aSDR6).

Isso evidencia que a legislação, em vários aspectos, não vem sendo seguida. Um exemplo disso é o caso citado pelo entrevistado R1aSDR6 quando este afirma que estão atribuindo ao cargo pessoas com perfil de articulador político e não com perfil para assumir as gerências. Há traços de desrespeito ao princípio da impessoalidade na priorização dos projetos e na composição dos cargos de gerentes, a função coordenação não é utilizada por parte do secretário e a coordenação dos CTs, por exemplo, não promove o processo coproduzido entre Estado, mercado e sociedade civil.

A partir do conjunto de entrevistas, não observamos uma preocupação com os resultados ou evidências do uso de características do gerencialismo. A SDR6 não sugere preocupação com a eficácia dos processos; não foi identificado nenhum mecanismo de controle dos resultados, nem ferramentas de planejamento que facilitem isso; e não são usadas técnicas de gerenciamento de projetos para controle e gestão do que é aprovado. O conselheiro que participou da pesquisa representando o Estado inclusive aponta a necessidade de reuniões com mais técnica de gestão para que estas sejam conduzidas com mais objetividade e se tornem mais eficazes.

Indicadores são adotados apenas para divulgar os investimentos em determinados projetos, como uma espécie de sentido de transparência da gestão. Os CTs não estão ajudando a fomentar o processo cooperativo, nem tão pouco assessorando o CDR. Os conselheiros nem ficam sabendo que projeto aprovado realmente pode ser executado, uma vez que, em se tratando de uma SDR que costuma

aprovar todos os projetos da pauta, delega ao nível setorial esse poder de priorização.

Da mesma forma que não foi possível identificar preocupação com a eficiência e a eficácia, não foi identificado o uso de elementos alternativos associados à democracia direta, além do aspecto em relação à composição do CDR com as pessoas eleitas dessa forma para os cargos de prefeito e vereador. Não foi referenciada a realização de fóruns, audiências, assembleias, nem plebiscitos. Assim, a dinâmica produzida na SDR6 não permite reconhecer que esta se configura como um órgão que inclui a participação direta da sociedade na direção das demandas regionais.

e) ELEMENTO 5: Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional

Essa SDR tinha, no momento da pesquisa de campo, uma equipe de servidores técnico-administrativos assessorando o Secretário Regional (Secretária do CDR e Diretor Geral) que se mostrou preocupada e bastante comprometida com a necessidade de trabalhar o conceito de desenvolvimento regional e a concepção do próprio modelo junto a toda a equipe de servidores e ao CDR.

Eu acredito que seja através de seminários, através de capacitação, de formas de participação. Eu procuro convidar várias pessoas para o CDR. Tem que divulgar mais na imprensa, dar entrevistas e explicar esse novo modelo. Pelo resultado das três últimas eleições, o pessoal simpatiza com o modelo e, se eles conseguirem entender, vamos dar um grande passo (R1bSDR6).

O conjunto de entrevistas indica que instrumentos de planejamento regional não vêm sendo adotados na SDR6. De modo geral, o planejamento não é uma função priorizada na SDR6 nem tão pouco guia as ações da equipe técnico-administrativa e do CDR.

A atuação dos CTs, coordenada por uma equipe de gerentes que parecem estar desalinhados à proposta de transformar tal órgão numa agência de fomento ao desenvolvimento regional, associada a uma postura pouco politizada e nada crítica dos representantes da sociedade

civil, têm contribuído para que a SDR6 se reconheça como um balcão de pedidos.

[...] acho que tem que ter uma triagem melhor nos Comitês Temáticos com os projetos que vão para votação. [...] Teríamos que ter um grande planejamento regional, um planejamento consolidado em que o pessoal entendesse qual é o nosso foco para tentar se concentrar nisso (R1aSDR6).

Os projetos aprovados no CDR não fazem parte de um PDR e, por isso, nessa SDR as deliberações são frutos de interesses individuais e municipais, mais precisamente advindas de interesses dos prefeitos. Um fato merece ser destacado, que é a existência do Conselho Político Empresarial na região, cujo papel parece se sobrepor ao da SDR. Cabe realçar, contudo, que a ideia deste Conselho veio da comunidade de empresários e políticos de expressão e não do governo estadual. Na entrevista com o representante do mercado no CDR, mais especificamente do município sede da SDR, pareceu que a atuação do mesmo está mais ativa do que da própria SDR, restando a esta a captação dos recursos do governo estadual apenas.

6.1.7 SDR 7

a) ELEMENTO 1: Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil

Nesta SDR, não há uma análise e discussão prévias sobre a adequação dos projetos ao desenvolvimento regional e nem uma análise por parte dos CTs, uma vez que estes não funcionam. Em virtude disso, as discussões, quando ocorrem, são superficiais e tudo é aprovado, cabendo a priorização às Secretarias Setoriais. Como menciona o representante do Estado participante da pesquisa,

[...] o Conselho está sendo um órgão que vai ratificar algo que já está definido, que é levado pelos prefeitos. Nenhum projeto até hoje foi

rejeitado e sequer analisado para depois ser rejeitado ou aprovado com uma fundamentação, com uma discussão mais aprofundada da importância ou não para o desenvolvimento regional. [...] Dificilmente você vai convidar alguém que não tem afinidade ou que não seja correligionário político ou que não seja um empresário que o apoiou na campanha, para que haja alinhamento de ideias. [...] Os municípios não têm a preocupação com o desenvolvimento da região. [...] Os municípios pensam mais na questão local; a SDR, além de atender aos anseios e aos interesses dos municípios dado os pedidos dos prefeitos e dos conselheiros, tem esses projetos de caráter e nível regional (R1SDR7).

Os membros da sociedade civil são indicados pelos prefeitos e a iniciativa privada, além de também ter seus representantes indicados pelos prefeitos, possui fraca participação nas reuniões. Dessa forma, a aprovação dos interesses municipais é facilitada.

Nós temos muito poucos representantes da iniciativa privada, pois nós temos secretários das prefeituras que representam a sociedade civil em vários casos. [...] na prática, os Conselhos [...] estão sendo inoperantes. Eu falo pela minha região, que não consegue discutir os assuntos. Normalmente, os prefeitos levam os ofícios e os Comitês temáticos não estão sendo acionados para uma análise prévia (R1SDR7).

A representante da sociedade civil entrevistada (R3SDR7) confirma que, mesmo tendo sido por sua iniciativa, sua indicação partiu do prefeito do seu município, que, depois de receber o pedido dela, indicou-a ao Secretário Regional como conselheira ocupante de uma das vagas da sociedade civil daquele município. Ela considera que os representantes devem ser escolhidos de maneira mais democrática para melhorar a legitimidade dessa representação. Nas suas palavras, "não adianta levantar a esmo por questões de amizade. Estes não participam e, quando participam, não possuem condições de julgamento e de projeção" (R1SDR7).

Como a composição do CDR da SDR7 é fruto das indicações dos prefeitos e estes a fazem para garantir que os votos comunguem dos

mesmos interesses e, para que não haja discussão e debate com risco de não aprovação, o processo de co-produção não é reconhecido e a direção do desenvolvimento, além de não ser regional, é dada exclusivamente pelo Poder Público municipal. Identifica-se, assim, um processo colaborativo no lugar do processo cooperativo, cabendo ao CDR o papel de órgão legitimador de decisões já tomadas, apoiadas por pessoas ocupantes de cargos comissionados dentro da equipe da SDR indicadas por vinculação político-partidária que inibem a ideia do desenvolvimento regional.

Na SDR7, o CDR tem existido para legitimar os projetos levados pelos prefeitos anteriormente que são sempre aprovados. A SDR, ou seja, a sua equipe técnico-administrativa e gerencial, propõe projetos regionais. Com isso, percebe-se um comprometimento da equipe de servidores no sentido de seguir a diretriz do desenvolvimento regional, enquanto que os conselheiros representantes do poder público municipal e outros que são indicados por este tratam de insistir em aprovar projetos de interesses individuais.

b) ELEMENTO 2: Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações

A coordenação estatal na SDR7 é um processo que enfrenta dificuldades para ser efetivado e duas razões foram destacadas como justificando tal realidade. Primeiro, se trata do fato de o Secretário Regional ter que conviver com uma equipe técnico-administrativa formada, em grande medida, a partir de indicações político-partidárias e não necessariamente por pessoas que possuem formação e perfil adequados ao cargo e que fortaleçam tecnicamente a sua gestão. Em segundo, se trata da articulação feita pelos prefeitos no seu município de maneira a fazer com que as votações resultem nas aprovações desejadas por eles.

Essa segunda razão ganha ainda mais força em função das limitações advindas da primeira e, com isso, a coordenação estatal tem cada vez mais dificuldade de estabelecer o processo cooperativo para o desenvolvimento da região. “O secretário tem sempre colocado que muitos projetos são estritamente municipais [...] em muitos casos, o secretário tem que aceitar algumas indicações, por mais que ele saiba que as pessoas não têm toda aquela capacidade” (RISDR7).

Com dificuldades para garantir o processo cooperativo e a diretriz do desenvolvimento regional, o papel de representante do governo na

região, no entanto, vem sendo desempenhado, ao menos em situações pontuais, de maneira que os direitos da sociedade na região sejam garantidos. Um exemplo disso foi o comprometimento do Secretário Regional e da sua equipe numa situação que envolvia o risco de um importante hospital da região ter os terrenos leiloados em decorrência de uma dívida. Junto com os representantes da associação responsável pela gestão do hospital, o secretário regional e sua equipe mediarão a situação que envolvia inclusive órgãos de classe e o Poder Judiciário. "Ele deu apoio e dirigiu, fez uma bela representação" (R3SDR7).

Assim, embora não tenha sido possível um processo que se mostre cooperativo, constatamos um comprometimento por parte de determinados servidores, incluindo o nível estratégico da SDR, em termos de efetivar o verdadeiro papel da SDR na região que merece ser enfatizado. Em outras palavras, o papel de mediador das relações dentro do CDR pode não estar sendo cumprido pelas limitações já elencadas, mas o papel de representante do governo na região e de liderança que visa garantir o desenvolvimento da região se observa, ainda que incipiente.

c) ELEMENTO 3: Delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes

É uma SDR que faz acordos com o governo federal, com governos dos estados vizinhos, com governos de países vizinhos e com a iniciativa privada. Existe inclusive uma dedicação no sentido de prospectar a vinda de empresas de um país vizinho para se instalar na região, tendo os prefeitos dos municípios da SDR articulado em prol desse objetivo.

Em alguns casos, além da região abrangida pela SDR7, os acordos envolveram outros estados e também países vizinhos. Vários foram os exemplos citados que confirmaram tal relação de parceria onde o deslocamento do poder estatal vem conferindo benefícios tanto para a região quanto para o Estado e país vizinhos. Em outros casos, a iniciativa privada foi co-partícipe e, na maioria deles, o governo federal esteve junto.

A SDR7 é inclusive reconhecida por grande parte do governo central, mais especificamente algumas Secretarias Setoriais, como referência na adoção de tal prática. Alguns dos seus representantes são convidados para apresentar os projetos e os resultados dessa iniciativa a

outras SDRs e a algumas pessoas das setoriais. Fazendo referência a um dos projetos exemplificados, o representante do Estado participante da pesquisa informou que:

Todo ele foi organizado através da SDR para que o desenvolvimento aconteça. Esse tem sido muito elogiado, [...] tem sido um objeto de muitos elogios por parte tanto do governo do Estado como do governo federal, das pessoas que vêm à Secretaria e que temos apresentado essa proposta de desenvolvimento da região (R1SDR7).

Frente a essa realidade e sendo ela corroborada pelos entrevistados, é possível identificar que o deslocamento do poder estatal na SDR7 se dá nas três direções, ou seja, *outward, downward e upward*, denotando, além disso, que: i) o olhar regional ultrapassa os limites da região da SDR7; ii) existe destacada maturidade e experiência na adoção desse Elemento; e iii) se reconhece nessa SDR7 o potencial das redes para o desenvolvimento da região. O deslocamento do poder estatal na SDR7 se efetiva nas três direções e de maneira bem presente.

d) ELEMENTO 4: Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos

Com todas as limitações e dificuldades que vem encontrando, a SDR7 se mostra relativamente cumpridora da legislação que delinea o modelo. “[...] vejo como eles andam dentro dos princípios que foram apresentados no aspecto legal [...]” (R3SDR7).

Insistindo na ideia de viabilizar a SDR, servidores e o próprio nível estratégico conferem à composição da equipe boa parte das limitações encontradas no processo. O fato de o Secretário Regional não poder contar com uma equipe cujo perfil sustenta a demanda dos procedimentos da secretaria, pois a maioria advém da Secretaria da Educação, tem-se ainda que considerar que muitos gerentes são indicados em função da vinculação político-partidária e não preenchem os requisitos necessários para o bom desempenho das funções do cargo.

[...] ainda precisa ter mais profissionalismo, que as indicações sejam feitas com um pouco mais de cuidado. [...] Que se tenha um pouco mais de

cuidado na indicação das pessoas para os cargos de gerente, de diretor, dos próprios membros da Secretaria de Educação. Porque houve uma época que as pessoas que foram para a SDR acabaram se efetivando na SDR. [...] todos eles, sem exceção, estão ocupando cargos em comissão. E nós temos dificuldade hoje de fazermos mudanças dentro da SDR em função da pressão política (R1SDR7).

Em verdade, trata-se de uma SDR com sérias dificuldades em relação ao processo e à garantia da eficiência, mas que está atenta à maneira como este vem se desenvolvendo e enxergando-o sempre com oportunidades de melhoria e firme no propósito de garantir a sua continuidade. “O projeto é muito bom, mas precisa caminhar com um pouco mais de agilidade na melhoria dos procedimentos e processos” (R1SDR7).

Não percebemos uma preocupação com os resultados que apontasse evidências de elementos do gerencialismo. Na SDR7, não foi possível identificar preocupação com a eficácia dos processos e não foi visto nenhum mecanismo de controle dos resultados. Não são usadas técnicas de gerenciamento de projetos para controle e gestão do que é aprovado, por exemplo.

Os CTs não estão ajudando a fomentar o processo cooperativo, nem tão pouco assessorando o CDR, pois não estão funcionando. “Eu acho que está bastante deficiente ainda o Comitê Temático, a parte do diagnóstico que deve ser colocado em uma horizontalidade e daí a análise de causa e consequência e ver as prioridades” (R3SDR7).

Da mesma forma que não observada significativa ênfase na eficácia, não foi identificado o uso de elementos alternativos associados à democracia direta. Não foi referenciada a realização de fóruns, audiências, assembleias, nem plebiscitos impedindo de reconhecê-la como uma SDR que inclui a participação direta da sociedade na direção das demandas regionais.

e) ELEMENTO 5: Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional

Existe um planejamento regional que foi desenvolvido por meio de um programa do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) no qual metas de desenvolvimento regional,

incluindo critérios de equidade, foram definidas. Não é exclusivo da SDR porque tem o envolvimento do SEBRAE, do governo do Estado vizinho e também do país que faz fronteira geográfica com a região.

Foi feito um levantamento do desenvolvimento da região e, a partir de então, as discussões são feitas nas instâncias municipais e alguma coisa na região também. Esse caderno é permanentemente atualizado. [...] por exemplo, agora na educação o objetivo é diminuir o analfabetismo na região em 5 %. Nós temos municípios com 13% de analfabetos [...]. E para que todos os municípios cheguem a 5%, os municípios menores têm que colocar 400, 200, no mínimo 200 alunos [...] (R1SDR7).

O CDR conhece esse trabalho, pois grande parte dos seus membros natos participou da sua elaboração. Apesar disso, o que se percebe é que o planejamento não é uma função priorizada na SDR7 nem tão pouco guia as ações da equipe técnico-administrativa. Este instrumento citado, por exemplo, não é discutido nem considera no momento de avaliação dos projetos que estão na pauta para deliberação.

Além do referido instrumento de planejamento regional cuja construção foi coordenada pelo SEBRAE, não foram identificadas outras iniciativas nesse sentido. Este não vem sendo adotado na SDR7 como instrumento de gestão e nem para conduzir os trabalhos do CDR.

Os projetos aprovados no CDR não fazem parte de um PDR e, por isso, nessa SDR, as deliberações são frutos de interesses individuais e municipais, mais precisamente advindas de interesses dos prefeitos. A atuação fraca ou quase inexistente dos CTs, associada a uma postura pouco politizada e nada crítica dos representantes da sociedade civil e do mercado, têm contribuído para que a SDR7 encontre muitas dificuldades para cumprir o que está previsto no arcabouço legal que conceitua o modelo, transformando-se numa agência de fomento ao desenvolvimento da região.

6.1.8 SDR 8

a) ELEMENTO 1: Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil

A sociedade civil e o mercado têm uma participação muito fraca e dificilmente participam da dinâmica do CDR na SDR8; quando participam das reuniões, tal participação é incipiente, para não dizer nada efetiva. Ilustra essa conclusão a dificuldade que tivemos para conseguir entrevistar representantes dessas esferas e, antes disso, de saber quem eram as pessoas que constavam da relação de conselheiros nesse segmento. Depois da dificuldade tentando nome por nome até chegar na pessoa que nos concedeu entrevista, este ex-conselheiro ocupante da vaga da sociedade civil, especificamente, demonstra insegurança e desconhecimento do seu poder de voto. Assim, a realidade aponta que, mesmo quando representado nas reuniões, esse é um segmento não politizado para a SDR8, sendo os representantes escolhidos pelos prefeitos apenas para preencher as vagas no CDR.

A fraca participação da sociedade civil é acompanhada pela fraca participação do mercado também. Nesse único caso, não conseguimos entrevistar nenhum representante do mercado, tendo tentado todos os nomes da relação informada pela SDR e depois pela nova relação cedida pela SPG.

O Poder Público municipal tem relação direta com a escolha dos demais conselheiros e, no caso de alguns municípios, seus representantes nem aparecem. Tal realidade foi descrita na entrevista com o representante do Estado que participou da pesquisa e confirmada durante o próprio processo de identificação dos conselheiros para participar das entrevistas. A dificuldade em encontrar essas pessoas veio desde a ausência de representantes de mencionada SDR no Seminário Regional realizado no município-sede, quando iniciamos o processo de identificação dos potenciais participantes, até o contato com a equipe da SDR8, que não dispunha de uma relação atualizada com conselheiros e seus respectivos contatos. Tentamos contato com aqueles que apareciam listados como conselheiros atualmente ou pedimos acesso a um banco de dados que controlasse essas presenças, mas não obtivemos sucesso nessas ações.

Assim sendo, no lugar de um órgão de deliberação coletiva, o CDR da SDR8 atualmente constitui-se de um balcão de reclamações por

parte de vereadores e prefeitos dos pedidos não atendidos. Continua a força político-partidária sendo a garantidora das prioridades e as deliberações são, em grande maioria, provenientes dos pleitos do Poder Público municipal para atender interesses individuais.

Existe mais reclamação de não receber tudo que se pede do que debate em si. Os pedidos feitos, as últimas cobranças e o secretário tenta levar as reivindicações para o governo do Estado e dali quem tiver mais força política leva. [...] A maioria são os prefeitos com seus secretariados e dali saem as decisões e é a força política que vai mandar na realidade. [...] quem sou eu perto de um secretário e um prefeito que estão ali? Vou eu bater na mesa? Eu estou mais para assinar e ouvir e levar algumas reivindicações e apoiar [...]. Na associação comercial, não interessa quem é o presidente que ela é sempre convidada e depois é mais um cargo que não é a comunidade que convida; é o representante do governador, é o prefeito ou o presidente do partido dele. Alguém que precisa, ele coloca (R3SDR8).

O debate inexistente e as reuniões, no momento da pesquisa, nem estavam acontecendo. Segundo informações da secretária executiva do CDR, esse ano as reuniões praticamente não aconteceram e não deveriam mais acontecer, pois já havia começado o último trimestre do ano. Cabe lembrar que a pesquisa de campo desenvolveu-se ao longo de outubro e novembro de 2011.

Dessa maneira, como a composição do CDR da SDR8 é fruto das indicações dos prefeitos e estes a fazem para garantir a aprovação dos projetos de seu interesse sem que haja discussão ou debate, o processo cooperativo não existe nesta SDR nem tão pouco a preocupação com o desenvolvimento da região.

b) ELEMENTO 2: Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações

Nessa SDR, como não foi possível entrevistar um representante do mercado, nossa análise é limitada às contribuições do entrevistado representante da sociedade civil (R3SDR3) e do representante do

Estado. A partir delas, concluímos que a coordenação estatal não se dá sobre um processo cooperativo; ela apenas atua como responsável pelo encaminhamento dos pedidos do Poder Público municipal ao governo central, quando estes não são levados pelo próprio interessado ao governo central.

Quando o projeto vai (para pauta), já foi elaborado dentro da própria prefeitura. [...] O prefeito gosta mais de conversar direto com o governador porque acha que resolve. [...] É um balcão de comércio do governo. Os que eles não conseguem levar para o governador, estão deixando em pauta (R3SDR8).

Nas vezes em que este representante da sociedade civil participou, o debate não aconteceu e essa dinâmica, de acordo com ele, não sofria intervenção do coordenador, que assim permitia que o Poder Público municipal centralizasse as deliberações conduzindo o processo e priorizando interesses individuais.

A coordenação estatal na SDR8 é bastante limitada; não fomenta o processo cooperativo. As reuniões, conforme o representante da sociedade civil entrevistado, pouco vêm acontecendo e esta informação foi confirmada pela secretária executiva do CDR, que, quando solicitada a informar a agenda da próxima reunião para que pudéssemos assistir, informou que elas não estavam acontecendo e que dali até final do ano estavam previstas para não acontecer mais.

c) ELEMENTO 3: Delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes

Nenhum movimento em termos de delegação *upward* ou *outward* foi identificado. O representante do Estado entrevistado afirma, no entanto, que existem iniciativas de delegação *outward* quando faz referência às relações com a Agência de Fomento ao Desenvolvimento de Santa Catarina (BADESC), com hospitais e universidades da região, mas nenhum exemplo foi destacado para concretizar a existência do deslocamento nesse sentido.

