

**Intervenções governamentais nos processos
decisórios para a promoção do
desenvolvimento regional:
um estudo de caso das Secretarias de
Desenvolvimento Regional de Santa Catarina –
SDR¹**

Walter Marcos Knaesel Birkner²

RESUMO

Trata-se de um estudo de caso acerca do desempenho de Secretarias de Desenvolvimento Regional do Estado de Santa Catarina - SDR, criadas em 2003 pelo governo catarinense, tendo estas a incumbência de promover a descentralização governativa e a participação da sociedade civil, bem como a sua aproximação com a esfera governamental para a promoção do desenvolvimento regional. Para a sua realização, foram enviados por correio eletrônico, durante o segundo semestre de 2004, questionários com perguntas abertas e fechadas, e foram realizadas entrevistas, através das quais se coletaram opiniões a respeito do funcionamento das SDR. Em relação à perspectiva teórica, está implícita a intenção de testar um dos pressupostos das abordagens neo-institucionalistas da ciência política, segundo o qual a promoção de ambientes favoráveis ao desenvolvimento local e regional pode ser estimulada a partir e através de reformas políticas eficientes, dependendo da capacidade de propiciarem as sinergias necessárias entre a esfera governamental e da sociedade civil. De modo geral, os resultados não permitem generalizações acerca do conjunto das SDR, por se tratar de um estudo de caso circunscrito a três dessas entidades. Todavia, no caso observado, indicam-se problemas no funcionamento das referidas entidades, por conta da insuficiência de formação técnica e teórica dos quadros humanos que compõem suas estruturas operacionais. Isso conduz à constatação de que a origem do problema está

¹ Artigo resultante de trabalho de pesquisa financiado pelo Programa de Financiamento da Pesquisa Docente – Profipe, da Universidade do Contestado – Campus Canoinhas

² Sociólogo, doutor em Ciências Sociais pela Unicamp, e coordenador do Curso de Ciências Sociais – com ênfase em desenvolvimento regional – da Universidade do Contestado UnC – Campus Canoinhas.

Endereço: Rua 30 de Agosto, 100 – Itoupava Norte – 89065-210 – Blumenau – SC

Endereço eletrônico: cienciassociais@cni.unc.br / Fones: 338-0249/622-9999

na formação dos quadros partidários, de onde são originárias as indicações aos cargos de confiança, sugerindo estratégias de capacitação.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, intervenções governamentais, descentralização governativa, participação, processos decisórios, sinergias e SDR.

ABSTRACT

STATE INTERVENTIONS IN THE DECISION MAKING PROCESS OF REGIONAL DEVELOPMENT: A CASE STUDY OF THE REGIONAL DEVELOPMENT SECRETARIES IN THE STATE OF SANTA CATARINA – This paper is a case study about the Regional Development Secretaries of Santa Catarina state - SDR, created in 2003 by the state government, to promote the governmental decentralization, civic participation, and an approach between social and governmental areas to promote regional development. During the second semester of 2004, questionnaires with open and closed questions were mailed, and interviews were made, for opinions on the SDR's operation. Theoretically, the purpose was to test the assumption of new institutionalism in political science that promotes favorable environments for local and regional development based on necessary synergies between government and social areas. The results cannot authorize generalizations about all governmental departments, because this work is only a case study, circumscribed to 3 Secretaries. But, in the observed case, we can see operational problems related to the lack of technical and theoretical formation of the agents that are part of this structure. Hence, we can conclude that the origin of this problem is situated in the low instructional level of the human frame in the political parties, from where come positions of trust, suggesting, therefore, personal qualification strategies.

Keywords: regional development, governmental interventions, governmental decentralization, participation, decision making process.

Prelúdio

No interior das reflexões sobre o desenvolvimento regional, tem sido importante a observação das intervenções governamentais, em tese objetivadas a facilitar a promoção de ambientes político-operacionais, no interior dos quais possa vingar a construção de alternativas voltadas ao desenvolvimento das regiões. Essas intervenções, ao largo de um movimento histórico recente de articulação da sociedade civil e, mesmo, de sinergias entre as esferas pública estatal e da sociedade civil, têm sido parcialmente impulsionadas ante a necessidade [geral] de responder às insuficiências do modelo de administração pública centralizador que, embora não desprovido de significado, mostrou-se progressivamente anacrônico nas últimas duas décadas.

Uma das razões disso é o fato de que, associada ao modelo tradicional de desenvolvimento urbano-industrial, verticalizado, competitivo e geograficamente anár-

quico, a forma centralizadora não foi capaz de conter os fluxos demográficos em direção aos centros urbanos, e a conseqüente evasão e estagnação econômica de inúmeras micro-regiões e suas cidades em todos os estados brasileiros nas últimas cinco décadas.