Acerca do movimento no sentido *downward*, nenhuma iniciativa de parceria com governos municipais ou ações desse tipo foram

observadas. Em relação a tal movimento, especificamente no que tange à descentralização do governo central para o governo regional, ele ressalta que o governo central (setoriais) resiste à ideia de descentralizar orçamento e procedimentos importantes.

[...] sentimos dificuldades das setoriais largarem seus orçamentos e algumas ações que ainda são deliberadas por estas setoriais. [...] As setoriais têm que apoiar a forma descentralizada, apoiar as Secretarias Regionais num todo, descentralizando orçamento, buscando alternativas de incentivar recursos humanos para as SDRs para um bom andamento dos trabalhos junto à região (R1SDR8).

Em outras palavras, a SDR8 enfatiza que sente resistência por parte dos órgãos do nível setorial, que parecem desempenhar suas atividades (governo central) desconsiderando ou desacreditando no processo da descentralização, ficando identificado que essa relação precisa ser transformada para viabilizar o processo de descentralização sob pena de inviabilizar a continuação da SDR na região.

Assim sendo, não foram identificadas evidências do Elemento 3 na SDR8, salvo traços no sentido do movimento *outward*.

d) ELEMENTO 4: Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos

Na SDR8, é bastante evidente o não cumprimento dos procedimentos definidos no arcabouço legal que sustenta o modelo ora pesquisado. Os dados coletados não permitem conferir à SDR8 a existência de ênfase na eficiência do processo deliberativo nem dos processos de gestão da SDR. Nas reuniões do Conselho, quando estas acontecem, não existe preocupação com o modo como o processo se dá, pois há o interesse individual e os conselheiros costumam aprovar todos os projetos sem discuti-los.

Por outro lado, os demais conselheiros não estimulam nem cobram a politização do processo deliberativo, concordando com a maneira que as aprovações vêm se dando ou esvaziando as reuniões do CDR.

Os regimentos internos, tanto do CDR quanto da SDR, estabelecidos em decretos específicos não costumam ser levados em conta e a dinâmica da SDR8 e do seu CDR parece fluir sem respeitar os procedimentos ali definidos. Um exemplo disso é o não cumprimento da realização de pelo menos uma reunião por mês; outro exemplo é a divulgação das atas das reuniões no site da SDR. Como destaca o representante da Sociedade Civil entrevistado:

Eles fazem a pauta da reunião e explicam o que aconteceu e o que não aconteceu. [...] Se fazem ou não fazem, eu não sei, porque as normas que eu vejo é que eles montam mesa e convidam pessoas. [...] Teria que fazer reuniões mais seguidas e ter um canal aberto de comunicação, de relatórios mais diretos sobre o que está sendo feito, tipo um site aberto que as pessoas possam controlar os pedidos (R3SDR8).

Assim, a SDR8, de modo geral, costuma funcionar como um escritório dos partidos políticos que fazem parte do governo, onde o Poder Público municipal se apropria da indicação dos demais conselheiros para garantir a aprovação de projetos de interesse individual ou municipal e inviabilizando o processo cooperativo. Dessa forma, a SDR8 não funciona como uma agência de fomento ao desenvolvimento regional e o CDR está longe de funcionar como um órgão de deliberação coletiva.

Não verificamos uma preocupação com os resultados que apontasse evidências de elementos do gerencialismo. A SDR8 não sugere preocupação com a eficácia dos processos e não foi identificado nenhum mecanismo de controle dos resultados. Não identificamos o uso de técnicas de gerenciamento de projetos para controle e gestão do que é aprovado, os conselheiros não recebem retornos sobre o que é aprovado e nem existe uma organização no sentido de proporcionar a estes o conhecimento prévio da pauta e da data das reuniões.

Os CTs não estão funcionando e, por isso, deixando de ajudar a fomentar o processo cooperativo e o foco no desenvolvimento regional, permitindo que se fortaleçam as influências do Poder Público municipal no direcionamento das deliberações.

Não foi referenciada a realização de fóruns, audiências, assembleias, nem plebiscitos junto a comunidades da região da SDR8, nem qualquer outro tipo de iniciativa que aponte a participação direta da

sociedade na direção das demandas regionais. Assim, da mesma forma que não foi observada a ênfase na eficiência e na eficácia, também não foi identificado o uso de elementos alternativos associados à democracia direta.

e) ELEMENTO 5: Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional

As deliberações não partem de um planejamento regional e nenhum sinal desse tipo de instrumento foi percebido. O entrevistado representante da sociedade civil destaca que nenhum critério de igualdade, muito menos de equidade são considerados para guiar as deliberações. "O que eu noto é que cada cidade leva o seu (projeto). [...] sempre as cidades maiores e que têm mais força política levam mais que as outras. Isso não tem a menor dúvida" (R3SDR8). Como este conselheiro é de um município diferente do município-sede, evidenciou que nem critérios de igualdade, muito menos de equidade são adotados para tanto, o que acaba potencializando a ação de concentrar os recursos naqueles que têm mais força político-partidária ou que seja sede da SDR.

Enfatizando outro aspecto, o representante da sociedade civil diz que o recorte que resultou no desenho atual das SDRs prejudica a prospecção do desenvolvimento de alguns municípios da SDR8 que têm uma vocação econômica mais alinhada com a SDR vizinha. Segundo ele, tal realidade fez com que municípios de peculiaridades muito parecidas ficassem em SDRs diferentes, enfraquecendo projetos que poderiam pensar no desenvolvimento regional do referido segmento de maneira mais ampla (R3SDR8). Essa percepção, embora tenha advindo do conselheiro representante da sociedade civil, merece ser realçada e pode também ser corroborada pela visão do mercado, já que este mesmo entrevistado também é empresário de destaque na sua região. Tentamos confirmar essa percepção com o conselheiro representante do mercado, mas não conseguindo entrevistar nenhum deles dentre os conselheiros da SDR8, tal aspecto não pode ser confirmado.

Em suma, além do desconhecimento conceitual acerca de desenvolvimento regional, fica ressaltada a dificuldade ou a falta de comprometimento com um projeto de médio e longo prazo, envolvendo um trabalho de diagnóstico e projeção para o delineamento de um plano de desenvolvimento regional.

6.1.9 SDR 9

a) ELEMENTO 1: Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil

No entendimento dos entrevistados, a maneira como está definida a composição do CDR é adequada para representar a região. A sociedade civil, no entanto, é entendida como merecedora de mais espaço, visto que divide com a representação do mercado a ocupação de duas vagas por município. E este espaço maior vai além da questão numérica; justifica-se também na efetividade da participação dos seus membros representantes. Alguns conselheiros têm dificuldade em comparecer às reuniões, mesmo estas acontecendo de forma itinerante entre os municípios da região.

Um aspecto que retrata a dificuldade da efetividade da representação da sociedade civil é, por exemplo, o fato de que existem conselheiros há mais de 2 (dois) anos ocupando o cargo devido à dificuldade de encontrar outra instituição ou segmento representativo, apesar de estar definido na legislação que os membros da sociedade civil devem ficar até dois anos nos cargos de conselheiro. No depoimento da entrevistada representante do Estado no município-sede da SDR, ela aponta que existe essa consciência acerca da necessidade de corrigir isso: "Eu percebo que falta à Secretaria estar discutindo melhor como é que nós poderíamos ter essa representação mais efetiva, inclusive de setores um pouco diferenciados da sociedade para atender as demandas mais populares" (R1SDR9).

O processo que envolve a deliberação dos projetos pautados nas reuniões do CDR caracteriza-se como uma ação de colaboração, ainda não podendo ser considerado um processo cooperativo. O representante do mercado diz que há uma espécie de companheirismo na votação dos projetos e, embora desconheça como funciona a dinâmica dos CTs, confirma que eles funcionam e que os pareceres advindos deles são levados plenamente em conta no momento da deliberação. "Como os projetos que estavam em pauta eram todos interessantes para a região, todos eles respeitavam o desenvolvimento regional, não houve problema nenhum." (R2SDR9). Por outro lado, ele salienta que esse movimento de conscientização a respeito da migração de interesses exclusivamente

municipais para projetos de interesses regionais vem acontecendo e se dá em função da cooperação entre alguns membros.

Antes havia muitos projetos bagaceiros, o cara queria fazer um roteiro a cavalo em Santa Catarina e pedia para o governo R\$ 2 milhões; um torneio [...] qualquer pediam um caminhão de dinheiro; um livro de qualquer assunto [...] pediam um caminhão de dinheiro. Isso acabava sendo vetado. O que pareceu é que agora os projetos que estão entrando lá são mais pertinentes (R2SDR9).

Algumas situações, porém, ainda insistem em querer priorizar o interesse individual em detrimento do regional e do coletivo, mas um trabalho bem organizado e estruturado por parte dos CTs vem ajudando a garantir consistência aos pleitos e coerência às deliberações. A análise e o parecer que o CT associa ao projeto têm sido respeitados a ponto de os conselheiros, em grande parte, acatarem plenamente a sugestão desse órgão técnico.

Embora a SDR9 não possa ser reconhecida como palco de um processo cooperativo em prol do desenvolvimento regional, uma vez que as discussões entre os conselheiros pouco acontecem e se resumem àquelas que se realizam na própria SDR entre gerentes e Secretário Regional tendo como pano de fundo os CTs, percebemos um movimento embrionário na sua instalação e na absorção do conceito de desenvolvimento regional.

b) ELEMENTO 2: Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações

Os entrevistados foram unânimes em reconhecer que o papel do Secretário Regional como presidente também do CDR tem feito diferença no processo. Compreendem que o perfil da pessoa que ocupa o cargo está diretamente relacionado com a ocorrência do processo cooperativo. No caso da SDR9, a representante do Estado entrevistada admite que

[...] depende muito da orientação da gestão [...] depende muito do presidente do Conselho. Acho que o Presidente do Conselho vai trazendo essas

discussões [...] nessa perspectiva da definição das prioridades e da articulação em busca desses recursos. Eu entendo que ele consegue conduzir dessa forma. O perfil do secretário para mim é muito importante nesse processo (R1SDR9).

No entendimento do conselheiro representante do mercado, o secretário estimula e coordena essa interação dos membros, fomentando a discussão acerca do projeto que está sendo avaliado. O secretário consegue conduzir a reunião com tranquilidade e dá espaço para que todos possam participar: "O secretário [...] coloca em discussão, se tem algo a falar sobre o projeto, ele fala, deixa aberto para todos opinarem, coloca em votação para todos" (R2SDR9).

A coordenação estatal inicia ainda no momento em que os projetos estão sendo tratados internamente na SDR, enquanto a equipe técnica e gerencial estrutura e analisa os pedidos que chegam. Depois de todo o trabalho de análise e organização desenvolvido pela equipe da SDR9, os gerentes – que também são os coordenadores dos CTs – se reúnem com o Secretário Regional para mais uma etapa de análise antes da inclusão na pauta da reunião (R1SDR9). Com isso, os projetos aprovados pelos CTs passam por um critério de coerência do Secretário que ali mesmo já está iniciando o processo de mediação dos interesses. Para o representante da sociedade civil, "ele (o Secretário) defende os interesses gerais da região" (R3SDR9).

Assim sendo, a SDR9 dispõe de uma coordenação estatal que visa ao desenvolvimento da região e, muito embora ainda não se possa afirmar a plena existência do processo cooperativo, o que nos parece é que a equipe da SDR, juntamente com o representante maior do Estado na região, vêm se posicionando como mediadores das interações e dos interesses e assim estimulando que o processo cooperativo se estabeleça.

c) ELEMENTO 3: Delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes

Nenhum movimento nos sentidos de delegação *upward*, *outward* e *downward* foi identificado. O representante da sociedade civil entrevistado afirma que existem relações estabelecidas entre a SDR9 e outras organizações não governamentais, mas não citou exemplos que pudessem ilustrar tal informação.

Sobre o movimento no sentido *downward*, especificamente no que se refere à descentralização do governo central para o governo regional, foram observadas posturas críticas quanto à forma como o nível setorial se relaciona com o regional. Segundo os entrevistados, o governo central (setoriais) resiste à ideia de descentralizar orçamento e procedimentos importantes, dando a essa relação uma conotação nada favorável ao processo, pois caracteriza que o nível setorial não aceita a ideia da descentralização. "Parece-me que as Setoriais têm medo do empoderamento das Regionais e não existe uma relação horizontal dos Secretários de Estado (Setoriais) com o Secretário Regional" (R1SDR9).

O representante do mercado foi mais enfático nesse aspecto, considerando que as Secretarias Setoriais emperram o funcionamento das SDRs por meio do controle dos recursos orçamentários. Nas palavras dele:

Precisa municiar as SDRs de capacidade, de autonomia e de verba, porque tudo depende da Secretaria central liberar ou não. Falta funcionalidade maior para as SDRs. A culpa não é das SDRs; as Secretarias centrais estão ainda amarradas na liberação de recursos (R2SDR9).

Deste modo, a SDR9 não apresenta características que confirmam a ela o uso do deslocamento do poder estatal nas direções *outward*, *upward* nem *downward*. Esta última é inviabilizada pela resistência por parte dos órgãos do nível setorial que parecem desempenhar suas atividades (governo central) desconsiderando o processo da descentralização, ficando identificado que essa relação precisa ser transformada para dar efetividade ao modelo que vem sendo implantado em Santa Catarina. Assim, fica evidenciado também que a SDR9 não despertou para o potencial que representam as redes para o desenvolvimento regional.

d) ELEMENTO 4: Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos

Apesar de algumas dificuldades, a SDR9 é uma secretaria que parece bem atenta à maneira como o processo das deliberações acontece e também à dinâmica que se desenvolve internamente na Secretaria.

Está significativamente cumprindo a legislação que delinea o modelo e dedicando-se à ideia de viabilizar a SDR. O fato de o Secretário Regional não poder contar com uma equipe cujo perfil sustenta a demanda dos procedimentos da secretaria, visto que a maioria advém de indicação político-partidária que não considera os requisitos sugeridos na legislação, fragiliza tal característica, mas é uma realidade que está alheia ao nível regional, pois se delinea a partir das articulações dos partidos políticos.

A SDR9 realiza controle e acompanhamento dos projetos de forma bastante organizada. Os conselheiros entrevistados se reportam a esse trabalho confirmando que existe grande preocupação com os resultados e um constante monitoramento do que acontece com os projetos. Há uma organização dos pleitos que chegam a SDR9, com cronograma que define as etapas que devem ser seguidas desde a chegada até a devolução do parecer final ao interessado que submeteu o projeto.

Todos os pleitos entram até uma determinada data para a gente poder fazer o encaminhamento. [...] Nós temos uma agenda pré-definida para o ano todo. Os pleitos entram até o dia 10 daquele mês, são colocados no sistema e encaminhados para os gerentes das áreas, que são os coordenadores dos Comitês. Os gerentes convocam para as reuniões e fazem as análises dos projetos. [...] Os gerentes coordenam e, depois disso, retornam com todo o processo [...] (R1SDR9).

Existe uma equipe de técnicos e gerentes com relevante preocupação com os resultados do que é decidido e executado; mas não há a consideração das técnicas de planejamento estratégico para guiar a gestão, por exemplo. É, de maneira geral, uma SDR que não utiliza técnicas de empresas privadas para melhorar resultados e otimizar recursos, tais como terceirização, avaliação de desempenho, plano de metas, etc., ou seja, características do gerencialismo na gestão da equipe e dos processos da secretaria.

Os CTs parecem estar funcionando e assessorando os conselheiros em relação à análise dos projetos. Nesse aspecto, a SDR9 parece que conta com grupos bem coordenados e maduros no sentido do olhar da eficácia. Os gerentes das áreas específicas parecem estar tentando implantar tal perspectiva, mas a rotatividade dos ocupantes dos

cargos e a indicação político-partidária inibem a efetividade do processo.

Os gerentes da SDR envolvidos com o projeto apresentam-se nas reuniões do CDR onde interagem com os conselheiros, orientando e explicando a versão dos pareceres. Se um projeto é reprovado ainda na fase de avaliação por parte do CT, por exemplo, um documento é encaminhado ao autor do projeto explicando as razões que o fizeram ser reprovado e não constar na pauta.

De maneira geral, a SDR9 tem destacada preocupação com os resultados e a eficácia dos processos. Para isso, demonstrou uma organização interna que vem sendo aprimorada a cada nova necessidade. O fato de a SDR9 estar tomando cuidado e seguindo os procedimentos regulamentados nos diversos dispositivos legais vem fazendo com que cada dia mais os seus resultados sejam frutos de um processo cooperativo que visa ao desenvolvimento de toda uma região, abandonando, por consequência e na medida do possível, um modelo que se pauta na ideia do clientelismo.

Todavia, nenhum dos entrevistados reconhece a adoção de iniciativas que caracterizam a democracia direta na SDR9. O processo cooperativo ainda é embrionário e mecanismos de democracia direta como a realização de fóruns, audiências, assembléias e plebiscitos foram reconhecidos, não permitindo assim que essa SDR se reconheça como uma agência de fomento ao desenvolvimento regional que adota a participação direta da sociedade na direção das demandas regionais.

É uma SDR que nos pareceu comprometida com a intenção de viabilizar-se e vem se desenvolvendo e enxergando-se sempre com oportunidades de melhoria, pelo menos no que tange à equipe técnico-administrativa. O depoimento da representante do Estado, pessoa bastante envolvida e conhecedora do processo, evidencia isso:

Acho que estamos caminhando nesse processo. Eu acredito no processo da descentralização, acho que ele desmistificou o conceito de o governo estar lá e da sociedade estar aqui. [...] Desmistifica-se muito a questão do poder do prefeito, do vereador, do governador, dos secretários e se entende que há possibilidade de uma governança participativa. [...] Criou-se uma acessibilidade maior, modifica-se toda uma concepção de gerência, de significado de estado [...] (R1SDR9).

Embora se reconheça que a proposta conceitual do modelo ainda precisa ser mais bem compreendida por alguns conselheiros e por algumas pessoas da SDR e da sociedade em geral, o depoimento acima ratifica que o cumprimento da legislação é condição básica para que ele saia do papel e concretize sua proposta.

e) ELEMENTO 5: Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional

Os projetos aprovados representam em parte os interesses da região, uma vez que o sentido de desenvolvimento regional ainda é embrionário na SDR9 e que as deliberações não estão sustentadas num PDR nem em outro tipo de ferramenta de planejamento. A sociedade e a SDR estão começando a pensar nos projetos em termos regionais, mas como adverte a entrevistada representante do Estado falando a respeito das deliberações, "[...] ainda elas estão municipalizadas [...]. Eu entendo que o PDR teria que ser revisto e rearticulado com prefeitos e municípios, com a sociedade e com os conselheiros, para se entender esse significado de proposta" (R1SDR9).

Enfatizando outro aspecto, os entrevistados criticaram a descontinuidade do processo em virtude das eleições e principalmente da ocupação de cargos por pessoas sem formação ou perfil aderente ao demandado pela vaga. Os depoimentos conferem a esse fato a dificuldade de garantir que a função planejamento seja adotada e desenvolvida de maneira a convergir com a proposta conceitual do modelo. "[...] é uma deficiência da Gerência de Planejamento não ter pessoas técnicas para estar elaborando os projetos junto com os municípios. [...] Está faltando técnicos, porque quem vai sustentar todo o processo são os técnicos" (R1SDR9).

Corroborando com a representante do Estado, o conselheiro representante do mercado sugere que a falta de competência das pessoas que ocupam cargos gerenciais por razão de troca de favores políticos é um limitador considerável do planejamento no sentido do desenvolvimento regional. Segundo ele, são colocadas pessoas nos cargos comissionados para gerenciar o planejamento de um setor que estas desconhecem completamente.

Os gerentes da SDR não têm a ver com a cidade e com a sociedade; só têm a ver com partido político. [...] Aí não acontece nada, porque os

caras são ruins, são todos apadrinhados políticos ou trabalharam na campanha e depois o colocaram de secretário ou gerente. [...] De modo geral, é uma vergonha. [...] Tem que colocar uma pessoa competente, um administrador que saiba planejar; não qualquer pessoa porque é indicada pelo PMDB. Enquanto for assim, não vai funcionar direito (R2SDR9).

Dessa forma, o desconhecimento conceitual acerca de desenvolvimento regional sustenta, juntamente com a falta de uma equipe tecnicamente competente, a dificuldade em desenhar e executar um projeto de médio e longo prazo, envolvendo um trabalho de diagnóstico e projeção para o delineamento de um plano que de fato prime pelo desenvolvimento da região. Muito embora o entrevistado da sociedade civil tenha afirmado que critérios com traços de equidade sejam adotados, não conseguimos confirmar nada nesse sentido, pois, de modo geral, as aprovações não partem de nenhuma ferramenta de planejamento.

6.2 ANÁLISE DA PRESENÇA DOS ELEMENTOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NO CONJUNTO DE SDRS PESQUISADAS

A descrição dos resultados da pesquisa realizada nas 09 (nove) SDRs da estrutura descentralizada da administração pública do Estado de Santa Catarina nos levou à construção do Quadro 6.1. Este quadro representa o extrato da presença dos Elementos de Governança Pública (E1, E2, E3, E4, E5) nas realidades de cada uma das SDRs pertencentes à amostra.

Elementos	SDR 1	SDR 2	SDR 3	SDR 4	SDR 5	SDR 6	SDR7	SDR8	SDR 9
E1	3	3	0	1	0	0	0	0	1
E2	3	3	0	1	0	1	1	0	2
E3	2	3	1	3	1	0	3	1	0
E4	2	3	0	2	0	0	1	0	2
E5	1	3	0	1	0	0	1	0	0

Quadro 6.1 – Presença dos Elementos de Governança Pública por SDR do Governo do Estado de Santa Catarina.

Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

A partir do quadro, trataremos a seguir da presença de cada um dos 05 (cinco) Elementos de Governança Pública no modelo de administração pública adotado em Santa Catarina desde 2003.

6.2.1 Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil

A presença desse Elemento é tratada a partir da análise de dois aspectos: a representatividade das três esferas sociais na composição do CDR incluindo as atividades da SDR voltadas para executar as deliberações, e também sobre a forma como se desenrola o processo cooperativo entre os representantes do Estado, mercado e sociedade civil.

Em termos da representatividade das três esferas sociais, verificamos que há relativa institucionalização dos Presidentes de Associações Comerciais e Empresariais dos respectivos municípios como representantes do mercado (que ocupam também as vagas da sociedade civil no caso do modelo pesquisado), ou seja, em grande parte das SDRs, uma das vagas da sociedade civil vem sendo preenchida pelos presidentes dessas associações que representam a indústria e o comércio de cada município.

Isso tem uma perspectiva positiva se entendermos que tais instituições de fato representam os interesses dessa esfera em especial, mas implica no risco da pessoa que assumir o mandato seguinte não possuir, necessariamente, o comprometimento com a proposta de desenvolvimento regional. Apesar de tal alerta, nos pareceu importante para o CDR contar com essas pessoas na sua composição, salvo os casos em que isso provoca que a pessoa permaneça mais de dois anos ocupando a vaga, descumprindo o regimento interno do CDR.

Dentre os representantes da sociedade civil (que dividem as vagas com os representantes do mercado), notamos significativo envolvimento de reitores, diretores e ocupantes de outros cargos estratégicos de instituições de ensino das respectivas regiões. Das 09 (nove) SDRs pesquisadas, 05 (cinco) representantes da sociedade civil entrevistados ocupavam cargos de reitores e diretores de instituições de ensino de destaque na região, como espaço de conhecimento local.

Observamos, porém, baixa participação de representantes dos sindicatos e organizações da sociedade civil de determinadas

especialidades que são peculiares a cada município ou região dada a sua realidade. Da mesma forma, setores importantes da economia de algumas regiões não são representados no CDR. Entrevistados que estão envolvidos com o desenvolvimento da região, antes mesmo do início da implantação da Administração Pública descentralizada em Santa Catarina, manifestaram a necessidade de envolver outros segmentos e também de resgatar a postura concentrada no desenvolvimento do debate, como acontecia na época dos Fóruns Regionais.

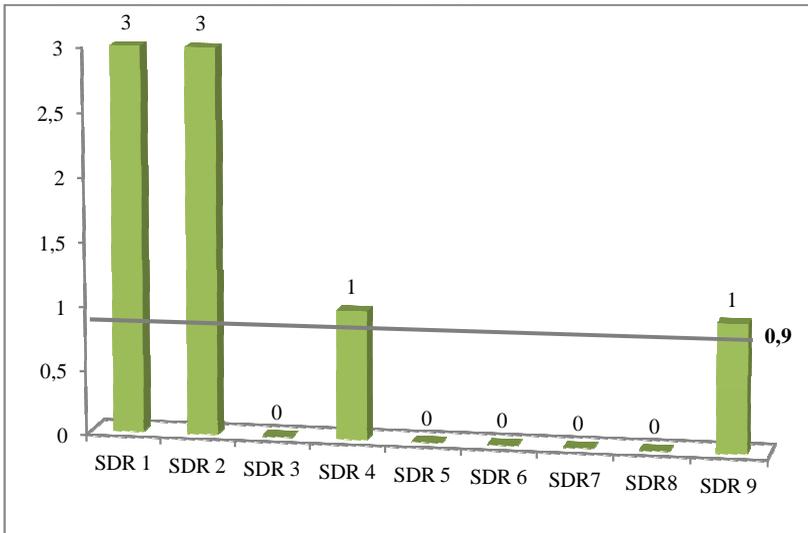
De maneira geral, tal Elemento se mostrou bem presente em duas SDRs (1 e 2) pertencentes à amostra pesquisada, indicando que estas já deram ritmo à dinâmica do processo cooperativo e que a diversidade social vem tendo sua complexidade absorvida por isso e também pela boa representatividade que tem contemplado a formação do CDR. São duas SDRs que sistematizaram a realização das reuniões e os conselheiros são escolhidos considerando a necessidade de conhecimento da realidade que envolve a sua dimensão *versus* a peculiaridade da questão social envolvida.

Nesses casos, os conselheiros entrevistados mostraram-se pessoas com perfil politizado, são críticos e comprometidos com a ideia de responsividade e consideram o grupo, de forma geral, com as mesmas características. Isso contribui para a melhoria contínua, que parece ter sido o desafio que permeou a implantação do modelo nesses anos iniciais nas duas SDRs, mas não significa, contudo, que tenham alcançado o estágio máximo da maturidade do Elemento.

Embora estas duas SDRs sejam percebidas com boa presença do referido Elemento, existe espaço para o fortalecimento do processo cooperativo em ambas, como descrito na seção anterior, principalmente em relação ao aprimoramento do debate durante as reuniões e à participação da sociedade civil no tocante a outros de seus segmentos que não vêm sendo envolvidos.

Apesar de termos considerado esse Elemento bem presente nas duas SDRs e destacado pequenos pontos de melhoria, é um Elemento que, em contrapartida, se mostrou ausente em cinco SDRs (3, 5, 6, 7 e 8) e pouco presente em duas (4 e 9) do total de nove pesquisadas, como ilustra a Gráfico 6.1.

Gráfico 6.1 – Presença do E1 de Governança Pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina – 2011.



Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

Nas SDRs onde o Elemento 1 foi interpretado como pouco presente, isso se deve à observação de um movimento ainda bem incipiente de instalação do processo cooperativo; um processo que vem sendo acreditado por alguns e desacreditado por outros. A pesquisa e os dados coletados indicam que tais SDRs vêm tentando estabelecer esse movimento de mudança mesmo enfrentando dificuldades e limitações. Embora a presença ainda que incipiente seja positiva, já que estamos analisando um modelo com pouco tempo de implantação, o desenvolvimento desse embrião de processo cooperativo pode evoluir ou não, conforme a atenção recebida e as intervenções que se derem por parte do governo central em conjunto com o governo regional no sentido de corrigir o rumo.

Estas mesmas limitações e dificuldades que as SDRs acima vêm tentando enfrentar não parecem, no entanto, ser encaradas pelas SDRs interpretadas com ausência plena do citado Elemento (SDRs 3, 5, 6, 7 e 8). Identificamos aspectos em comum que sugerem ser as prováveis razões para a respectiva classificação.

Nesses casos, inexistente a representação legítima da sociedade civil, ou, quando esta está presente nas reuniões deliberativas, tem uma atuação fraca ou não efetiva. Os seus representantes vêm sendo

definidos pelos prefeitos e, em grande parte, com apoio dos presidentes de câmaras. Quando isso ocorre, denota o fortalecimento do Poder Público municipal, pois as vagas para sociedade civil passam a representar também os interesses dos prefeitos, além de serem divididas com os representantes do mercado.

Além de esse número ser pequeno para representar o número expressivo de organizações da sociedade civil em seus diversos segmentos de atuação e todas as organizações da esfera privada, as vagas não são preenchidas respeitando a legislação que define que elas devem ser ocupadas com pessoas vinculadas às instituições mais representativas da região. Como define o artigo 82 da Lei 381/2007 em seu parágrafo segundo:

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. (SANTA CATARINA, 2007, Art. 82º, Inciso 2)

Nas referidas SDRs, essa representatividade inadequada da sociedade civil é acompanhada pela baixa politização dos seus representantes e pelo desconhecimento do seu papel dentro do modelo. Em muitos casos, identificamos representantes da sociedade civil que desconheciam a proposta conceitual do modelo estabelecida no arcabouço legal, sem saber, conseqüentemente, o que um voto seu representa no processo deliberativo que aprova os projetos que devem receber investimento.

Muitos representantes da sociedade civil de tais SDRs onde este Elemento foi considerado ausente estão sendo escolhidos apenas para garantir que os projetos de interesses particulares se sobreponham a projetos de interesse coletivo, propiciando assim que o Poder Público municipal dê a direção do que está sendo deliberado. Quando este está em alinhamento com o interesse dos empresários, também se priorizam os projetos de interesse associado entre Poder Público municipal e classe de empresários. No geral, isso denota uma desarticulação entre as três esferas em grande parte da amostra pesquisada.

Outro aspecto comum, observado nessas SDRs onde não percebemos a presença do Elemento 1, é a influência político-partidária

na dinâmica da SDR e no seu respectivo CDR. É bastante forte essa interferência que corrompe a possibilidade de instalação do processo cooperativo quando os prefeitos e os presidentes de câmara são do mesmo partido político ou da coalizão que colocou o Secretário Regional na respectiva SDR. O Poder Público vem, assim, minando o processo cooperativo nessas SDRs, contando, para tanto, com a organização por parte dos membros natos no sentido de evitar o debate durante as reuniões do CDR.

Desse modo, além da realidade verificada em termos de fragilidade da representatividade da sociedade civil, quando esta é legítima, ou seja, suas vagas estão preenchidas com representantes dos segmentos e das instituições mais destacadas da região, acontece que as articulações, em função da sigla partidária e dos interesses do mercado, quando estes estão do mesmo lado, concebem-se numa importante força que costuma liderar a dinâmica do CDR e anular a interferência das demais esferas.

Ao contrário das SDRs que contam com significativa presença desse Elemento, as SDRs em que este não foi consideravelmente encontrado são Secretarias onde os CTs, em grande parte, não estão funcionando. Apesar do funcionamento do Comitê Temático, por si só, não garantir a promoção do processo cooperativo, os resultados do seu trabalho ajudam a sustentar as argumentações em favor ou contra determinados projetos. O que a realidade sugere é que o funcionamento efetivo do CT está diretamente relacionado com a instalação efetiva do processo cooperativo.

No caso de SDRs onde os CTs estão funcionando, percebemos respeito e consideração aos pareceres, e o fortalecimento dos CTs pode então vir a ajudar a viabilizar o processo gradativamente em termos de cooperação naquelas que ainda estão imaturas em relação a esse Elemento.

Um terceiro aspecto comum a tais SDRs é o papel assumido pelo CDR, ou seja, o papel de legitimador de decisões que já estão tomadas. Nessas SDRs, as reuniões, quando acontecem, se dão num clima isento de conflitos, debate e discussão. Mesmo com a presença de conselheiros da sociedade civil e de servidores do quadro técnico e gerencial, já está instalada uma cultura de colaboração, isto é, não se dá o processo cooperativo porque o processo que se estabelece é no sentido de colaboração. É comum nas citadas SDRs um conselheiro votar a favor do projeto defendido pelo outro conselheiro para garantir que este também votará favoravelmente ao seu. E isso parece se desenrolar com

tranquilidade na presença dos diversos representantes, o que sugere ter relação com os aspectos destacados anteriormente.

A inexistência do processo cooperativo promove o hábito de aprovar todos os projetos da pauta e com isso a decisão fica a cargo da Secretaria Setorial, que é a representante do governo central e onde se decide acerca da distribuição do orçamento. Como afirmou o Secretário Adjunto da Secretaria de Estado do Planejamento na época da pesquisa de campo e ex-Diretor de Gestão da Descentralização, “a caneta volta para o governador”. Expressando-se assim durante o I Seminário de Desenvolvimento Regional realizado em 2011, ele quis dizer que se torna sem efeito a proposta conceitual do modelo que tem como uma das suas mais importantes diretrizes a cessão de autonomia para as regiões, pois quando o Governador Luiz Henrique o aprovou, o fez delegando seu poder de decisão a cada região, fazendo-se representar então pelos Secretários Regionais.

Assim sendo, embora boa a representatividade das esferas sociais, reconhecemos também importante espaço para melhorar a representação da sociedade civil nas decisões que vêm sendo deliberadas na maioria das regiões objeto do estudo. Em grande parte da realidade pesquisada, o processo deliberativo não se caracteriza como cooperativo, uma vez que as decisões do CDR parecem representar o interesse de algumas partes e não o interesse coletivo como pano de fundo para o desenvolvimento regional.

6.2.2 Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações

À medida que o processo cooperativo se dá, demanda a coordenação da sua dinâmica por parte do agente estatal. E quanto mais participativa é a atuação dos representantes, mais essa coordenação se aproxima da ideia de intervenção mediadora e se distancia da intervenção centralizadora e determinista. Por isso, para tratar da presença desse Elemento, a análise se desenvolve sobre i) a existência da coordenação do processo cooperativo por parte do nível estratégico da SDR, ou seja, o Secretário de Desenvolvimento Regional e sua equipe como representantes do governo na região; e sobre ii) a forma como se dá tal intervenção, isto é, se é uma coordenação mais mediadora e menos centralizadora das decisões.

De maneira geral, é possível perceber que existe o reconhecimento do papel do Secretário Regional como representante do governador em cada uma das regiões pesquisadas. Apesar disso, a atuação destes como coordenadores do processo cooperativo é percebida de modo diferente entre os representantes das SDRs que compuseram a amostra.

Nas SDRs 1 e 2, a coordenação estatal do processo cooperativo foi reconhecida como bem presente e, na SDR 9, como um Elemento presente. Isso significa que as pessoas que ocuparam os cargos no período de implantação do modelo foram, em grande parte, atuantes nesse sentido. Em contrapartida, a coordenação estatal do processo cooperativo não acontece em três SDRs (SDR3, SDR5 e SDR8) e é pouco presente em outras três, a saber: SDR4, SDR6 e SDR7. Assim, esse foi um Elemento que se mostrou pouco presente na amostra de forma geral.

Nas SDRs onde identificamos a presença importante desse Elemento, os conselheiros e os servidores entrevistados entendem que o Secretário Regional de fato age como o representante do governador na respectiva região e o veem como articulador das relações em benefício do processo cooperativo durante as reuniões deliberativas do CDR e também nas atividades internas destas secretarias.

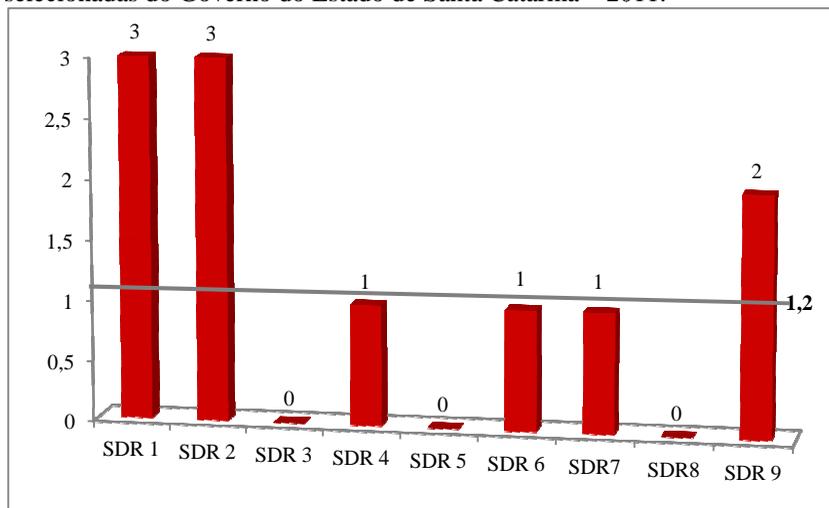
A efetividade do papel do Secretário como coordenador estatal do processo cooperativo pareceu, em grande parte, associada à capacidade de gestão da pessoa que assume o cargo e do comprometimento com um projeto de médio e longo prazo. Foram reconhecidos como articuladores agindo com vistas a incentivar a capacidade de selecionar, reduzir e ordenar as questões sociais prioritárias e de promover a fluidez dos debates, o consenso e a coesão.

Tal papel é significativamente executado em parceria com o cargo de diretor geral e com a equipe de gerentes e assessores. Nessas duas SDRs, a coordenação estatal e os seus resultados pareceram estar diretamente relacionados com o nível de coesão que se dá entre secretário regional, diretor geral e equipe de gerentes e assessores. Dois aspectos chamaram atenção nas referidas SDRs e estes podem justificar a efetividade da coordenação. Embora exista a influência político-partidária e a coesão do Poder Público municipal, os secretários regionais e suas equipes atuam tentando atenuar seus efeitos e garantir, na medida do possível, que o interesse coletivo seja priorizado. Outro aspecto que se destacou é a sustentação dos projetos que vão para pauta.

Como contam com CTs atuantes, estas SDRs estão num nível de maturidade bem considerável acerca desse Elemento. A SDR2 é ainda

mais efetiva nesse sentido do que a SDR1 que contou com um representante da sociedade civil bastante crítico ao processo. Mesmo assim, estas duas contam de maneira significativa com a presença de tal Elemento. O Gráfico 6.2 mostra o desempenho destas duas em relação às demais.

Gráfico 6.2 – Presença do E2 de Governança Pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina – 2011.



Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

A SDR9, por sua vez, está num estágio de importante caminhada em termos de estabelecer esse Elemento. Em função, porém, das dificuldades que vem encontrando para dar efetividade ao papel de coordenador estatal e mediador das relações por parte do Secretário Regional e sua equipe, teve esse Elemento considerado presente, mas não num grau de maturidade como as duas primeiras. O movimento ainda é moderado, mas existe. Os três entrevistados, ainda que reconheçam que isso está bastante associado com a orientação da pessoa que assume o cargo, reconhecem a inclinação e dedicação nesse sentido na SDR9.

Consideramos, nesse ponto, uma provável relação com a imaturidade do processo cooperativo na mencionada SDR, pois não há como ter coordenação estatal num nível efetivo se o processo cooperativo também não se apresenta assim. Isso, de certa forma, denota

a proximidade entre o primeiro e o segundo Elemento de Governança Pública.

Por outro lado, as seis SDRs que tiveram baixa presença ou ausência desse Elemento (SDR3, SDR4, SDR5, SDR6, SDR7 e SDR8) foram assim classificadas em função do papel que vem sendo exercido por parte das pessoas que assumem o nível estratégico da secretaria e respectivas equipes. Da mesma forma que o Elemento 1, a presença desse Elemento no Governo do Estado de Santa Catarina ainda é relativamente baixa. Isso se deve ao fato de o cargo de Secretário Regional ser comumente ocupado por pessoas com pretensões de carreira política e as equipes formadas por pessoas envolvidas nas campanhas eleitorais. Não que isso seja incomum nas administrações públicas, mas num modelo como esse no qual o Secretário Regional deve atuar como coordenador das relações em benefício do desenvolvimento regional, isso limita que a coordenação seja conduzida de forma que este seja o objetivo primordial.

O que os entrevistados relataram é que muitas decisões nessas SDRs são tomadas sem que o CDR e a equipe de conselheiros possam intervir, onde o debate praticamente inexistente. Isso corrobora com a conclusão colocada no Elemento 1 quando apontamos que este, em muitos casos, tem se caracterizado como um órgão que simplesmente legitima o que já está decidido.

Assim sendo, na realidade pesquisada, o papel de coordenação estatal está longe de garantir ao Estado ser o mediador das relações na maioria das SDRs estudadas. O que os resultados mostram é que tal papel ainda está significativamente vinculado ao de interventor centralizador das decisões. E isso, acreditamos, está diretamente relacionado com a presença também pouco efetiva do primeiro Elemento na realidade de implantação do modelo catarinense.

6.2.3 Delegação da autoridade estatal em três direções: downward, outward e upward, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes

A análise sobre o Elemento 3 de Governança Pública é conduzida para identificar se existe o deslocamento do poder estatal nas três direções e se isso resulta numa estrutura de redes que, embora com a tendência de se autorregular, são controladas pelo Estado, que reconhece que isso se dá dentro de um equilíbrio dinâmico e que, assim

sendo, retoma o poder cujo somatório continua sob sua responsabilidade.

Em se tratando de um Elemento que para ter a presença plenamente considerada precisa que o movimento nas três direções tenha sido identificado, este foi o elemento de Governança Pública mais presente no modelo do Governo do Estado de Santa Catarina. A estratégia de delegação da autoridade estatal permeia as atividades de boa parte das SDRs pesquisadas e a descentralização, considerada um tipo de movimento *downward*, apresentou-se envolvida num importante fenômeno.

Da amostra pesquisada, quatro SDRs (SDR1, SDR2, SDR4 e SDR7) tiveram presença significativa desse Elemento, sendo que em três delas ele foi considerado bem presente (SDR2, SDR4 e SDR7). Nessas SDRs com boa presença do referido Elemento, confirmamos o movimento de delegação da autoridade estatal nas três direções: *upward*, *downward* e *outward*. Em tais casos, são comuns as relações de parceria formalizadas com instituições externas ao governo estadual, relações com a iniciativa privada e com organizações da sociedade civil; com outros níveis de governo – federal e municipal; relações com bancos de fomento e incentivo ao desenvolvimento; com organizações internacionais – tanto pertencentes ao primeiro, segundo ou terceiro setor, além de outras.