Ora, não tem sido essencialmente distinta a dinâmica socioeconômica do estado de Santa Catarina. Embora o estado tenha sido apontado durante muito tempo como exemplo de distribuição demográfica equilibrada, nas últimas duas décadas essa dinâmica foi alterada na direção da concentração urbana, revelando a impotência governamental diante do macro modelo urbano industrial, causador de desequilíbrios regionais. Assim, os últimos três governos estaduais inclinaram-se à necessidade de refletir e formular, e mesmo apoiar estratégias voltadas a conter tal movimento. Nessa direção, o estado foi palco de duas recentes experiências, embora não pioneiras.³ Ambas são inconclusas e, apesar de parcialmente diferentes, norteadas pela idéia da descentralização governativa e da participação da sociedade civil, bem como de sua aproximação com a esfera política. Mencionaremos as duas em ordem cronológica, embora nos interesse somente a análise da segunda.

A primeira dessas experiências foi a dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina – FDRI, que iniciou em 1996 em Chapecó, e disseminou-se rapidamente pelo estado. Trata-se de entidades não-governamentais de organização das demandas regionais para a formulação de diretivas que permitam a construção do desenvolvimento integrado e sustentável. O sentido da criação desses novos espaços políticos era aglutinar parcerias interinstitucionais que ultrapassassem o âmbito municipal, congregando os setores público, privado e público não-estatal. Assim, a criação dos referidos fóruns significou a perspectiva de ampliação dos espaços de participação regional da sociedade civil nos processos decisórios. É preciso entender que se trata de um espaço ainda restrito, normalmente ocupado por entidades e atores que já compõem aquilo que podemos chamar de a parte organizada da sociedade civil. A novidade, contudo, é que os referidos fóruns abriram um canal para as ações articuladas entre essas entidades e atores, que antes disso agiam de forma menos articulada, quando não insulada.

A história dos fóruns assemelha-se, não por mera coincidência, com a trajetória das associações de municípios do estado,⁴ representando, de certa maneira, uma continuidade e ao mesmo tempo um alargamento dessa experiência, em função do caráter mais participativo da sociedade. Os FDRI, ainda bastante recentes no tempo histórico, representam um movimento de descentralização política marcado essencialmente por iniciati-

³ Outras importantes experiências de descentralização e regionalização são dignas de menção, embora anteriores e com particularidades distintas às atuais, sendo elas a criação e proliferação das associações de municípios de Santa Catarina e a interiorização do ensino superior, processos ambos iniciados ainda na década de sessenta, durante o regime militar no país.

⁴ A referência é às Associações de Municípios de Santa Catarina, criadas a partir do fim da década de sessenta, com o objetivo geral de organizar as demandas regionais e fortalecer o papel dos executivos municipais na relação com a esfera governamental estadual. A criação dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado foi, por sua vez, o resultado da movimentação das referidas associações no sentido de fortalecer a integração política regional e de ampliar o leque de participação, até então restrito aos executivos municipais.

vas regionais que se reproduziram mimeticamente nas microrregiões catarinenses, sinalizando uma tendência de mobilização das comunidades regionais em resposta às próprias dificuldades do governo estadual na busca de alternativas aos problemas do desenvolvimento.

Não obstante, o seu surgimento tem sido marcado desde o início por um caráter neo-institucional, diga-se, em sintonia com a necessidade de criar espaços de discussão e formulação de políticas que integrem as instâncias governamentais e os mais variados setores da sociedade civil. Estes fóruns regionais foram sendo criados, um a um, a partir de articulações entre atores políticos microrregionais com o objetivo de entender os problemas oriundos em grande medida do processo de mundialização que afetou as economias locais, mas também por conta de um certo esgotamento do modelo econômico catarinense.

Dessa forma, a emergência dos FDRI deve ser entendida na mesma proporção da vulnerabilidade sentida por várias microrregiões diante da abertura comercial e da diminuição do protecionismo, mas não menos em relação aos desequilíbrios demográfico e ambiental.⁵ Sua experiência é algo bastante recente do ponto de vista histórico e, embora haja um estudo sobre a trajetória dos Fóruns,⁶ seus resultados foram parciais e apenas embrionários, inclusive porque a trajetória da maioria dessas entidades acabou interrompida,⁷ justamente em função da política de descentralização adotada pelo governo estadual na gestão de 2003-2006, materializada nas Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDR.

Método de coleta de dados e de abordagem teórica

As referidas SDR constituem, assim, a segunda experiência aqui mencionada, sendo o objeto de nossa análise. Para tanto, foram enviados por correio eletrônico, durante o segundo semestre de 2004, questionários com perguntas abertas e fechadas, e foram realizadas entrevistas, através das quais se coletaram opiniões a respeito do funcionamento das SDR.

Os questionários foram dirigidos a integrantes de três Conselhos Regionais de

⁵ A abertura comercial, com o fim de barreiras protecionistas e a política de valorização cambial, afetou economias como as dos setores têxtil e carbonífero em Santa Catarina. Da mesma maneira, a falta de recursos públicos ocasionada pela necessidade de enxugamentos orçamentários asseverou a crise de muitos municípios, tradicionalmente dependentes dos recursos públicos. Todavia, outros fatores estão na crise do desenvolvimento em Santa Catarina, a começar pela defasagem tecnológica, passando pelo êxodo rural e pelo esgotamento do extrativismo da madeira em todo o planalto catarinense, sem esquecer do declínio da extração de carvão mineral no sul do estado.