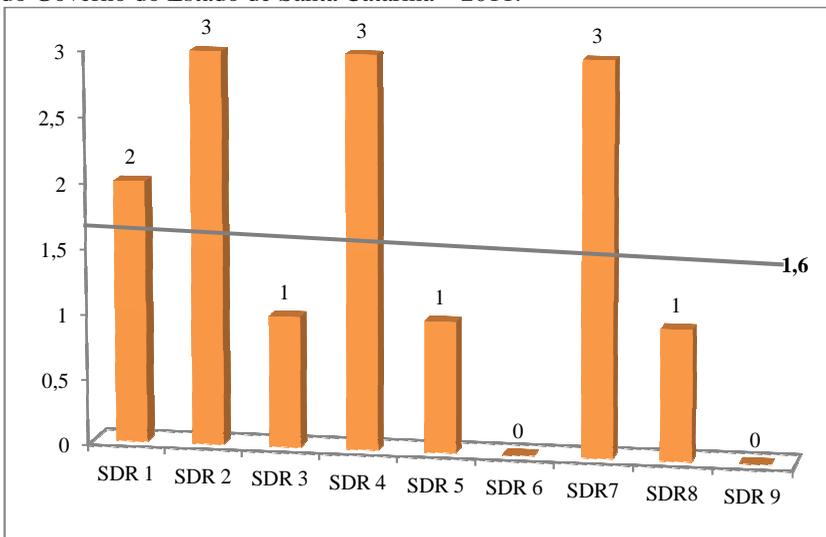
Cabe enfatizar que a SDR7 se destaca entre todas as SDRs a respeito da presença desse Elemento. Talvez por se tratar de uma região de fronteira, acordos internacionais e interestaduais são frequentes na sua realidade o que denota que esta regional já se deu conta do potencial das redes para o desenvolvimento da região. Além das relações internacionais e interestaduais, a SDR7 tem importantes exemplos de experiências de parceria com o Governo Federal e com organizações de outros setores, como o SEBRAE, por exemplo. Esta SDR apresenta bom nível de maturidade em relação a isso e chega a ser referência dentro do Governo do Estado como um todo, sendo convidada, em algumas ocasiões, para expor a experiência. Dispõe, inclusive, de diversos materiais impressos ilustrando, divulgando e confirmando um estágio já avançado nesse sentido, a ponto de dispor dos resultados de projetos executados dessa forma em material de divulgação usado em eventos externos.

Apesar de tal realidade, o outro extremo também foi encontrado. Em duas SDRs (SDR6 e SDR9), nenhum traço desse Elemento foi identificado e na SDR3, na SDR5 e na SDR8 foram encontradas poucas evidências, às vezes um exemplo apenas de deslocamento em um único

sentido. Dessa forma, como fica ilustrado no Gráfico 6.3, do total de 09 (nove) SDRs, 05 (cinco) são fracas em relação ao incentivo do movimento de deslocamento do poder nas três direções.

Em outras palavras, é uma estratégia pouco adotada e de potencial pouco reconhecido por parte do governo regional, além de pouco incentivada pelo governo central, que, em alguns casos, foi citado como inibidor de tal movimento. Em algumas SDRs, os entrevistados, quando questionados acerca da postura do governo central em relação a essa estratégia, indicaram que em muitos casos as etapas subsequentes de projetos com as referidas características foram inviabilizadas pelo nível setorial. Não reconhecem, no entanto, que a adoção dessa estratégia de deslocamento do poder do governo central possa diminuir a sua autoridade, mas sim ganhar mais eficácia.

Gráfico 6.3 – Presença do E3de Governança Pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina – 2011.



Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

Ainda a respeito dessa relação, especificamente a descentralização do nível setorial para o nível regional como um tipo de movimento *downward*, um fenômeno importante foi levantado por unanimidade entre os entrevistados. Quando perguntados sobre a relação entre a sua SDR e as Secretarias Setoriais, deixaram evidente que, na sua percepção, a descentralização de fato não vem acontecendo. Muitas

atividades, procedimentos, decisões e a centralização do orçamento são aspectos que evidenciam o fenômeno destacado.

Os servidores e os conselheiros entrevistados relataram diversos exemplos de tentativa de concentração do poder no governo central, incluindo situações que denunciam o não cumprimento da legislação que delinea o modelo, como é o caso dos convênios para execução de projetos, programas e políticas de desenvolvimento regional que, segundo o artigo 79 da LC 381/2007, devem ser firmados pela SDR após deliberação do CDR, mas que vêm sendo definidos pelo governador do Estado como no modelo anterior.

Os convênios que envolvam repasse de recursos estaduais a municípios e entidades de natureza privada sem finalidade econômica, a qualquer título, para a execução descentralizada de programas, projetos e ações governamentais serão firmados pelos Secretários de Estado de Desenvolvimento Regional, após deliberação dos respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional, observadas as exigências das legislações específicas (SANTA CATARINA, 2007, Art. 79º).

Assim sendo, o reconhecimento das redes como resultado da adoção da estratégia de delegação estatal vem contribuindo para a solução de importantes questões regionais, mais destacadamente em projetos relacionados à infraestrutura, e já identificada como potencial a ser desenvolvido em benefício de quase metade da amostra pesquisada. Em outro sentido, este é um Elemento que se mostrou embrionário ou ausente em pouco mais da metade das SDRs pesquisadas.

Isso sugere que ainda tem espaço para a promoção de mais desenvolvimento regional lançando mão de tal estratégia e que essa é uma limitação que pode ser superada por meio da coordenação pelo Estado dessas relações – Elemento este que, como se mostrou ainda fraco em grande parte da amostra (Elemento 2), merece ser conduzido de maneira efetiva para tender ao aumento da interação dos diversos representantes e fazendo com que eles se envolvam com as questões sociais um dos outros para assim se tornarem capazes de abrir mão do seu projeto em benefício de um projeto cujo retorno será mais significativo para a região como um todo.

6.2.4 Ênfase na eficiência e na eficácia, associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos

Da mesma forma como se dá a análise dos Elementos 1, 2 e 3, a análise desse Elemento se desenvolve na perspectiva de complementaridade e assim envolve três aspectos, a saber: a atenção ao processo, a busca de resultados e o uso associado de mecanismos de democracia deliberativa e de mecanismos de democracia direta. O modelo de administração pública objeto da presente pesquisa aponta, na sua proposta conceitual sustentada no arcabouço legal, a consideração de todos estes aspectos.

Primeiro, quando sustenta legalmente todo o modelo de gestão, ele está, ainda que numa perspectiva normativa, proporcionando toda a estrutura necessária para a execução das diretrizes e procedimentos no nível regional. Segundo, ele destaca, em vários de seus dispositivos, a necessidade de atenção a mecanismos de avaliação e controle do que for realizado, bem como a necessidade de racionalização dos custos envolvidos nesse processo para garantir os resultados de maneira eficaz. Em terceiro, ele criou um órgão de deliberação junto a cada SDR (CDR) e, com isso, materializa a adoção do mecanismo deliberativo. E, ao definir que a composição desse conselho deliberativo contará com prefeitos e presidentes de câmaras municipais como membros natos, ilustra a adoção de mecanismos de democracia direta no mesmo modelo. Mas, nesse último caso, é importante observar, não ressalta o uso associado dos dois mecanismos democrático-representativos.

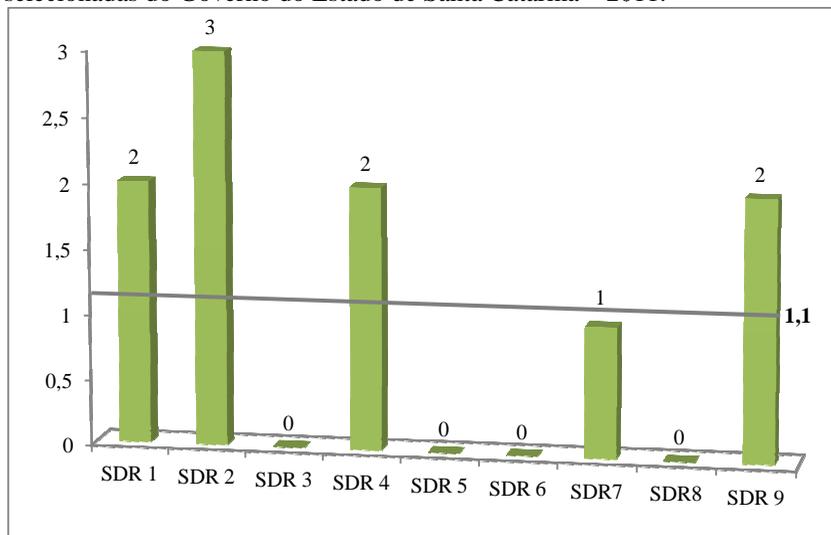
Como a concepção desse Elemento delinea-se pela perspectiva da complementaridade, a presença em alto grau depende do uso conjugado do primeiro, do segundo e mais do terceiro, exigindo que os dois tipos de mecanismos democrático-representativos sejam usados em conjunto.

Na realidade pesquisada, porém, a amostra aponta significativo grau de heterogeneidade na administração pública catarinense em relação ao Elemento 4. Apenas a SDR2 foi avaliada com boa presença de tal Elemento e outras três com a presença identificada (SDR1, SDR4 e SDR9). Estas foram SDRs que, de acordo com os entrevistados, vêm atentando para a maneira como os processos se desenvolvem, considerando os procedimentos estabelecidos na legislação pertinente e intervindo nessa dinâmica para que ela se dirija cada vez mais próxima

da proposta conceitual do modelo, promovendo, por consequência, a busca pela eficiência do processo de maneira geral.

Além da preocupação com o desenrolar dos processos que envolvem a gestão da secretaria e do seu CDR, constatamos que o seu cotidiano é conduzido de maneira voltada ao alcance dos resultados desejados. Nesses casos, observamos a adoção de técnicas da iniciativa privada, a racionalização dos recursos (como o destacado exemplo da SDR4 para controle do uso do material nas escolas estaduais e a adoção de uma solução logística advinda de uma empresa terceirizada contratada especificamente para este fim) e um importante gerenciamento dos projetos submetidos ao CDR. Isso denota que estas SDRs se dedicam à implantação do modelo atentas à necessidade de promover eficácia também e, como exibe o Gráfico 6.4, se destacam em relação às demais nesse sentido.

Gráfico 6.4 – Presença do E4 de Governança Pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina – 2011.



Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

Dessas quatro SDRs, no entanto, apenas a SDR2 pareceu-nos com boa presença dos três aspectos e por isso foi a única considerada nesse patamar mais alto. As demais, embora também com presença percebida, tiveram um ou outro aspecto observado como incipiente ou como ausente. A SDR4, por exemplo, é referência sob a perspectiva das

características gerencialistas, mas isso não é suficiente para garantir que a eficácia atingida leve a resultados de interesse coletivo. Garantir o atendimento aos interesses coletivos, por outro lado, não dispensa a necessidade de cuidar para que o orçamento seja bem aplicado, ou seja, não significa que o interesse coletivo está sendo obtido por meio de um processo eficiente e eficaz.

E assim sendo, a administração pública catarinense mostrou-se, por meio das SDR3, SDR5, SDR6, SDR7 e SDR8 com significativo espaço de ação para dar mais efetividade aos seus processos, atingir melhores resultados e garantir o desenvolvimento desejado pelo coletivo. Nessas cinco SDRs, os entrevistados revelaram pouca preocupação quanto ao cumprimento da legislação, baixa ou nenhuma atenção com resultados, baixa adoção das técnicas de mercado que poderiam estar dando mais eficácia aos processos, desconsideração do uso de diagnósticos por parte dos CTs para sustentar o processo deliberativo e traços raros ou ausentes de uso de mecanismo de democracia direta associada à deliberativa. Não foram identificados processos de gerenciamento dos projetos nem tão pouco sistematização das reuniões, como está previsto no regimento interno das Secretarias e dos CDRs, por exemplo.

Mecanismos de democracia deliberativa e de democracia direta, como dissemos, estão presentes na concepção teórica do modelo. Da mesma forma, quando essa legislação define que a composição do CDR se dará com membros natos, e dentre estes, estão os prefeitos e presidentes de câmara de cada município, identificamos o mecanismo de democracia direta, já que são pessoas eleitas por meio do voto direto para o exercício do cargo.

Contudo, com raras exceções entre as SDRs pesquisadas, a democracia direta não se mostrou uma prática adotada pelos conselheiros para reforçar decisões a serem deliberadas no CDR nem tão pouco um mecanismo para a escolha dos representantes da sociedade civil. Audiências públicas, plebiscitos e referendos são ainda mecanismos estranhos à realidade das regiões catarinenses. No mesmo sentido, quando os prefeitos indicam os representantes da sociedade civil, como a realidade pesquisada evidencia, desincentivam o ideal de participação da sociedade e o aumento da democracia propostos na concepção do modelo adotado em Santa Catarina desde seus primeiros escritos no Plano 15 (LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA, 2002).

Por isso, embora tenhamos identificado os três aspectos na realidade pesquisada, cada um deles, individualmente, pode ser fortalecido em uma ou outra SDR de maneira que o seu uso conjugado

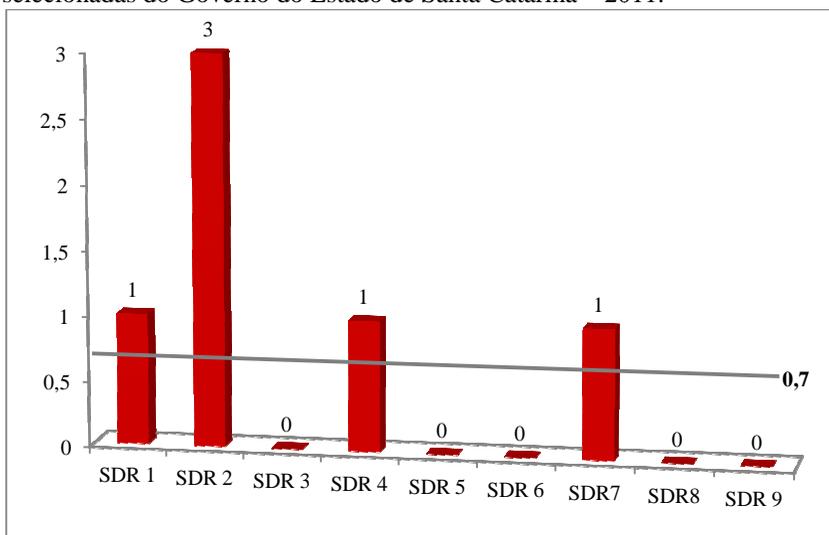
possa blindar os efeitos negativos do uso inadequado de qualquer outro deles e permita o alcance de resultados continuamente mais responsivos, obtidos por meio de processos cada vez mais democráticos.

6.2.5 Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional

Dois aspectos guiam a análise desse Elemento, a saber: i) o trabalho de planejamento desenvolvido nas SDRs e sua relação com as políticas e os programas coordenados pelo órgão setorial responsável por tal função, ou seja, a Secretaria de Estado do Planejamento; e ii) a perspectiva que orienta esta função, se ela diz respeito à ideia de desenvolvimento regional e está pautada em critérios de equidade.

A análise do Elemento que se apresentou, dentre os demais, mais longe da concepção de Governança Pública frente a toda realidade pesquisada, revela, conforme o Gráfico 6.5, um contexto permeado pela desatenção à referida função e quando dela existem traços, em grande parte, está dissociada da perspectiva regional e de critérios que se pautem na equidade como valor.

Gráfico 6.5 – Presença do E5 de Governança Pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina – 2011.



Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

Apenas a SDR2 foi reconhecida como uma Secretaria Regional que tem o planejamento como pano de fundo da gestão e como diretriz do processo deliberativo que se dá no CDR. Entendemos que isso se deve à perspectiva de melhoria contínua que percebemos permear a gestão da referida SDR e também pela formação socioeconômica da própria região que ela representa. Mas, se concentrarmos aqui na ideia de inter-relação de todos os Elementos de Governança Pública, fica compreensível que, em relação a tal Elemento, ela também tenderia a apresentar-se com a presença bem significativa do mesmo.

Na SDR2, como tratamos na seção anterior, também existem as demandas por projetos de interesses particulares e estes são, conforme dito pelos entrevistados, considerados durante as reuniões. Mas é uma SDR que conta com um grupo de conselheiros politizados e comprometidos com o desenvolvimento da região e, da mesma forma, com uma gerência de planejamento que se mostra tecnicamente preparada e comprometida. Mesmo assim, uma postura crítica não os impede de considerar projetos particulares alheios ao planejamento por entenderem que a administração pública é uma arena composta e construída por interesses das mais diversas esferas da sociedade. Mas isso vem sendo sistematicamente atenuado na SDR2 e, em função da determinação e do comprometimento da equipe da SDR e dos conselheiros observados na pesquisa de campo, isso parece ficar cada dia mais no passado.

A composição do CDR efetivamente representativa da sociedade, a existência do processo cooperativo, a coordenação por parte de quem ocupa a liderança e o nível estratégico da Secretaria Regional, a adoção da estratégia de deslocamento do poder estatal nas três direções, a adoção de ferramentas gerenciais e técnicas da iniciativa privada demonstrando preocupação com os resultados, o respeito à legislação que concebe conceitualmente e regulamenta o modelo denotando preocupação com o processo, o envolvimento da comunidade e a consideração da sua vontade para a definição das prioridades são razões que parecem manter a SDR2 certa da importância de adotar continuamente instrumentos de planejamento. Consideramos o fato de ela contar com a presença bem significativa do Elemento 5 como a razão que mais contribui para que os demais Elementos também sejam presentes. Mas, da mesma forma, o contrário pode ser verdadeiro.

Na mesma intensidade, só que num sentido contrário, existe, nas demais SDRs pesquisadas, a desconsideração de tal função e um

desconhecimento por grande parte dos conselheiros e da própria equipe da SDR acerca do que se propõe com a ideia de desenvolvimento regional e a base em critérios que expressem o valor equidade. Essa foi uma das limitações evidenciadas como mais críticas ao processo, destacadamente advertida pelos reitores e outros entrevistados representantes das Instituições de Ensino Superior das regiões. Eles sugerem esse aspecto como um grande limitador da execução e da efetividade do modelo em Santa Catarina.

A referida limitação, por sua vez, é alimentada pela fraca atuação dos CTs que, com o fortalecimento das suas atividades, poderiam, como vem acontecendo na SDR2, proporcionar um contexto em que estas, mesmo levadas em conta no processo deliberativo, não atrapalhem o atendimento de questões de interesse coletivo e com a perspectiva de região.

Conforme a manifestação do entrevistado representante da sociedade civil da SDR3, as pessoas que ocupam os cargos de Secretários Regionais acumulando, por concepção legal, a Presidência do CDR, embora delas se espere que façam a gestão do processo, não têm visão de planejamento. Há insistência na aprovação de projetos que atendam a questões pontuais e a não implementação de instrumentos de planejamento alimenta essa realidade. A compreensão desse entrevistado pode ser expandida para a realidade das outras 08 (oito) SDRs pertencentes à amostra pesquisada, pois foi significativamente comungada por outros conselheiros, principalmente os representantes das instituições de ensino superior.

Enfatizamos aqui o cuidado que os responsáveis pelo delineamento do modelo catarinense tiveram ao definir que, ainda que na perspectiva normativa e por meio do seu arcabouço legal, a equidade deveria ser o valor a permear o planejamento e a distribuição dos recursos orçamentários. Um exemplo disso é o que fica definido no artigo 11 da LC 381/2007, mas que só observamos na SDR2:

A Administração Pública Estadual deverá promover políticas diferenciadas para equilibrar o desenvolvimento socioeconômico atendendo, principalmente, às regiões cujos municípios detenham menores valores para o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Parágrafo único. As Secretarias de Estado Setoriais e as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento e em

articulação com a Secretaria de Estado da Fazenda, deverão estabelecer critérios de distribuição dos recursos públicos, de forma regionalizada, por função governamental, com a finalidade de atendimento a obras e serviços públicos, levando em consideração o índice estabelecido no *caput* deste artigo e outros que possam guardar o justo equilíbrio socioeconômico das regiões do Estado (SANTA CATARINA, 2007, Art. 11º).

No mesmo sentido, a referida LC se propõe como viga para argumentações contrárias a essa postura que evidencia que a administração pública catarinense, em grande parte, insiste na ideia de crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento e na concentração dos seus recursos e das suas ações em prol daqueles que têm mais capacidade de articulação, seja o interesse do mercado ou do próprio Estado, que, como sugere a realidade pesquisada, nesse caso se atem à esfera municipal.

Os atos de execução, singulares ou coletivos, obedecerão aos preceitos legais e às normas regulamentares, observados os critérios de eficiência, eficácia, efetividade, relevância e a intersetorialidade.

Parágrafo único. Os responsáveis pela execução dos programas, projetos e ações de governo respeitarão os princípios da Administração Pública, os métodos participativos, as normas e critérios técnicos, o planejamento estabelecido pelos órgãos setoriais e regionais a que estiverem supervisionados, coordenados, orientados e controlados, as prioridades e deliberações dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, das Audiências Públicas do Orçamento Estadual Regionalizado e do Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais (SANTA CATARINA, 2007, Art. 19º).

O que notamos, no entanto, é que o governo central investiu durante esses nove anos em vários mecanismos de planejamento e que estes, por alguma razão, não são considerados nem para a distribuição dos recursos nem para guiar a gestão das SDRs e o processo deliberativo

que se dá nos CDRs, muito menos a relação entre nível setorial e nível regional dada pelo movimento *downward* observado no arcabouço legal como descentralização.

Referimo-nos aqui ao esforço realizado pela Secretaria de Estado do Planejamento, que, desde o início da implantação do modelo de gestão descentralizada (2003), coordenou a elaboração de vários programas nesse sentido, tais como o PCD, Master Plan, Projeto Meu Lugar e respectivos PDRs, sempre em parceria com as SDRs e contando com o conhecimento especializado de várias Instituições de Ensino distribuídas regionalmente pelo Estado, conforme destacamos no capítulo 4 (quatro).

Apesar de esses instrumentos terem sido desenvolvidos, existirem e considerarem as peculiaridades regionais, a pesquisa de campo confirmou o desconhecimento da existência de tais planos por parte dos conselheiros e, sobretudo, a não utilização dos mesmos como referência para a gestão dessas 08 (oito) SDRs. Em nenhuma das entrevistas, exceto as realizadas com os representantes da SDR2, os participantes reconheceram a consideração das diretrizes apontadas por tais instrumentos que envolveram diagnóstico de limites e possibilidades de cenários futuros regionais e para o Estado, como soma disso.

Uma justificativa que poderíamos considerar para explicar a realidade que envolve o Elemento 5 (cinco) em Santa Catarina é a existência de Gerência de Planejamento em apenas 29 (vinte e nove) do total de 36 SDRs. Mas das SDRs pertencentes à amostra, apenas a SDR7 caracteriza-se nesse tipo de estrutura que não possui Gerência de Planejamento. Além desta, também poderíamos considerar a questão cultural brasileira, que sugere a não tomada de consciência da importância de tal função administrativa. Mas o Estado de Santa Catarina, em relação às demais unidades da federação, tem histórico que o destaca nesse sentido e colocaria por terra essa segunda potencial justificativa.

Acontece, porém, que a distribuição de recursos planejada durante todo esse tempo em que o modelo vem sendo implantado, analisada à luz dos depoimentos dos entrevistados e relacionada com os dados dos Planos Plurianuais dos períodos de 2004-2007, 2008-2011 e 2012-15, permite um importante alerta: pode estar aí uma potencial explicação para o que acontece com a presença desse Elemento no governo do Estado de Santa Catarina, ou seja, não existe maturação em tal processo, pois grande parte dos recursos orçamentários continua centralizada nos órgãos setoriais e as SDRs, ao planejarem e

deliberarem as prioridades, desconhecem o quanto dispõem para a sua execução.

Isso pode explicar por que muitos conselheiros insistem em aprovar todos os projetos colocados em pauta, pois, como se vê, caberá ao órgão setorial distribuir o orçamento e dar a prioridade que lhe for mais conveniente. Muito embora saibamos que o controle geral sobre a distribuição do orçamento caiba ao nível setorial, o tempo de implantação do modelo suscita uma mudança gradativa em relação a essa concentração de recursos. Não percebemos, na verdade, uma evolução nessa descentralização, o que poderia manter o controle sob a responsabilidade do governo central se este investisse em ferramentas de *accountability*, por exemplo.

Por isso, não descentralizar o orçamento baseado na explicação de que o controle tem que se manter com o governo central contradiz o previsto no arcabouço legal e não justifica a realidade encontrada. O que deveria ser amadurecida é a ideia de desenvolver ferramentas de controle do recurso que é descentralizado, visto que isso de fato incentiva o planejamento e a execução do que está planejado por parte das SDRs. Ademais, tornaria possível avaliar até que ponto o modelo vem contribuindo para que regiões e municípios com indicadores de desenvolvimento mais baixos possam atingir melhor situação.

A realidade diagnosticada em relação ao planejamento regional e aos critérios baseados em equidade parece estar convergente com o que ficou evidenciado na análise dos demais Elementos, ou seja, prevalece a força da influência do Poder Público municipal, associada, em grande medida, à postura condizente de certa parte dos Secretários Regionais e dos Secretários Setoriais que, em muitos casos, acolhem solicitações de priorização desrespeitando decisões tomadas na região e também a legislação pertinente.

6.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA E O MOVIMENTO DE MUDANÇA PARA A CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Ao reconhecermos a diversidade, a dinâmica e a complexidade como três características fortes da sociedade contemporânea e, conseqüentemente, como sendo isso a fonte das inúmeras questões sociais, entendemos que o desafio central na mudança de governo para Governança Pública é a necessidade de que, nessa nova concepção, a

Administração Pública seja tratada como um processo e que a coordenação da sua dinâmica produza resultados que traduzam as prioridades elencadas pela sociedade e suas diversas esferas.

A cooperação, como abordamos no capítulo 3, é a ação por meio da qual as esferas sociais devem interagir e chegar à coesão acerca da direção e dos resultados a serem obtidos. Para tanto, o processo cooperativo deve se desenvolver permeado pela ordenação da diversidade, ou seja, identificando quem está vivenciando a questão social ou quem tem, de alguma forma, relativo envolvimento com ela. Desse modo, os representantes dos interesses das referidas esferas sociais podem interagir em termos de tornar explícitas e justificadas essas demandas, permitindo também que a reflexão em torno de quais questões são prioritárias permeie o processo de tomada de decisão e que este, por sua vez, leve a um planejamento regional cujos partícipes possam se sentir incentivados e capazes de executá-lo.

Nesse processo dinâmico, possibilidades e limitações que permeiam uma dada questão social devem ser identificadas, assim como as possíveis soluções devem ser elencadas e discutidas. No entendimento de Kooiman (2003), essa é a base de um processo de Governança Pública que se proponha no sentido de melhorar a democracia. Nas suas palavras,

[...] This is the basis for their potential understanding and acceptance in democratic governance [...] Governing actors actualize in their interactions conscious as well as unconscious, explicit as well as implicit, revealed as well as hidden, assumptions about the diversity, dynamics and complexity of the governed and the governing world [...] (KOOIMAN, 2003, p.29).

Forças tentando alterar ou manter o controle sobre a dinâmica do processo deliberativo e sobre o processo de gestão serão sempre presentes e podem advir tanto da coordenação quanto da estrutura em si. Como defendem Pierre e Peters (2000), cabe ao Estado – agente que continua, apesar das diversas mudanças de papel discutidas no capítulo 2, com a responsabilidade de garantir os direitos de uma sociedade – coordenar a dinâmica mediando as interações. E essa mediação deve se desenvolver de forma a promover a atenuação de tais forças que insistem em viabilizar seus interesses individuais, absorvendo

continuamente a complexidade das questões sociais e a própria diversidade da sociedade, como vimos ser tratado por Kooiman (2003).

Esse processo de compartilhamento de interesses entre várias instituições ou os atores que cada uma delas representa delinea um conjunto de decisões para o qual nenhum ator, por si só, poderá ser responsabilizado pelo seu resultado. Como adverte Rhodes (2010), se nenhum agente ou nenhum representante puder ser responsabilizado pelos resultados da sua ação, não se pode esperar que ele atue de maneira responsiva no planejamento e tomada de decisão.

Por isso, a concepção de Governança Pública prevê a adoção de mecanismos de democracia representativa, mais especificamente a democracia deliberativa, associada à adoção de mecanismos de democracia não representativa, nesse caso, democracia direta. O uso associado proposto por Kooiman (2003), Pierre e Peters (2000) e corroborado por Rhodes (2010) tem o objetivo de melhorar a democracia e promover mais legitimidade ao processo deliberativo, uma vez que a segunda pode ser adotada para confirmar as decisões da primeira ou para prospectar as questões e respectivas prioridades a serem deliberadas.

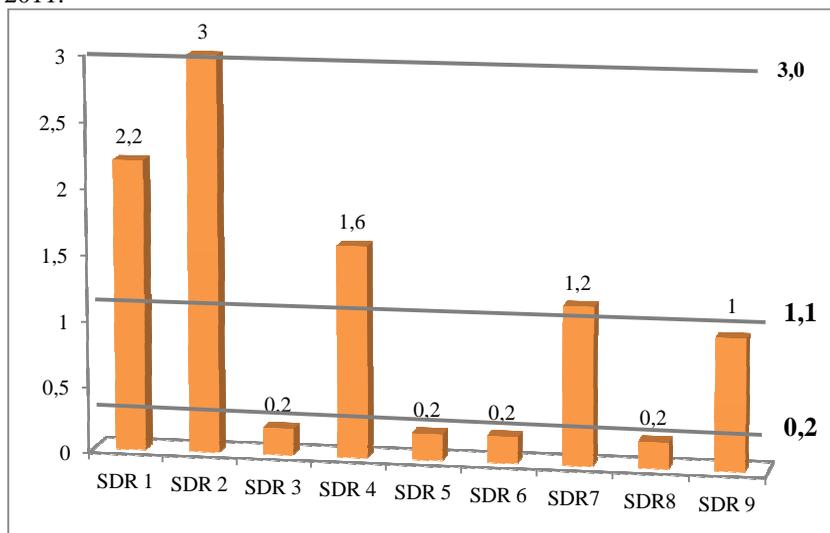
Quando discutem isso, os mencionados estudiosos defendem que a representatividade tende a ser mais adequada quando lança mão de instituições locais, dado que estas vivenciam a realidade. Com isso, eles acabam por associar tal questão ao movimento de Governança Pública, isto é, associam esta última à ideia de desenvolvimento regional. E como “desenvolvimento” é processo e, como sugeriu Guerreiro Ramos (1996), tem a perspectiva evolutiva, o planejamento é função administrativa que facilita essa conquista e permite, a partir de um diagnóstico que adote critérios de equidade, que municípios e regiões em degraus inferiores escalem degraus já alcançados por outros.

A concepção de Governança Pública e sua Matriz de Elementos estão para a Administração Pública, assim como a burocracia está para a Teoria das Organizações, ou seja, numa perspectiva ideal. Por isso, um estudo aplicado sobre dada realidade tende a observar o estágio em que ela se encontra em relação a cada um dos Elementos constituintes da concepção teórico-analítica enfatizada e, a partir de então, a situação da referida realidade como um todo.

A heterogeneidade dos resultados observada, em grande medida, em processos de desenvolvimento é latente também na realidade do Estado de Santa Catarina. Dado o histórico que explica a sua formação socioeconômica e a diversidade étnico-cultural que a caracteriza, consideramos essa como uma hipótese que explicaria a observação de

tal fenômeno em relação à presença dos Elementos de Governança Pública. Isso foi confirmado na nossa pesquisa com respeito à presença deles por Secretaria Regional pesquisada e o Gráfico 6.6 ilustra essa conclusão ao representar a média da presença dos 05 (cinco) Elementos de Governança Pública em cada uma delas.

Gráfico 6.6 – Média da presença dos cinco Elementos de Governança Pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina – 2011.



Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

A análise da presença média dos Elementos de Governança Pública no conjunto de SDRs pesquisadas evidencia que também existe uma heterogeneidade nesse desenvolvimento (Figura 6.6). Algumas delas estão mais à frente nesse movimento (SDRs 1 e 2), demonstrando presença média do conjunto de Elementos em maior grau. Outras estão num estágio intermediário (SDRs 4, 7 e 9), apontando que já iniciaram a mudança e que esse processo vem se instalando. Outras, todavia, mostraram-se ainda bem distantes da concepção idealizada (SDRs 3, 5, 6 e 8), sugerindo necessidade de intervenção imediata por parte do governo central se desejar fortalecer o movimento.

No que tange à média geral alcançada, o Gráfico 6.6 revela que 04 (quatro) delas estão acima disso (SDRs 1, 2, 4 e 7), enquanto 05 (cinco) ficaram abaixo da linha média. Como o valor médio entre as

SDRs ficou abaixo da metade do potencial máximo de presença, ou seja, 1,5 (um e meio), sob essa ótica a realidade catarinense tem significativo espaço de avanço ainda.

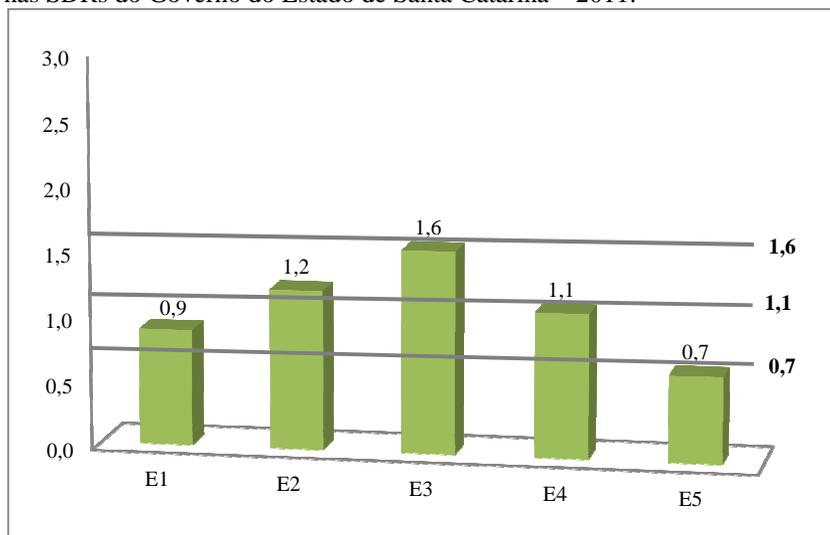
Os resultados nos permitem concluir que isso pode estar associado, em parte, à juventude do modelo de gestão que foi pesquisado, mas também ao nível de comprometimento e profissionalização das equipes que compõem a SDR (inclua-se aqui o CDR e respectivos conselheiros). Tal aspecto fica ainda mais especificamente influenciado pelo fato de a ocupação de cargos comissionados ser definida em função da vinculação político-partidária e pela rotatividade que isso gera.

Eu acho que o governo andaria mais rápido se o secretário que vem novo tenha de três a cinco assessores pessoais de confiança. Mas o resto da estrutura, as gerências, não digo sempre as mesmas, pode ser trocada, porque se eu não dou certo no meu setor, troca, mas troca por outro funcionário efetivo que já tem conhecimento, que já sabe o andar da carruagem para que a coisa não interrompa (R1SDR3).

No mesmo sentido, porém a partir da análise da média da presença de cada um dos Elementos no total da amostra, o Gráfico 6.7 confirma nossa conclusão de que o movimento de mudança de governo para Governança Pública vem acontecendo na administração pública catarinense em linha com a concepção construída na base teórica desta tese.

No entanto, apesar de esse pequeno território dentro de um país considerado em importante estágio de desenvolvimento nos limites da América Latina mostrar-se movimentando para Governança Pública, este movimento, da mesma forma como se apresenta em diferentes estágios para cada região, também se apresenta quanto à presença de cada um dos Elementos de Governança Pública.

Gráfico 6.7 – Presença de cada um dos Elementos de Governança Pública nas SDRs do Governo do Estado de Santa Catarina – 2011.



Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

Como confirma o Gráfico 6.7, os cinco Elementos de Governança Pública foram significativamente identificados na realidade catarinense. O modelo catarinense de administração pública, ressalvado seu pouco tempo de implantação, encontra-se num nível intermediário de presença de três dos cinco Elementos de Governança Pública (E2, E3 e E4). O fato de diagnosticarmos em estágio intermediário mais da metade dos Elementos e retomarmos a ideia de administração pública como processo reforça a percepção de muitos dos entrevistados que, mesmo críticos no sentido de contribuir para identificar essas virtuosidades e limitações, demonstram, em grande medida, que a experiência é digna de ser incentivada.

Dos diversos depoimentos que corroboram com essa percepção, dois, no nosso entendimento, não poderiam deixar de ser destacados. Um deles foi extraído da fala da representante do Estado, servidora estável e que ocupava, no momento da pesquisa de campo, o cargo de Gerente de Planejamento (cargo comissionado) na SDR2:

É possível verificar [a cooperação em prol do desenvolvimento regional]. [...] é uma caminhada nova ainda [...]. Mas nós já estamos caminhando bastante. [...] é uma caminhada que precisa ser

amadurecida e melhorada. Mas ela já vem acontecendo [...]. Eu volto a afirmar que é um processo, ele precisa ser perseguido, no sentido de as pessoas estarem nas suas funções e cada função estar delegando, cobrando e acompanhando. Eu vejo que o órgão central tem que estar colocando as linhas, acompanhando e avaliando. O órgão regional tem condições e capacidade para desenvolver, fiscalizar e verificar [...] Tudo isso vejo que é um aprendizado, acho que não tem coisa melhor que esse processo participativo de gestão, mas ele é trabalhoso. É um processo sem término que precisa ter persistência e, de certa maneira, estar convencendo as pessoas e colocando os pontos para que as pessoas possam decidir pelo coletivo [...] (R1SDR2).

Corroborando com ela e chamando atenção para outros aspectos, ressaltamos a visão do Reitor de uma importante Instituição de Ensino Superior da região da SDR3 e participante do processo como representante da sociedade civil:

Eu percebo que o cidadão comum vê o fato de a SDR estar presente aqui como um fator positivo porque o governo está mais próximo. De outro lado, também percebo que a sensibilidade que o Secretário de Desenvolvimento Regional tem com os problemas locais e regionais é muito maior do que se fosse um governo centralizado. Então, há uma virtuosidade indiscutível e que é percebida (pela região) (R3SDR3).

Em se tratando de um modelo recentemente adotado numa das unidades federativas de um país e lembrando que a análise se dá em função de um movimento também recente na Administração Pública, a presença simples dos Elementos já justificaria o reconhecimento da sua virtuosidade. Mas mais importante do que destacar que se trata de uma das experiências pioneiras dentre poucas iniciativas dos demais estados brasileiros, é interessante lembrar que ela se desenvolve num país que vem se confirmando referência de superação de um padrão de subdesenvolvimento neste início de século e, mais especificamente, em uma das suas unidades federativas que apresenta bons níveis de desenvolvimento em relação à média nacional.

Há virtudes nesse diagnóstico. O Elemento 3 (E3) foi percebido como o de maior presença na realidade pesquisada e isso nos leva ao entendimento de que a administração pública catarinense, o mercado e a sociedade civil organizada, em grande monta, já reconhecem o potencial das redes que se estabelecem a partir do movimento de deslocamento do poder estatal nos três níveis – *downward, upward e outward*, e que potencializam os resultados das ações em prol do desenvolvimento. As redes representam uma perspectiva interessante, pois: i) apresentam uma estrutura que funciona onde os outros mecanismos não o fazem; ii) facilitam a circulação da informação e do conhecimento; iii) promovem uma melhor aceitação e submissão à decisão; iv) aumentam os recursos disponíveis; v) permitem o exercício da capacidade de auto-organização que existe naturalmente na sociedade, por meio das diferentes organizações e associações das quais as pessoas fazem parte (RHODES, 2010). E isso, como apontado por Rhodes (2010), parece estar acontecendo bem no Estado de Santa Catarina.

Contudo, há também problemas identificados nesse diagnóstico. As presenças do Elemento 2 e do Elemento 4 ficaram abaixo do potencial médio, porém acima da média dos demais E1 e E5. De maneira geral, o modelo catarinense ainda é fraco no que concerne à coordenação da SDR e do CDR, pois há significativo descumprimento da legislação que o delinea e que poderia estar facilitando o processo tanto de gestão (SDR) quanto o deliberativo (CDR). Tal ponto vem em descondância com a abordagem teórica delineada a partir de Kooiman (2003), Pierre e Peters (2000) e Rhodes (2010), já que estes autores alertam para a importância de considerar os princípios da burocracia nessa nova maneira de governar. Afinal, tanto a coordenação quanto a consideração do marco institucional - este último em respeito ao princípio da legalidade - têm origens na concepção weberiana. Não bastasse isso, existe ainda importante espaço para conduzir os processos de forma mais democrática de maneira a atingir resultados mais responsivos com a dinâmica do CDR e a gestão das SDRs.

No modelo de gestão adotado em Santa Catarina, a coordenação estatal se mostra presente, mas encontra dificuldades para garantir a efetividade do seu papel, ou seja, coordenar o processo cooperativo (Elemento 2). Verificamos significativo reconhecimento em relação ao papel do Secretário Regional como representante do governo do Estado na região e, em grande parte dos casos, identificamos também o reconhecimento da sua importância no processo de mediação dos interesses que sustentam os projetos colocados na pauta das reuniões do

CDR. Não observamos, entretanto, a efetividade do seu papel em termos de garantidor do processo cooperativo que deve se estabelecer no CDR.

[...] eu acho que o cidadão não percebeu o CDR; eles perceberam o secretário e as obras que encaminha. Sem dúvida, a percepção das SDRs e a existência delas espalhadas como pontos de presença do governo são percebidas e são efetivas também (R3SDR3).

A vinculação político-partidária do ocupante desse cargo que acumula a Presidência do CDR, bem como a mesma vinculação por parcela significativa da equipe de gestores da SDR, vêm permitindo que um movimento forte insista na não instalação do processo cooperativo. Por consequência, permitindo também que os interesses particulares sejam o centro de grande parte das deliberações que se dão nos CDRs do Estado de Santa Catarina. Nestes termos, quando interesses particulares sobrepõem-se aos interesses coletivos acabam dificultando a ocorrência da cooperação, dado que esta se firma a partir de um conjunto de pontos que unem interesses comuns na sociedade.

Kooiman (2003), Pierre e Peters (2000) e Rhodes (2010) destacam que as interações num processo de governança são construções sociais que emergem de diferentes ângulos, com características e limites diferentes. Embora de natureza involuntária, os conflitos durante o processo interativo vão surgir, e nesse ponto, os autores reforçam a importância da hierarquia, à luz da perspectiva ideal weberiana. Nos trilhos das abordagens desses autores, percebemos que a administração pública catarinense tem dificuldade para se reconhecer garantidora da ação de cooperação que leva à melhoria da democracia, pois o representante do Estado no papel de coordenador (enquanto princípio weberiano) pouco tem conseguido fazer para promover a efetividade do processo cooperativo e dos conflitos que daí advem naturalmente.

Com respeito ao Elemento 4, ou seja, à complementaridade entre a preocupação com o processo, com os resultados obtidos a partir dele e o uso associado de democracia deliberativa e democracia direta, sua presença, apesar de ficar abaixo da média de potencial que poderia ser atingido, é um resultado destacadamente positivo. Entendemos que se trata de um Elemento de concepção ousada quando, em linha com o que sugerem Pierre e Peters (2000), pauta-se na complementaridade entre características gerencialistas, burocráticas e ainda com o uso de duas

categorias distintas de mecanismos democráticos. Contudo, o modelo adotado em Santa Catarina encontra-se no nível intermediário da presença do referido Elemento. Por um lado, isso indica que muita coisa ainda pode ser feita para melhorar os resultados e a democracia; por outro, indica também que muita coisa nesse sentido já vem sendo desenvolvida.

Se retomarmos o sentido para a adoção dos elementos de cada um desses movimentos da administração pública dado na concepção desta tese e conforme explicado no quadro 3.2, fica compreensível o desafio do qual estamos falando e do quanto então Santa Catarina demonstra já estar fazendo. Conjuguar a demanda por eficiência e eficácia idealizadas pelas abordagens burocrática e gerencialista, respectivamente, e associá-la à adoção de elementos de base democrático-representativa é um movimento complexo que preconiza maturidade na gestão e comprometimento com a prestação de um serviço público. Quando assim conduzida, alia-se à perspectiva substantiva e paraeconômica de desenvolvimento proposta pelo movimento da Governança Pública uma vez que a administração pública demonstra, assim, voltar seu processo para a busca de resultados responsivos. E assim sendo, apesar da pesquisa apontar que a presença do E4 ainda é baixa em relação à média do potencial, a complexidade inerente este elemento confere ao grau em que este se encontra uma virtuosidade para a administração pública catarinense.

Dos cinco Elementos de Governança Pública, no entanto, dois encontram-se num nível consideravelmente crítico em relação ao potencial idealizado. Os Elementos 1 e 5, como exhibe a Figura 6.7, tem presença mais baixa na realidade da administração pública catarinense.

Como vimos analisando a presença do Elemento 2, uma limitação da democracia deliberativa é a dificuldade do consenso, pois a complexidade da sociedade moderna, com uma diversidade muito ampla e contraditória de valores e interesses, para não dizer incontrolável, dificulta a reconstrução do mundo da vida que tem como pressuposto o ideal de superação da lógica instrumental que se propõe adequar os meios para atingir os fins. Com postura evolucionista e preocupado em restabelecer a relação entre sociedade e democracia, Habermas parece mais otimista do que seus colegas fundadores da Escola de Frankfurt (HABERMAS, 1987; 1997). Ao conceber a razão e a ação comunicativas como alternativas à razão instrumental, Habermas (1987; 1997) apontou um caminho para superar o que Guerreiro Ramos (1989) e Hunt (2005) criticaram, isto é, a hegemonia de um contexto social no qual o comportamento de determinados atores confirmam uma

racionalidade coletiva pautada numa racionalidade capitalista. Como a razão instrumental comunga da ideia de que desenvolvimento não cabe a todos, sugere que este acaba sendo atingido prioritariamente por aqueles que se articulam melhor. Segundo ele, atores sociais quando imbuídos de tal lógica coroam este como o sistema topo da racionalidade humana e, por consequência, tiram de outros atores as condições necessárias para subir os degraus do desenvolvimento.

Essa parece ser a lógica que conduz o comportamento de grande parte dos conselheiros representantes do Estado e do mercado na condução do modelo de administração pública adotado atualmente em Santa Catarina. Com destaque à influência do Poder Público municipal, mas também reconhecendo a postura da classe política de maneira geral, o processo deliberativo nas SDRs vem desconsiderando significativamente a participação da sociedade civil e considerando que a representação legítima do mercado se dá pelo simples fato de institucionalizarem a participação dos presidentes de associações comerciais e empresariais de cada município, por exemplo.

O que estamos dizendo é que as vagas referentes à sociedade civil, que no caso do modelo aqui estudado são compartilhadas entre organizações da sociedade civil e organizações da iniciativa privada, vêm sendo definidas pelo próprio Poder Público, em grande medida pelos prefeitos. Isso, em alguns casos, pode se justificar pela própria postura da sociedade civil que se mostra desconhecadora do seu poder dentro do modelo e com perfil pouco politizado; mas na maioria dos casos, porque seus representantes são escolhidos por uma esfera cujos interesses são fortemente pautados na lógica instrumental em que os fins justificam os meios. Os representantes da sociedade civil, e nesse caso também os representantes do mercado, compõem a parcela de membros não natos prevista no modelo que, na sua concepção, não prevê o uso do mecanismo de democracia direta para o preenchimento dessas vagas. O que o modelo afirma é que tais pessoas devem ser indicadas pelo Secretário Regional a partir do seu conhecimento da região e priorizando aquelas que se destacam em termos de representatividade de algum setor da sociedade civil.

O uso da democracia deliberativa dissociado de mecanismos de democracia direta vem desviando, nesse caso, os princípios da democracia representativa (ou indireta) e limitando a participação da sociedade. Embora a legislação oriente assim, ela também não proíbe que a escolha seja feita por meio do voto direto, do mesmo modo como os prefeitos e os vereadores são. No mesmo sentido, ela fomenta a participação da sociedade e isso pode ser entendido como a

possibilidade da realização de mais assembleias, audiências públicas, plebiscitos, referendos e outros mecanismos para confirmar o interesse coletivo, ao menos em casos mais específicos e de repercussão maior, como se dá na SDR1 e contado pelo representante do Estado pertencente ao quadro da segurança pública.

Não incluir no processo deliberativo que deve ser permeado pelo debate, conforme o paradigma comunicativo delineado por Habermas (1987; 1997), a representação legítima da sociedade civil é andar em direção contrária à proposta do processo cooperativo e de melhoria da democracia. Pior que isso, porém, é constatar que, em função da maneira como estão sendo preenchidas as vagas, uma conotação instrumental está sendo dada à participação da sociedade civil prevista em lei.

Tão delicado quanto, é concluir que isso, por outro lado, evidencia a presença de traços patrimonialistas na execução de uma administração pública dita democratizante e que, para instrumentalizar a proposta, inclui mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta no modelo que a concebe. Embora seja possível observar a mudança de governo para Governança Pública em Santa Catarina, há que se considerar o alerta de Bevir (2010) quando este diz que um risco considerável ao movimento de mudança de governo para governança é a adoção de mecanismos de democracia representativa para distorcer seus princípios. Isso é o que a realidade de grande parte da amostra revela estar acontecendo no Estado dos catarinenses e que nos faz supor que o alerta de Bevir (2010) corresponde à realidade catarinense.

Como assinala Habermas (1970; 1987), a ação comunicativa contrapõe-se à ação estratégica que, por sua vez, é regida pela lógica instrumental da dominação e mediante a qual os atores interagem no intuito de influenciar para que os meios sejam adequados ao alcance dos fins. Esse “cálculo egocêntrico”, definido como ação estratégica, no entanto, se estivesse no centro da ação do governo estadual e regional, estaria, por meio da coordenação estatal, viabilizando em melhor grau o processo cooperativo, democratizando as decisões e aumentando a responsividade. Mas é, no nosso entendimento, justamente a falta desse “cálculo egocêntrico” criticado por Habermas (1970; 1987) e a falta dessa postura de mediador estratégico que têm colocado o governo estadual catarinense como agente que permite a continuidade da hegemonia da lógica instrumental e da manutenção dos traços patrimonialistas na realidade da sua administração pública.

Não estranhamos, assim, que a presença média do Elemento 1 tenha ficado tão próxima da média da presença do Elemento 2, pois a

presença do processo cooperativo em muito depende, conforme a presente concepção evidenciou na sua base teórica, da coordenação estatal (Kooiman, 2003; Pierre e Peters, 2000; Rhodes, 2010). Adotamos a mesma perspectiva, ou seja, a fragilidade da coordenação estatal, para tratar conclusivamente daquele Elemento que se apresentou mais longe da concepção idealizada de Governança Pública na realidade catarinense, isto é, a perspectiva de planejamento que leve ao desenvolvimento no sentido equitativo de municípios e regiões, ou seja, o Elemento 5.

Embora tenhamos visto no capítulo 4 (quatro) que Santa Catarina é um Estado que em grande parte do seu processo de desenvolvimento, exceto nos anos 1990, considerou o planejamento como ferramenta para tanto, os dados resultantes da pesquisa revelam que aqui está uma importante limitação diagnosticada na administração pública do Estado dos catarinenses. Como enfatizou a própria representante do Estado da única SDR que não se encontra nessa realidade e que, portanto, não precisaria argumentar defendendo ou justificando isso, mas que mesmo assim alertou, “há, por parte de algumas pessoas, o entendimento de que não há necessidade de passar pelo Conselho e que é mais fácil ir para Florianópolis” (R1SDR2).

Isso denota que a centralização do orçamento nas Secretarias Setoriais caminha de encontro à ideia de descentralização e de promoção de autonomia das regiões, destacando-se como mecanismo de poder do governo central e fazendo lembrar a experiência discutida na abordagem de Rhodes (2010), ou seja, a situação da descentralização adotada no governo britânico (*Westminster Model*). Está, ainda, longe de se justificar como a forma pronunciada por Pierre e Peters (2000) para a retomada de controle por parte do Estado em determinados contextos nos quais essa ação se mostra necessária, confirmando-o como o garantidor do conjunto de responsabilidades mesmo quando estas são delegadas.

Como questionado em grande medida pelos participantes da pesquisa, como elaborar um planejamento regional e depois executá-lo se o órgão que representa o nível regional desconhece, até mesmo porque pouco é disponibilizado pelo governo central, o quanto dispõe de orçamento para realizar o que fica deliberado no CDR? Observamos, a partir da fala dos entrevistados, que, na quase totalidade da amostra, o modelo vem sendo implantado de forma que desconsidera a heterogeneidade do desenvolvimento e fortalece a concentração da distribuição dos recursos nos municípios que, de alguma forma, se

mostram mais competentes na elaboração e aprovação de projetos, tanto quanto na articulação com o governo central.

Consequentemente e por estas mesmas razões, grande parte do orçamento vem sendo dirigido a municípios que já ocupam melhores patamares socioeconômicos, o que afasta a perspectiva de equidade e inibe a atenuação do desenvolvimento com característica de heterogeneidade. Este parece ser o maior desafio do governo central na sua relação com o nível regional, ou seja, migrar da função de centralizador do orçamento para o papel de garantidor de uma aplicação responsável dos recursos públicos.

[...] não se tem um parâmetro de orçamento, qual é o montante do orçamento global em todas as áreas, infraestrutura, saúde, educação? [...] Cada SDR deveria ter a sua visão e entender que naquela SDR essa é a nossa parte e dentro dessa parte nós vamos priorizar. [...] Nós temos que trabalhar dentro do planejamento real. Mas que este real seja também descentralizado. E nós acreditamos que com o passar do tempo, para solidificar temos que avançar no sentido do orçamento. [...] Esse orçamento tem que ser descentralizado, a SDR precisa saber, por exemplo, qual é o orçamento da infraestrutura para esses 4 anos. Então, baseado nesse orçamento, o Conselho poderia estar discutindo aquela necessidade. É um grande desafio que o governo tem e todos nós temos para superar (R1SDR2).

Isso, de modo geral, parece estar limitando o amadurecimento do movimento e até provocando um olhar de descrédito por parte de todos os atores envolvidos no processo, inclusive o cidadão. Como fica destacado no depoimento do empresário representante do mercado na SDR9,

[...] compete ao governo dar mais sustentabilidade a essas regionais para não parecer cabide de emprego. Eu acho que o povo enxerga que é um representante importante, que é o principal coordenador do governo na região. Acho que já há essa visão e a criação das SDRs foi muito importante. Foi ótima a ideia da descentralização.

[...] Precisa municiar as SDRs de capacidade, de autonomia e de verba, porque tudo depende da Secretaria central [...]. A SDR tem que ter autonomia para aprovar essas coisas, não pode depender tudo de lá (R2SDR9).

A impessoalidade, outro princípio da concepção weberiana de burocracia, não tem sido levada em conta em dois momentos importantes do processo: i) a ocupação dos cargos comissionados por pessoas que demonstram falta de competência técnica para a área assumida; e ii) a priorização dos projetos aprovados pelo CDR para serem executados e assim receber o investimento financeiro por parte do governo central.

Percebemos que a legislação do modelo catarinense foi definida pensando em blindar o traço patrimonialista – fortemente presente na administração pública até as primeiras décadas de 1990 e que insiste em adequar os meios para atendimento de fins particulares, ou seja, comportamento típico da não consideração dos princípios weberianos da impessoalidade e da legalidade. Pelo mesmo motivo que a administração burocrática assumiu hegemonia no século XX (para atenuar os efeitos da confusão entre público e privado) dividindo o palco com o surgimento do desenvolvimentismo, também foi projetado o modelo catarinense. Como está colocado na LC 381/2007:

Para o exercício dos cargos de provimento em comissão codificados de Direção e Gerenciamento Intermediário – DGI, deverá o ocupante do cargo possuir capacidade técnica comprovada para exercício da função e, preferencialmente, formação superior em curso de graduação.

Para o exercício de Funções Técnicas Gerenciais – FTGs, níveis 1 e 2, deverá o servidor possuir, preferencialmente, formação em curso superior de graduação compatível com as atribuições da função, com registro na respectiva entidade de classe profissional (SANTA CATARINA, 2007, Art. 164º-165º).

Contudo, tal blindagem não vem sendo executada e, assim, o não cumprimento da legislação permite que os efeitos negativos da administração pública patrimonialista se potencializem e inibam a realização de uma administração pública na qual o desenvolvimento

venha a ser o resultado de um processo cooperado e responsivo, que, por meio de processos mais democráticos, promova o desenvolvimento regional na realidade catarinense.

Conforme questionou o conselheiro da última fala – empresário do turismo na região da SDR9 – como discutir turismo com uma pessoa que ocupa o cargo de Gerente de Turismo na equipe da SDR e que não dispõe de formação superior na área nem tão pouca experiência? Segundo ele, é um desafio insuperável entrar nessa discussão com uma pessoa que assumiu o cargo pela única razão de troca de interesses.

No mesmo sentido, como criticado pelo representante do Estado na SDR6 e funcionário da administração indireta no órgão responsável pelo desenvolvimento agrícola no Estado, como discutir planejamento para determinado setor se as pessoas colocadas nos cargos de gerentes, em grande parte, não têm formação para discutir tal função administrativa nem tão pouco conhecimento sobre Planejamento Estratégico, por exemplo?

Também nessa linha reconhece o representante da sociedade civil da SDR2 entrevistado, ao afirmar que “se você cria uma SDR e ela precisa ser atuante, funcionar e gerar resultados, então isso é decorrência das pessoas que estão fazendo ou não isso acontecer” (R3SDR2). O cuidado com a formação, com o perfil de liderança capaz de atuar mediando e coordenando o processo deliberativo no governo do Estado de Santa Catarina não é percebido para a composição das equipes e, por isso, descumpra-se o que está definido no arcabouço legal.

Alertamos, todavia, que existem casos em que isso não é promovido por negligência das equipes das SDRs, mas em boa parte pela coesão que se dá a partir da influência do Poder Público municipal e estadual que insiste em indicar as pessoas em troca de favores, da mesma forma que fomentam a aprovação de projetos que seguirão para a priorização na distribuição dos recursos sem considerar o princípio da impessoalidade. As SDRs que estão em estágio mais avançado do movimento vêm lutando para que esses dois aspectos, quando invencíveis, tenham pelo menos seus efeitos negativos atenuados. Exemplo disso são as SDRs 2 e 4, que alguns dos entrevistados afirmaram ver a priorização de projetos de interesses particulares significativamente diminuída e a exigência de perfil aderente à vaga, mesmo quando esta é, reconhecidamente, reservada para um ou outro partido político.

Quando tal realidade traduz a ideia de que os fins justificam os meios e estes fins não se concentram no interesse coletivo, ela está, no caso de Santa Catarina, inviabilizando a execução do que fora planejado

no sentido de desenvolvimento regional e, conseqüentemente, a perspectiva de que municípios e regiões possam atingir degraus de desenvolvimento já atingidos por outros em melhores condições.

A partir disso, fica compreensível por que o Estado de Santa Catarina tem, na função planejamento, na ideia de desenvolvimento regional e no princípio de equidade (Elemento 5), sua maior oportunidade de melhoria no que tange a se aproximar do ideal de Governança Pública.

A realidade pesquisada demonstra que, embora diversos instrumentos de planejamento regional tenham sido desenvolvidos durante esses nove anos de implantação do atual modelo, pouco do que ficou diagnosticado e projetado neles tem sido levado em conta pelas regiões. Além disso, existe significativo desconhecimento por parte dos conselheiros e também das equipes das SDRs acerca do conceito de desenvolvimento regional e isso inibe que as regiões se desenvolvam de maneira planejada e considerando critérios equitativos.

Muito embora grande parte da reclamação nesse sentido se dirija à centralização do orçamento, por diversas vezes a discussão sobre a centralização dizia respeito a atividades, procedimentos e pequenas decisões que já deveriam estar descentralizados pelo tempo em que já vem se dando a implantação do modelo.

Em um Estado como o de Santa Catarina não se pode centralizar todas as decisões em Florianópolis. O fato de distribuir essas decisões traz maior agilidade, contribuiu para um ritmo de desenvolvimento do Estado. [...] Acredito que a descentralização traz agilidade ao processo de governança de um Estado (R3SDR2).

Delegando o seu poder e autoridade, entretanto coordenando essas relações de maneira a refletir que reconhece que o conjunto de responsabilidades continua sendo seu e investindo em mecanismos de controle e transparência, o Estado demonstra que estará fazendo o que sugerem Pierre e Peters (2000), ou seja, dando a entender que ele se reconhece como interventor coordenador do processo, agindo assim para garantir o respeito à diversidade social e absorver a complexidade das questões sociais mais específicas.

Mas para que isso, somado à melhoria da presença dos demais Elementos, represente uma caminhada contínua e mais efetiva em termos de Governança Pública, o Estado de Santa Catarina deve estar

mais atento ao cumprimento do modelo conceitualmente expresso no arcabouço legal que o regulamenta, nas orientações, procedimentos e ações ali definidos, concentrar mais atenção aos resultados e à forma de atingi-los, aumentar e melhorar a participação da sociedade e garantir, por meio de uma coordenação estatal mais efetiva, um planejamento para as regiões que corresponda às questões sociais prioritárias e que seja exequível.

6.4 AÇÕES DE GOVERNO QUE PODEM APROXIMAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SANTA CATARINA AINDA MAIS DO IDEAL DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Longe de uma postura exclusivamente positivista, que se coloca, de certa forma, numa situação de isenção diante da realidade, mas considerando que ela, se perpassada pelo paradigma crítico que, por sua vez, se coloca com o compromisso da transformação da realidade, nos colocamos, como sugere Berthelot (2001), a partir do terceiro polo, ou seja, o polo intermediário – aquele que respeita as exigências da ciência e, ao mesmo tempo, demonstra, sem ser reducionista.

Diante disso e reconhecendo também que este não foi um trabalho demandado pelo Governo do Estado de Santa Catarina e que existem limitações que circundam a pesquisa em Ciências Sociais, nesta seção que encerra o capítulo, elencamos algumas ações que podem contribuir para o avanço da administração pública catarinense em termos de Governança Pública. Os resultados obtidos com a pesquisa e a sua respectiva análise evidenciam alguns pontos-chave nesse processo que, no nosso entendimento, recebendo a intervenção por parte do governo, tendem a fortalecer e incentivar a caminhada nesse sentido.

O que pode ser feito, por exemplo, para estabelecer e tornar efetivo o processo cooperativo nas SDRs? Como melhorar a representatividade da sociedade civil no processo deliberativo, afastando a sua participação da conotação instrumental? Como fortalecer a coordenação estatal? Como incentivar as redes e o seu potencial para o desenvolvimento? De que maneira aumentar a atenção ao processo fazendo com que os resultados dele reflitam o interesse coletivo e que, assim sendo, os envolvidos na sua elaboração participem também da sua execução? Como evitar que interesses pontuais e particulares inibam a cultura de planejamento e, conseqüentemente, inviabilizem um projeto de desenvolvimento regional? Estas são algumas das reflexões que

surtem nesse momento de fechamento da pesquisa e sobre as quais sugerimos a intervenção do governo do estado.

Para que o processo cooperativo se estabeleça e promova a coesão entre estado, mercado e sociedade civil, três aspectos demandam atenção por parte do governo: i) garantir a legitimidade da representação da sociedade civil, ii) capacitar os conselheiros acerca da proposta conceitual e legal do modelo de administração pública adotado em Santa Catarina e iii) melhorar a capacidade de coordenação por parte do Secretário Regional.

A representação da sociedade civil tende a ser mais legítima se seus representantes forem eleitos de maneira direta pelo cidadão a quem eles representarão no CDR. Ao definir que os membros natos do CDR são os Prefeitos e Presidentes de Câmara, o modelo ensaia a adoção de mecanismos de democracia direta. Levando isso também em consideração para a definição dos representantes da sociedade civil, significa garantir que o conjunto de conselheiros terá sido todo escolhido dessa forma, o que amplia a participação da sociedade quando dá o direito a esta de escolher quem que ela quer que a represente.

Desse modo, sugerimos a adoção de mecanismos de democracia direta para a escolha dos representantes da sociedade civil e, com isso, a institucionalização deste tipo de democracia associada à democracia representativa já existente em função da criação do CDR como órgão deliberativo.

O arcabouço legal do modelo de administração pública catarinense expressa toda a proposta conceitual e os procedimentos definidos para a sua execução. Mas a existência pura e simples não garante que seus princípios e definições sejam absorvidos pelos envolvidos no processo de co-produção do desenvolvimento como objeto da administração pública.

Como se trata de um modelo pautado na cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil e que, para tanto, criou o CDR como órgão de deliberação coletiva, sugerimos um programa de capacitação que tenha como objetivo principal a formação dos conselheiros a respeito disso. Com essa formação dada aos conselheiros a cada vez que a equipe se renova, compreendemos que conceitos e procedimentos básicos, atualmente desconhecidos e descumpridos, passam, com a devida compreensão e absorção, a facilitar o desenvolvimento do modelo e evitar que a rotatividade dos mesmos atrapalhe o seu resultado.

O fato de o cargo de Secretário de Desenvolvimento Regional ser ocupado por pessoas com pretensões de mandato político, como afirmaram os entrevistados, e ser este também a pessoa a ocupar a

Presidência do CDR, fragiliza a capacidade de mediação em prol de interesses coletivos. Uma equipe bem formada tecnicamente na SDR e com baixa taxa de rotatividade, composta por pessoas de formação dentro dos critérios já previstos na legislação específica e que consiga fortalecer o papel dos CTs, tende a contribuir para melhorar os resultados da gestão. Da mesma forma, ter uma equipe que siga os procedimentos definidos nos Regimentos Internos da SDR e do CDR, que fomente a relação com outras instituições e que dê conta da coordenação das redes que daí surgem e incentive a adoção de mecanismos de democracia direta como plebiscitos, consultas públicas e referendos para prospectar questões sociais e confirmar decisões tomadas no CDR, caracteriza uma gestão que se preocupa com os processos e com os resultados deste.

Assim sendo, sugerimos atenção à formação das equipes das SDRs de maneira a dotá-las de técnicos, gerentes e assessores que apoiem a coordenação a ser exercida pelo cargo de Secretário Regional, atenuando, por meio do respeito à legislação, do aumento da técnica e do incentivo ao uso mecanismos de democracia direta, a influência político-partidária.

Além dos três aspectos que vêm limitando a instalação do processo cooperativo para os quais fizemos as sugestões acima, a proposta de desenvolvimento regional e descentralização administrativa, apoiados na função “planejamento”, merece também a intervenção por parte do governo do estado.

Em relação a isso, mais três aspectos específicos demandam atenção por parte dos formuladores de políticas e responsáveis pela gestão dos órgãos pertencentes ao governo central: i) a necessidade de que os servidores públicos, de maneira geral, atuem aplicando a lógica da proposta que delineou o modelo e demonstrando que esta vem sendo absorvida, desde o chefe do Poder Executivo até os prestadores de serviços terceirizados; ii) o contínuo incentivo ao desenvolvimento de uma cultura de planejamento e de perspectiva regional, ou seja, passando pelo conceito de desenvolvimento regional e garantindo-lhe critérios de equidade; iii) a viabilização da execução dos projetos e do planejamento regional conforme definição e priorização dada pelo nível regional.

Tanto quanto capacitar os conselheiros, é importante que o conjunto de servidores públicos, incluindo estáveis e não estáveis (exclusivamente comissionados e, por isso, de breve passagem pela administração pública), disponham de um programa de capacitação em relação à proposta conceitual expressa na legislação. Este programa de

capacitação constituído de seminários, cursos, palestras, dentre outros, incentiva a disseminação e absorção dos pressupostos do modelo catarinense, que é tão peculiar e que, por si só, não garante ser absorvido por aqueles que, direta ou indiretamente, estão envolvidos com a sua implantação, e tende a contribuir para a criação da cultura que lhe dará sustentação.

No mesmo sentido, a função planejamento, o conceito de desenvolvimento regional e técnicas de elaboração e gerenciamento de projetos são assuntos que deveriam constar na programação da ação proposta acima. Mas, nesse caso específico, apenas capacitar as equipes das SDRs não basta. É fundamental que o governo central também se prepare para dar conta do retorno que terá esse investimento na formação das equipes das SDRs e que tendem a lutar mais pela efetividade da descentralização.

Portanto, sugerimos que o governo central desenvolva mecanismos de controle e acompanhamento capazes de lhe assegurar o papel de garantidor dos resultados e não mais de executor. Para isso, ele dispõe da tecnologia da informação para modernizar a gestão, para gerar dados e controlar informações, para implantar e sistematizar mecanismos que avaliem os resultados das SDRs e da sua relação com o nível setorial.

Controlar o que é realizado tende a facilitar o desenvolvimento da cultura de planejamento que, por sua vez, viabiliza o fortalecimento da ideia de desenvolvimento regional. Esta, no entanto, só faz sentido se mais um aspecto for considerado na administração pública catarinense: passados nove anos desde o início da implantação do modelo adotado em Santa Catarina, é preciso fortalecer a descentralização administrativa. A relação entre os níveis setorial e regional foi o aspecto para o qual os entrevistados se mostraram mais sensíveis e isso tanto em relação ao orçamento e à maneira como as Secretarias Setoriais vêm distribuindo os recursos públicos, quanto em relação à descentralização das atividades do governo central para as SDRs.

Em função disso, sugerimos: i) pensar numa forma de descentralizar, ainda que gradativamente ou em partes, o orçamento para as SDRs, pois isso possibilita que o CDR venha a deliberar considerando os recursos disponíveis; ii) inibir a prática de liberar recursos orçamentários por parte da própria Secretaria Setorial, que vem privilegiando interesses particulares em detrimento de projetos de interesse coletivo e cuja priorização deve ser dada no nível regional e não por parte do governo central. Essas duas ações tendem a contribuir para que a ação de coordenação se apoie em subsídios que possam

facilitar a tomada de decisão, promovendo também um processo cooperativo no qual as deliberações correspondam a um planejamento regional.

Concluindo, sugerimos que essa intervenção por parte do governo do estado de Santa Catarina com vistas a fortalecer o movimento para o ideal de Governança Pública seja conduzida, de maneira geral, por dois trilhos: o cuidado com as equipes que compõem as SDRs, tanto em termos de dimensionamento quanto de formação; e o cuidado com o cumprimento do que está definido no arcabouço legal que delinea o modelo. O primeiro tende a viabilizar o segundo e os dois juntos tendem a contribuir para que a administração pública catarinense se movimente de forma integrada e coerente com a concepção aqui defendida. Se a legislação, por si só, já contempla as exigências que devem ser cumpridas para o funcionamento do modelo, os demais aspectos dependem da capacidade dos participantes, da sua qualificação, da sua competência, do seu envolvimento, da sua visão de mundo, das suas rotinas, das suas ideias transformadoras, do seu desejo de querer alterar a realidade e da sua compreensão acerca do que deve ser prioritariamente melhorado. Afinal, o desenvolvimento depende das instituições sim, pois elas dão as regras do jogo, mas também depende dos atores sociais e do modo como eles as colocarão em prática.

7 CONCLUSÃO

O conjunto de Elementos encontrado coloca a administração pública catarinense no movimento de mudança de governo para governança, contudo, de maneira heterogênea. Ainda que cada um dos seus Elementos esteja presente em estágios diferentes, tanto no conjunto da amostra como se analisados em relação a cada SDR pesquisada, a nossa hipótese foi confirmada e reconhecemos que a implantação do modelo de gestão descentralizada adotado por este Estado desde 2003 vem se desenvolvendo permeada pela gênese da Governança Pública, conforme a concepção teórica aqui desenvolvida.

Existem virtuosidades que consolidam a importância da experiência catarinense e podem justificar a posição destacada em que o Estado se encontra em relação ao cenário brasileiro. Porém, o risco ao movimento para Governança Pública identificado por Bevir (2010) também se mostrou presente na realidade por nós pesquisada. O reconhecimento de traços patrimonialistas numa administração pública que se propõe democratizante e que permite a conotação instrumental à participação da sociedade civil sugere que, na realidade latinoamericana, isso também acontece. Embora Bevir (2010) chame atenção para isso baseado em experiências como o modelo britânico (*Westminster Model*), o uso de mecanismos de democracia representativa como forma de contrariar os próprios princípios desta vem se confirmando em Santa Catarina e inibindo a evolução do movimento num Estado cuja história o caracteriza como politizado e imbuído da importância da função planejamento.

Neste trabalho, constatamos que existe, por parte da sociedade catarinense em geral, um desconhecimento da proposta do modelo de gestão descentralizada, do alcance que a participação legítima e ativa das organizações da sociedade civil poderia dar à sua proposta se o conceito e a legislação que o sustentam estivessem mais bem disseminados e compreendidos pelos cidadãos. Ora, mas e onde fica o protagonismo da sociedade civil que se delineou desde o final do século passado? Não vem esta esfera se envolvendo em funções cuja responsabilidade seria do Estado? Isso não é para ser bom? Claro que é, mas se a lógica que sustenta esse papel destacado não se reconhecer como uma lógica instrumental.

A participação de tal esfera no processo que delinea o desenvolvimento é, certamente, mais um importante passo dado no sentido de devolver a consciência acerca do verdadeiro sentido, do

sentido baseado em valores e no respeito à vida. Mas não é assim que a pesquisa nos permitiu concluir estar acontecendo na sociedade civil catarinense. Isso, acreditamos, deve ter relação com a cultura brasileira, que demanda mais politização e mais educação para a cidadania. Talvez este seja um dos traços que tornam peculiar a concepção de Governança Pública na realidade pesquisada em relação aos países onde os autores demonstram concentrar seus estudos, ou seja, o devir de uma governança patrimonialista.

Se nos permitimos afirmar que, em algumas regiões pesquisadas, o cidadão já reconhece a SDR como “o governo mais próximo”, também cabe ressaltar que isso, pelo que observamos, ainda é restrito à figura do Secretário Regional como realizador de obras e conquistas para os municípios que representa. Longe está, no entanto, de a sociedade descobrir o CDR como órgão de deliberação coletiva em prol do desenvolvimento regional e a quem cabe decidir o que e como deve ser priorizado pensando no bem comum. Todavia, antes disso, um órgão de representação!

A postura de subserviência por parte de algumas regiões, municípios e cidadãos, e a cultura da troca de favores que se apropria do bem público para atender interesses privados, são características engendradas na herança de ex-colônia que o Brasil e seus Estados, uns mais e outros menos, ainda têm que dar conta. Os resultados apresentados por SDR, colocando-as em estágios bem distintos, suscitam que a formação socioeconômica vem influenciando a implantação do modelo e sua aproximação com o movimento para Governança Pública. Uma hipótese que surge a partir dos resultados desse trabalho é que o processo de formação econômica e social marcado pelo desequilíbrio na relação entre os donos do poder e a sociedade civil, fortalece o padrão de desigualdade social que se reconhece na sociedade catarinense.

Em contrapartida à baixa politização da sociedade civil, é louvável a contribuição dos reitores de instituições de ensino superior das regiões quando estes possuem uma cadeira na composição do CDR (incluindo aqui dois entrevistados com cargos diferentes destes, porém pertencentes ao nível estratégico das referidas instituições). A compreensão a respeito da proposta conceitual, a postura politizada, a participação crítica e consciente em relação ao processo deles, dão, às respectivas SDRs (cinco das nove pesquisadas), uma dinâmica bem diferente.

Das diferenças percebidas, uma que nos chamou a atenção é a cobrança quanto à compreensão do conceito de desenvolvimento

regional por parte dos conselheiros e das equipes das SDRs; e outra é a cobrança para que seja continuamente atenuada a influência político-partidária e o interesse individual na priorização dos projetos. Dos participantes representantes da força produtiva, das empresas, do comércio, enfim, do mercado, como consideramos nesta tese, extraímos a demanda por uma administração pública mais técnica, que se aproprie de instrumentos de gestão da iniciativa privada para aumentar o controle, dar mais eficácia e garantir mais transparência à condução dos processos e ao gerenciamento dos projetos que passam pelo processo deliberativo.

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.

Contudo, o modelo de gestão adotado pelo governo de Santa Catarina a partir de 2003 está, numa perspectiva conceitual, expresso e definido num arcabouço legal que, se seguido, pode colocar este Estado num estágio mais avançado do movimento de Governança Pública. Como verificamos na análise, diversas das suas definições não vêm sendo cumpridas e muitas delas se referem a pontos cruciais para a continuidade do movimento e para a institucionalização em melhor grau dos Elementos de Governança Pública, o que, por consequência, acaba delineando entre o Estado e a sociedade catarinense a nova relação esperada entre eles nesse início de século.

Seguindo na intenção de demonstrar que é possível estabelecer uma relação entre sociedade e democracia, Habermas (1997) destaca que as leis, regras e normas podem mediá-la, ou seja, podem mediar a relação entre o mundo da vida e o sistema, entre a ética e a lógica instrumental. Por mais que isso possa sugerir coerência com o funcionalismo e com o estruturalismo, que, por sua vez, se associam à lógica da burocracia, em síntese, o autor aconselha mais integração e melhor comunicação como formas de solução de conflitos sociais ou de superação da anomia.

Tomamos emprestada essa perspectiva de Habermas (1997) para refletir conclusivamente sobre a experiência de ter projetado e realizado uma pesquisa que associa uma concepção emergente no campo da Administração Pública a uma experiência empírica realizada num contexto latinoamericano. Estamos nos referindo ao não cumprimento de importante parte da legislação que consta no arcabouço legal da concepção do modelo do Estado de Santa Catarina e que tem, no seu desenho, a conjugação da preocupação com o processo – oriundo da perspectiva weberiana, com o foco nos resultados – oriundo do gerencialismo, e com a adoção de mecanismos de democracia como forma de promover o interesse coletivo e garantir a participação do cidadão.

Por mais surpreendente que possa parecer para alguns acadêmicos críticos dos princípios burocráticos e para cidadãos e servidores públicos que reclamam da burocracia da administração pública (embora o façam sem saber que estão se referindo a um efeito negativo da aplicação excessiva de um de seus princípios), atentar para o princípio da legalidade do ideal weberiano tende, no nosso entendimento, a contribuir para levar a realidade catarinense para um estágio mais avançado de desenvolvimento. Isso, por consequência, confirmaria também as ideias de Pierre e Peters (2000), Rhodes (2010) e Kooiman (2003) e a sua defesa de que a perspectiva burocrática não deve ser abandonada numa concepção de Governança Pública, mas sim adotada de maneira complementar a mecanismos da iniciativa privada (NPM) e a mecanismos de democracia direta e indireta.

A insistência por parte de determinados órgãos do nível setorial em manter centralizadas importantes atividades da gestão – consenso entre os entrevistados representantes das três esferas – sugere que a proposta colocada no atual modelo de administração pública adotado no Estado de Santa Catarina não está absorvida como deveria estar em diversos órgãos do governo central. Isso denota um Estado com papel de interventor, como proposto pelo desenvolvimentismo e reforçado pelo neodesenvolvimentismo, mas que, por não se confirmar respeitando princípios burocráticos, vem fomentando uma administração pública com fortes traços patrimonialistas e contrária ao ideal da intervenção econômica no sentido paraeconômico de Guerreiro Ramos (1989).

Por isso, dar mais atenção aos processos, melhorar a concentração na busca de resultados e conjugar mecanismos de democracia direta e democracia indireta (representativa) tendem a reforçar o movimento que se apresenta em Santa Catarina, desde que

isso seja feito de forma complementar para que um aspecto atenuar os efeitos negativos provocados pelo uso desviado de outro. Ainda que reconheçamos essa concepção numa perspectiva ideal, acreditamos que ela seja, no mínimo, uma alternativa para blindar a dinâmica e promover a direção e o controle do processo. Ademais, pode permitir a fluência em torno da responsividade, que se mostrou frágil nos resultados atingidos pela administração pública catarinense, além da constatação de que, quando munidos da liberdade de escolha, os indivíduos tendem a evocar o bem comum. Em outras palavras, tendem à concentração no desenvolvimento pessoal e social (conduzidos, na perspectiva de Habermas (1987), por sistema cognitivo ‘personalístico’ e ‘político’, respectivamente), e, conseqüentemente, ao fomento das fenomenias e isonomias, na perspectiva de Guerreiro Ramos (1989).

O resultado deste exercício é a construção de um trabalho situado no polo intermediário dado por Berthelot (2001), que, admitindo a sua existência, não refuta a coexistência dos outros dois polos extremos perpassando as mesmas disciplinas, ou seja, o positivista e o crítico. Este terceiro polo ou discurso em que nos encontramos é, segundo o autor, um polo de demonstração, todavia não reducionista. Abertos a correntes divergentes, arriscamos tentar associar a interdisciplinaridade à pluralidade, principalmente quando procedemos à construção da concepção de Governança Pública e à inerente matriz de elementos. Sabendo das limitações que envolvem tal decisão, nos cabe ratificar a continuidade dessa postura de abertura a partir da publicação da presente tese, que temos consciência ser apenas o nosso primeiro passo para contribuir com a construção do conhecimento acerca do tema e sua redução ao contexto latino-americano.

Como oportunidades de estudos futuros, sugerimos:

- A continuidade da pesquisa com base na gênese de Governança Pública aqui desenvolvida, investigando a respeito da presença dos cinco Elementos em administrações públicas que não declarem, nas suas legislações, características que sugiram a existência do movimento.
- A investigação em administrações públicas de esferas diferentes da estadual, pois o movimento pode ser desenvolvido tanto em governos nacionais como municipais.
- Uma pesquisa que possa dar continuidade à reflexão teórica sobre os Elementos característicos do movimento. É fundamental continuar pesquisando e avançando na busca da possível incorporação de novos elementos e exclusão de outros. Consideramos que tal

composição como dinâmica e, por isso, a concepção se delineou na perspectiva ideal, uma vez que considera também que, sob a perspectiva da redução sociológica, isso reforça um caráter dinâmico.

Por fim, por que não sugerir a investigação em países diferentes do Brasil, mas também latino-americanos ou de características associadas a um passado de ex-colônia? Estudar Governança Pública em realidades com as referidas características de formação pode contribuir para dar mais sustentação à hipótese de que os traços patrimonialistas serão sempre um limitador do movimento, ou não.

O exemplo do Reino Unido mostra que as reformas que se seguem mostram sempre aderência aos ideais da democracia representativa, inclusive quando adota características da iniciativa privada (NPM) e o incentivo ao deslocamento de poder (que promove as redes) como meios de favorecer a legitimidade. Assembleias e outros mecanismos de democracia representativa, como a deliberativa adotada na administração pública catarinense, e até a direta, a exemplo da participação dos Prefeitos e Presidentes de Câmaras Municipais, já foram experimentados pelo governo britânico como sugestão de uma reforma democratizante. Contudo, se confirmaram como reformas estéticas que reafirmaram o controle do governo central e provocaram a erosão da democracia utilizando-se da proposta do pluralismo e da participação da sociedade (BEVIR, 2010).

Quando hoje os formuladores de políticas e gestores públicos evocam a descentralização, o envolvimento da sociedade e o seu empoderamento, não necessariamente, estão garantindo a promoção da democracia. Em função do apelo que tem (participação da sociedade e aumento da democracia), tanto no campo teórico quanto na prática, Governança Pública pode, paradoxalmente, se confirmar como o movimento que terá recolocado o Estado no papel que lhe foi predominante entre o fim do século XVIII até início do século XX, ou seja, um Estado mínimo, não interventor e de lógica liberal.

Mas se a tendência está posta, merece continuar sendo investigada. As nossas sugestões de estudos futuros foram engendradas a partir do desejo de que o tema avance, superando até mesmo os obstáculos ainda não superados pela realidade anglo-saxã e apontados contundentemente pela crítica de Bevir (2010) e, mais sutilmente, também pelos outros estudiosos aqui adotados.

Desde o início dos trabalhos que resultaram nesta tese, permeou-nos o interesse de refletir e compreender como, ao final da primeira década do século XXI, o Estado pode se confirmar como o agente a quem cabe coordenar o desenvolvimento da sociedade que,

durante os últimos séculos, testemunhou a degradação do verdadeiro sentido da vida por obra de uma racionalidade revestida dos ideais capitalistas e que subtraiu, de tantos, o direito de viver sob a garantia dos valores essenciais à dimensão humana. Enquanto muitos ainda nem se deram conta disso e demonstram viver a síndrome comportamental (GUERREIRO RAMOS, 1989) sem conscientizar-se imbuídos dela, outros, muito provavelmente pela dedicação ao autodesenvolvimento e pelo privilégio a este, já se deram conta e alimentam a busca esperançosa de uma vida mais digna para si e para muitos além de si.

Se ainda estamos longe do fim desejado por estes que resistem a deixar-se envolver por tal síndrome, precisamos nos agarrar nesse fio de esperança para mudar tal quadro e mostrarmos que Polanyi (1980) deu o grande passo inicial ao fazer-nos ver que a economia tinha um sentido também substantivo. Comungamos do pensamento de Hunt (2005), Guerreiro Ramos (1989), dentre outros, que, concordando com clássicos como Marx e Polanyi, não se convencem de que o desenvolvimento humano, individual e coletivo, pode continuar se dando pautado numa racionalidade forjada no capitalismo, onde os mais bem articulados se utilizam de tal lógica para promover um espaço social impróprio à vida.

Como os referidos autores, conferimos ao capitalismo o mérito da conquista do crescimento e do acúmulo de riqueza, mas preferimos levar essa reflexão para o lado que se concentra na necessidade e na capacidade dos próprios seres humanos de retomarem o controle como meio de garantir resgatar a prevalência do verdadeiro sentido. E ao fazer isso, devem estar guiados pelas mãos da instituição a quem, como defendemos na presente, sempre coube intervir para garantir o alcance dos resultados desejados, ou seja, o Estado.

Acontece que a essa mão visível envolta em instituições é solicitado dar um passo atrás para situar aqueles que da sua representatividade se travestem de forma a lembrá-los que nenhum motivo humano deve ser considerado econômico, porque de fato não o é (POLANYI, 1980). E tão importante quanto isso é lembrá-los também que a eles – os representantes do Estado - mais do que a ninguém, cabe devolver ao ser humano a consciência de que o mercado, ainda que faça parte da sociedade, não pode dar a direção da vida. Afinal, sua lógica, ao permear as relações, aumenta a distância entre o estágio de desenvolvimento de uns em relação à de outros.

E assim sendo, da mesma forma como lembramos a inexorável intervenção estatal para a garantia da promoção dos fatores genéticos de uma estrutura superior a que nos encontramos, como

justificou Guerreiro Ramos (1996), e, sistematicamente, subir os degraus referenciados por List (1983) e Chang (2002), reconhecemos a necessidade de viabilizar a cooperação entre as esferas sociais, garantindo com isso que em cada uma delas seus representantes sejam sempre chamados a lembrar daquilo que no fim impera, mas que deveria reinar em todo o processo, isto é, a lógica dos valores essenciais à vida.

Corroboramos com Guerreiro Ramos (1989) quando este advertiu que a crítica pela crítica, por si só, não tem sido suficiente para promover uma ciência social aderente à valores. Talvez pela sua passagem tão breve, este autor não tenha conseguido ir além dela, mas sua contribuição é inegável para a busca de uma sociedade mais justa. Concordamos com sua conclusão de que, se a crítica à Administração não tem sido suficiente para construir esta nova sociedade, o paradigma paraeconômico, é, no mínimo, uma importante contribuição teórica para sustentar a subida ao próximo degrau. Pensar desenvolvimento na perspectiva paraeconômica é, então, acreditar que a intervenção estatal, assim conduzida, pauta-se numa abordagem substantiva da economia para, por meio da cooperação entre as diversas esferas, garantir que a escalada dos degraus respeite o ritmo e as especificidades de cada sociedade.

Quando acolhemos o alerta de Paes de Paula (2007) de que é preciso tentar cumprir a tarefa que a Guerreiro Ramos (1989) foi impossível, provavelmente por sua morte tão jovem, desconfiamos de que a emergência da Governança Pública poderia significar um sinal nesse sentido, ou seja, uma alternativa rumo à tentativa de demonstrar como o Estado pode administrar os sistemas sociais de maneira delimitada. Estudar os autores especialistas em Governança Pública nos sugeriu que sim, que o tema e a concepção dada nesta tese podem vir a ser uma tentativa de aproximação teórico-empírica que instrumentaliza o Estado para que este realize seu papel de coordenador garantidor do desenvolvimento coletivo.

O risco maior, no entanto, foi investir numa realidade de pesquisa empírica bem diferente da realidade discutida pelos autores adotados por nós para construir a base teórica. Mas como o risco não nos freia, pelo contrário, nos estimula, seguimos determinados a construir este trabalho que, acreditamos, tende a contribuir para que o diálogo entre a Administração Pública, a Ciência Política e a Economia possa representar o encontro de galerias que, no sentido dado por Souza Santos (1988), venha ajudar no processo de transformação da realidade proposta pelas Ciências Sociais.

Por meio do avanço do diálogo interdisciplinar que envolve a concepção e do avanço da sua prática, ampliam-se as reflexões sobre a relação entre o movimento de Governança Pública e sua associação com o paradigma paraeconômico. Dessa forma, à medida que o movimento avançar, avançará o nosso convencimento de que as reformas que evocam os Elementos de Governança Pública promovem a relação que o século XXI espera que se dê entre o Estado e a sociedade, ou seja, uma relação na qual o agente público coordena o desenvolvimento, que, por sua vez, reflete o multicentrismo da sociedade e a lógica dos valores substantivos.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brazil. In: DOUGLASS, M.; FRIEDMANN, J. (Org.). **Cities for Citizens: Planning and the rise of civil society in a global age**. Chichester, Reino Unido: John Wiley & Sons, 1998 (a). p. 39-65.

_____. From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. **Politics & Society**, Londres, v. 26, n. 4, p.511-537, dez. 1998 (b).

ANDION, C.; SERVA, M.; CAZELLA, A. A.; VIEIRA, P. F. Space and Inequality: a Case Study of Territorial Development in Santa Catarina. **Administrative Theory & Praxi**. Phoenix, Arizona, v. 31, n. 2, p. 164–186, jun. 2009.

ARIENTI, W. L. Do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano. **Revista de Economia Política**, Florianópolis, v. 4, n. 23, p.97-113, out./dez. 2003.

BERTHELOT, J. M. (org) **Épistemologie de sciences sociales**. Paris: PUF, 2001.

BEVIR, M. **Democratic Governance**. New Jersey: Princeton, 2010.

BIERMAN, A. K. **The philosophy of urban existence: a prolegomenon**. Ohio: Ohio University Press, 1973.

BIRKNER et al. **Avaliação Institucional Sobre a Descentralização Em Santa Catarina**. Universidade do Contestado. Canoinhas (SC). IPAC. Relatório de Pesquisa, p. 24, 2009 (a).

_____. **Secretarias de desenvolvimento regional de Santa Catarina: avaliação parcial no período 2007-2008**. Universidade do Contestado. Canoinhas (SC). IPAC. Relatório de Pesquisa. p. 20, 2009 (b).

BÖHM, S. **Repositioning Organization Theory: Impossibilities and Strategies** Basingstoke. Londres: Palgrave, 2006.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C.; PASSERON, J. C. **O Ofício de Sociólogo: Metodologia da pesquisa na sociologia**. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

_____. **Globalização e Estado-nação**. Texto para discussão 160. Escola de Economia de São Paulo, FGV, 2007.

_____. **Globalização e Competição: Por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, p. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento (REP). **Revista de Economia Política** (Impresso), v. 30, p. 663-686, 2010.

CAMPOS, R. R. et al. Reestruturação Industrial e Aglomerações Setoriais Locais em Santa Catarina. In: **A Pequena Produção e o Modelo Catarinense de Desenvolvimento**. VIEIRA, P. F. (Org.). Florianópolis: APED, 2002, p. 114-169.

CARIO, S. A. F. et al. **A Experiência Catarinense de Descentralização Administrativa: Indicadores Socioeconômicos e Avaliação das SDRs (Período 2003-2010)**. Florianópolis: Relatório de Pesquisa UFSC, p. 113, 2010. Trabalho não publicado.

CARIO, S. A. F.; PEREIRA, L. B.; SOUZA, J. p. Características do padrão produtivo e determinantes da competitividade: requerimentos para a construção de vantagens competitivas. In: PEREIRA, L. B.; CARIO, S. A. F.; KOEHLER, M. (Org.). **Padrão Produtivo e Dinâmica Econômica Competitiva: estudo sobre setores selecionados em Santa Catarina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001. p. 7-21.

CHANG, H. J. The economic theory of the developmental state. In: **The developmental state**. Londres: Cornell University, 1999. p. 182-199.

_____. **Chutando a escada:** A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2002.

CHANLAT, J. F.; SÉGUIN, F. (orgs.) **L'analyse des organisations:** une anthologie sociologique. Montreal: Gaëtan-Morin, 1983.

CHEVALLIER, J.; LOSCHAK, D. **A Ciência Administrativa.** Mem Martins: Europa-America, 1980.

DALY, H. E. **Toward a steady-state economy.** San Francisco: W. H. Freeman, 1973.

DAMO, M. R. S. **Análise da Descentralização administrativa do Governo de Santa Catarina e os efeitos da fragmentação territorial no oeste catarinense.** 2006, p. 205. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

DARIO, E. **Proposta de Rearranjo das Práticas de Gestão Pública para o Novo Sistema de Descentralização Administrativa de Santa Catarina atuar como Regiões em Aprendizagem.** 2004. 187 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

DENHARDT, R. **Teoria Geral de Organizações Públicas.** 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2004

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service:** serving, not steering. Nova Iorque: M. E. Sharp, 2003.

DESCAMPS, C. **As Ideias Filosóficas Contemporâneas na França (1960-1985).** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

DINIZ, E. **Globalização, Estado e Desenvolvimento:** Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DOBEL, J. p. Integrity in the Public Service. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 50, p. 356-366, maio/jun. 1990.

DUTRA, A.; LUZ, M. R. H. **Sistema de Avaliação de Desempenho das SDRs do Governo do Estado de Santa Catarina:** resultados

preliminares da aplicação de um modelo construtivista. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (ENAPG/ANPAD). 3., 2008. São Paulo. **Anais...** . Trabalho não publicado.

ERBER, F. S.; CASSIOLATO, J. E. Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 32-60, abri./jun. 1997.

ETZIONI, A. **Organizações Modernas**. São Paulo: Pioneira, 1967.

_____. **The active society**. Nova Iorque: Free Pass, 1968.

EVANS, p. El Estado como problema y como solucion. **Desarrollo Economico**, Buenos Aires, v. 35, n. 140, p. 529-562, jan./mar. 1996.

FERRAZ, J. C., KUPFER, D.; HAGUENAUER, L. Competitividade, padrões de concorrência e fatores determinantes. In: FERRAZ, J. C., KUPFER, D.; HAGUENAUER, L. **Made in Brazil**: Desafios competitivos para a indústria. São Paulo: Campus, 1996, p. 553-555.

KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia Industrial**: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FILIPPIM, E.; ABRUCIO, F. L. Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 2, p. 212-228, mar./abr. 2010.

FREEMAN, J. L. **The Policy Process**. Nova Iorque: Doubleday, 1965.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 5, p. 119-138, out. 2004.

FRY, E. H. **The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Policy Affairs**. Nova Iorque: Council on Foreign Relation Press, 1998.

GOULARTI FILHO, A. **Formação Econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Cidade Futura, 2002.

_____. O Planejamento estadual em Santa Catarina de 1995 a 2002. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 627-660, jun. 2005.

_____. Formação Econômica de Santa Catarina: uma tentativa de síntese. In: MATTEI, L.; LINS, H. N. (Org.) **A socioeconomia catarinense: cenários e perspectivas no início do século XXI**. Chapecó: Argos, 2010. p. 29-62.

GUALBERTO, C. L.; CÁRIO, S. A. F.; DIAS, T. Estado e Planejamento: análise do Plano de Metas do Governo de Santa Catarina (PLAMEG) no período 1961-1970. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE. 5., 2011. Florianópolis. **Anais...** . Trabalho não publicado.

GUERREIRO RAMOS, A. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

_____. **A Nova Ciência das Organizações**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1989.

_____. **A Redução Sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

HABERMAS, J. **Knowledge and human interests**. Boston: Beacon Press, 1970.

_____. The public sphere. **New German Critique**, [S. L.] v. 3, p. 49-55, 1974.

_____. **The theory of communicative action**. Boston: Beacon Press, 1987, v. 2.

_____. **Direito e democracia: entre factividade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 1-2.

HAMILTON, A. **Papers on Public Credit, Commerce and Finance**. Nova Iorque: Columbia University, 1934.

HARMON, M. **Action theory for public administration**. Nova Iorque: Longman, 1981.

HUNT, E. K. **História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IANNI, O. **Estado e Capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasileira, 1989.

IGLESIAS, E. El papel del Estado y los paradigmas económicos. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 90, p.7-15, dez. 2006.

JAPIASSU, H. **Introdução ao Pensamento Epistemológico**. São Paulo: Francisco Alves, 1991.

JESSOP, B. Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on post-Fordist Political Economy. **Studies in Political Economy**, Ottawa, Canadá, n. 40, p.7-40, 1993.

_____. The Transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state. In: BURROWS, R.; LOADER, B. (orgs). **Towards a Post-Fordist Welfare State**, Londres: Routledge, 2004. p.13-37

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2000.

KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest and money**. Londres: MacMillan, 1936.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

KOOIMAN, J. **Governing as Governance**. Londres: Sage, 2003.

LIST, G. F. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MANIN, B. On Legitimation and deliberation. **Political Theory**, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 338-368, 1987.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1990.

MATTOS, F. M. **Santa Catarina**: Nova Dimensão. Florianópolis: Lunardelli, 1973.

MATTOS, L. V. As razões do laissez-faire: uma análise do ataque ao mercantilismo e da defesa da liberdade econômica na Riqueza das Nações. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 108-129, jan./mar. 2007.

MERTON, R. K. **Social theory and social structure**: toward the codification of theory and research. Glencoe, Illinois: Free Press, 1949.

MILL, J. S. **Princípios de Economia Política com algumas de suas aplicações a Filosofia Social**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. (Os Economistas, v.1).

MORIN, E. **Ciência com consciência**. Lisboa: Europa-América, 1982.

MORIN, E. **O problema epistemológico da complexidade**. Lisboa: Europa-América, 1996.

OLOWU, D. Introduction – Governance and Public Administration in the 21st Century: a research and training prospectus. **International Review of Administrative Science**, [S. L.], v. 68, n. 3, p. 345-353, 2002.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

O'DONNELL, G. Teoria democrática e política comparada. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p.655-690, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 27 jun. 2010.

PAES DE PAULA, A. P. Guerreiro Ramos: resgatando o pensamento de um sociólogo crítico das organizações. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 14, n. 40, p. 169-188, jan./mar. 2007.

PAULUS VI. Papa. **Carta Encíclica Populorum Progressio** (sobre o desenvolvimento dos povos), Vaticano, 1967.

PAYNE, A. Globalization and Modes of Regionalist Governance. In: PIERRE, J. (Ed.). **Debating Governance: authority, steering and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 201-218.

PETERS, B. G. Governance and Comparative Politics. In: PIERRE, J. (Ed.). **Debating Governance: authority, steering and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 36-53.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, Politics and the State**. Houndmills: MacMillan Press, 2000.

POLANYI, K. **A Grande Transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRIGOGINE, I.; STENGERS, I. **A nova aliança: a metamorfose da Ciência**. 3ª ed. Brasília: Editora da UnB, 1997.

PUTNAM, R. Bowling alone: America's declining social capital. **Journal of Democracy**, Washington, v. 6, n. 1, p. 65-78, 1995.

_____. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

_____. **Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community**. 1 ed. Nova Iorque: Simon & Schuster, 2001.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. 1 ed. Maidenhead: Open University Press, 1997.

_____. Governance and Public Administration. In: PIERRE, J. (ed.), **Debating Governance: authority, steering and democracy**. Oxford, Oxford University Press, 2000. p. 54-90.

_____. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. 7 ed. Maidenhead: Open University Press, 2010.

RINALDI, M. Orçamento de Santa Catarina: realidade ou ficção? **Diário Catarinense**, Florianópolis, 17 out. 2011. p. 4-5.

ROSE, R.; PETERS, B. G.; **Can government go bankrupt?** Nova Iorque: Basic Books, 1976.

ROSENBERG, N. Adam Smith and Laissez-Faire Revisited. In: GERALD, p.; O'DRISCOLL, Jr. (Ed.). **Adam Smith and Modern Political Economy**: Bicentennial Essays on The Wealth of Nations. Iowa: Iowa State University Press, 1979. p. 19-34.

RUDNICK, L. T. **A Política de Descentralização Administrativa e o Desenvolvimento Regional em Santa Catarina**. 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional – Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Universidade do Contestado, Canoinhas, 2010.

SALM, J. F.; MENEGAZZO, M. E.. Os modelos de Administração Pública como estratégias Complementares para a Co-Produção do Bem Público. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (ENAPG/ANPAD), 2., 2006, São Paulo. **Anais...**. Trabalho Não Publicado.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento. **Seminário Sócio Econômico**: Documento Final. Florianópolis, 1959.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento. **Plano de Governo 2003-2006**. Florianópolis, 2002.

_____. Lei Complementar n. 243, de 30 de janeiro de 2003. Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 01/07/2011.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Projeto Meu Lugar**: Transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento. Florianópolis, 2004.

_____. Lei Complementar n. 284, de 28 de fevereiro de 2005. Estabelece modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e

dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 01/07/2011.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento. **Plano Catarinense de Desenvolvimento SC 2015**: Relatório Técnico. Florianópolis, 2006.

_____. Lei Complementar n. 2381, de 7 de maio de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 01/07/2011.

_____. Decreto Executivo n. 2640, de 22 de setembro de 2009. Aprova o regimento interno das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional da grande Florianópolis e de Joinville e a distribuição dos cargos de provimento em comissão que compõem sua estrutura, e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.pge.sc.gov.br>>. Acesso em: 01/07/2011.

_____. Decreto Executivo n. 2641, de 22 de setembro de 2009. Aprova o regimento interno das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional de Blumenau, Chapecó, Criciúma, Itajaí e Lages e a distribuição dos cargos de provimento em comissão que compõem sua estrutura, e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.pge.sc.gov.br>>. Acesso em: 01/07/2011.

_____. Decreto Executivo n. 2642, de 22 de setembro de 2009. Aprova o regimento interno das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional de Araranguá, Brusque, Caçador, Campos Novos, Canoinhas, Concórdia, Curitiba, Jaraguá do Sul, Joaçaba, Laguna, Mafra, Rio Do Sul, São Miguel d'Oeste, Tubarão, Videira, Xanxerê e a distribuição dos cargos de provimento em comissão que compõem sua estrutura, e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.pge.sc.gov.br>>. Acesso em: 01/07/2011.

_____. Decreto Executivo n. 2643, de 22 de setembro de 2009. Aprova o regimento interno das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional de Braço Do Norte, Dionísio Cerqueira, Ibirama, Itapiranga, Ituporanga, Maravilha, Palmitos, Quilombo, São Joaquim, São Lourenço d'Oeste, Seara, Taió e Timbó e a distribuição dos cargos de provimento em comissão que compõem sua estrutura, e estabelece

outras providências. Disponível em: <<http://www.pge.sc.gov.br>>. Acesso em: 01/07/2011.

_____. Lei Complementar n. 534, de 20 de abril de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 381, de 2007, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 01/07/2011.

SAWARD, M. In search of the Hollow Crown. In: WELLER, P.; BARKVIS, H.; RHODES, R.A.W. (Org.). **The Hollow Crown**. Londres: Macmillan, 1997. p. 16-36.

SCHMITZ, S. **Planejamento Estadual: A Experiência do Plameg**. Florianópolis: UFSC, 1985.

SCHON, D. **Beyond the stable state**. Nova Iorque: Random House, 1971.

SCHUMPETER, J.A. **History of Economic Analysis**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1966.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SELL, C. E. **Sociologia Clássica: Marx, Durkheim e Weber**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

SIMON, H. A. **Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization**. 2 ed. Nova Iorque: Free Press, 1957.

_____. The architecture of complexity. **Proceedings of the American philosophical society**, Nova Iorque, n. 6, p.467-482, 1962.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOUZA SANTOS, B. Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. **Estudos Avançados (USP)**, São Paulo, n. 3, p. 46-71, maio/ago. 1988.

_____. (Org.). **Democratizar a Democracia: Os caminhos da** democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

VERGARA, S.; CALDAS, M. p. Paradigma Interpretacionista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 66-71, out./dez. 2005.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D.M. (Org.). **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 13-27.

WALDO, D. **The Administrative State: a study of the political theory of american public administration**. Nova Iorque: Ronald Press, 1948.

_____. **The enterprise of public administration**. Novato, Ca.:Chandler & Sharp Publications Inc., 1980.

WEBER, M. **The protestant ethic and the spirit of capitalism**. Londres: G. Allen & Unwin, 1930.

_____. **Economy and society: an outline of interpretive sociology**. Berkeley: University of California Press, 1978.

_____. **Sobre a teoria das ciências sociais**, São Paulo: Moraes, 1991.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

APÊNDICE – Instrumento de coleta de dados (roteiro de entrevista)

E1	Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil.
-----------	--

1. Considerando os cargos e as instituições a que está vinculado, além da quantidade de conselheiros, o CDR consegue representar os interesses da região?
2. Como são escolhidos esses representantes?
3. Eles conseguem debater e argumentar nas reuniões do CDR antes de decidir?
4. Existe diferença entre a capacidade de debate dos conselheiros representantes da sociedade civil, do mercado e do Estado?
5. Os representantes conseguem se identificar com a prioridade dos demais, levando em conta interesses e necessidades da região? É possível dar algum exemplo?
6. Há momentos em que se evidenciam interesses específicos de um município em prejuízo de interesses da região?
7. Eles costumam se apoiar nas recomendações dos Comitês Temáticos?
8. Considerando o desempenho da SDR da sua região, as deliberações representam os interesses da sociedade abrangida?

E2	Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações.
-----------	---

9. O Secretário Regional consegue coordenar as reuniões?
10. As ações desenvolvidas por ele e pela sua equipe incentivam a cooperação entre os representantes? Que ações poderiam exemplificar isso?
11. Você já vivenciou alguma situação onde foi difícil para o Secretário coordenar o debate?
12. Quando existem os conflitos o Secretário Regional sugere, por exemplo, que os conselheiros ordenem as questões, selecionando o que é prioritário?
13. Quando está mediando, ele consegue conduzir a discussão de forma que os participantes entrem em consenso e a coesão aconteça, sem que o próprio Secretário tenha que indicar a solução?

E3	Delegação da autoridade estatal em três direções: <i>downward</i>, <i>outward</i> e <i>upward</i>, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes.
-----------	--

14. A SDR estabelece acordos, convênios e contratos com órgãos do governo federal, de outros municípios e estados, com organizações como ONGs ou ainda com organizações internacionais?
15. Pode citar exemplos?
16. Isso traz que tipos de benefícios para a região?
17. Como tem se dado a relação entre a SDR e as Secretarias Setoriais do Governo do Estado?
18. No seu entendimento, com a descentralização para as SDRs e ainda com os acordos com terceiros citados antes, o governo estadual sofre o risco de perder o poder e controle sobre a gestão?
19. Existem dificuldades na execução desses acordos?
20. Você já percebeu situações em que as Secretarias Setoriais, por causa dessas “parcerias”, agiu parecendo querer retomar o controle?
21. O Secretário Regional quem coordena essas parcerias?
22. A coordenação feita por ele ou pela equipe tem aumentado o número de projetos executados dessa forma?

E4	Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos.
-----------	--

23. Sobre a legislação que regulamenta esse modelo de gestão adotado em Santa Catarina, a SDR costuma consultar e seguir?
24. Vocês se apóiam na legislação?
25. Você observa preocupação com os resultados?
26. Vocês costumam usar instrumentos e técnicas de empresas privadas?
27. Na gestão da SDR, incluindo o CDR, são utilizados dados, indicadores, relatórios, diagnósticos, dentre outros, para facilitar e sustentar as decisões?
28. Costumam terceirizar atividades ou adotar medidas para dar mais agilidade ao processo e melhorar os resultados na gestão da SDR? Algum exemplo?

29. Como é feito o gerenciamento dos projetos antes e depois das reuniões do CDR?
30. Já aconteceram casos em que a SDR buscou a opinião da sociedade por meio de plebiscitos, voto ou qualquer outro mecanismo que apoiasse a decisão tomada pelo CDR ou o planejamento para a região?
31. Sabe se algum conselheiro costuma fazer isso antes de vir pra reunião?

E5**Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional.**

32. Como é feita a distribuição de recursos entre municípios? Tem algum critério?
33. A equipe de planejamento da SDR participa das reuniões do CDR de alguma maneira?
34. A SDR tem por hábito seguir algum planejamento regional?
35. Existe algum planejamento guiando as decisões deliberadas?

Questão de encerramento da entrevista

36. Considerando o quadro existente, quais ações de governo poderiam levar à melhoria do papel da SDR na região?