⁶ Ver Birkner, Walter Marcos Knaesel. Capital social e reformas políticas: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina. Campinas, IFCH, 2004. Tese de doutorado.

⁷ Recentemente a Federação Catarinense de Municípios – FECAM – assumiu a coordenação estadual dos referidos fóruns, com o principal intuito de reativar os trabalhos dessas organizações não governamentais, praticamente suspensos há dois anos, desde a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional.

Desenvolvimento, dos quais as SDR participam, tendo-se obtido o retorno de um conjunto de doze respondentes. Já as entrevistas, realizadas em apenas uma SDR, foram feitas com um secretário e dois assessores.

A restrição numérica à abrangência do campo investigativo deste trabalho deve-se aos limites de tempo, de orçamento, mas também à falta de retornos aos primeiros contatos telefônicos e dos questionários. Todavia, trata-se de uma experiência “piloto”, o que não invalida os resultados da análise e conseqüentemente o caráter investigativo do projeto, embora não permita a construção de uma pretendida regularidade que conduzis-se, por sua vez, a alguma generalização sobre as SDR.

Nesse sentido, a pesquisa tem dimensões não muito maiores que as de um estudo de caso, servindo de referência para formulações hipotéticas posteriores. Assim, as conclusões apontadas aqui poderão ser testadas a partir da observação de uma amostragem ampliada, sendo esta a perspectiva.

Em relação à perspectiva teórica, está implícita a intenção de testar um dos pressupostos das abordagens neo-institucionalistas da ciência política, segundo o qual a promoção de ambientes favoráveis ao desenvolvimento local e regional pode ser estimulada a partir e através de reformas políticas eficientes, dependendo da capacidade de propiciarem as sinergias necessárias entre a esfera governamental e da sociedade civil.

As Secretarias de Desenvolvimento Regional - SDR

Em 2003, foram criadas 29 destas secretarias, distribuídas em suas respectivas microrregiões, inspiradas não apenas na perspectiva da descentralização, mas também no estabelecimento de sinergias entre governos e sociedade organizada, para a geração de ambientes de participação e cooperação a fim de construir estratégias de eficiência governativa na promoção do desenvolvimento regional. De caráter operativo, essas secretarias estariam imbuídas da responsabilidade de reunir atores e entidades locais-regionais [leia-se, poderes públicos, entidades empresariais, associações de classe, empresas públicas e universidades] a fim de identificar os “gargalos” do desenvolvimento, apontar um conjunto de demandas prioritárias e formular estratégias para a sua operacionalização com o apoio político-institucional governamental.

Assim, as SDR estariam incumbidas de “coordenar e articular o apoio do Governo do Estado aos Municípios, de forma articulada [sic] com as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional”, além de “elaborar programa voltado à desconcentração gradativa das atividades de planejamento de políticas e planos de desenvolvimento global e regional”.⁸ Em tese, a principal mudança em relação às formas de governo anteriores é dividir a responsabilidade do processo decisório com as comunidades regionais do estado, que ajudariam a decidir junto as SDR quais as obras a serem executadas com os recursos do governo estadual. Segundo as diretrizes regimentais, o governo estadual estaria no comando da estrutura, orientando o processo na direção do “equilíbrio social, da

⁸ Ver o sítio eletrônico www.sc.gov.br/conteudo/governo/paginas/index_secretariasregionais.htm

sustentabilidade e da harmonia”.⁹

Nessa perspectiva, a sociedade civil organizada passaria a eleger anualmente as prioridades da região a serem contempladas no orçamento estadual. Suas estruturas operacionais são compostas por pessoas vinculadas aos partidos da base governista no estado e o número de cargos remunerados ocupados varia entre vinte e trinta. Já a composição política integra, de modo geral, um conjunto de atores sociais e institucionais que, em tese, são os responsáveis pela eleição das prioridades microrregionais a serem atendidas pelo governo estadual. Segundo informações obtidas por integrantes de algumas dessas secretarias, durante o primeiro ano de implantação, não foi possível operacionalizar as secretarias em razão da falta de dotação orçamentária, embora os cargos já estivessem sendo ocupados.

A idéia geral que inspirou a criação dessas secretarias não difere, grosso modo, das proposições surgidas do interior das reflexões sobre o desenvolvimento regional. Segundo informações dos mesmos integrantes, trata-se de tentar reproduzir no estado experiências institucionais baseadas na descentralização, como as existentes na Itália, mas também na Espanha, principais referências ao governo catarinense, embora haja inúmeras outras experiências do gênero em países da Europa. Nesse sentido, não haveria grande diferença de procedimento em relação ao que se propôs com a criação dos FDRI, isto é, a descentralização político-administrativa e a participação da sociedade organizada em sinergia com órgãos governamentais para a promoção do desenvolvimento regional integrado e sustentável.

Por outro lado, o curto tempo de experimentação, e a própria inoperância inicial das secretarias por conta da ausência orçamentária, impede qualquer avaliação definitiva sobre o seu desempenho. As críticas em relação à iniciativa ficam, momentaneamente, por conta do dispêndio financeiro criado com a estrutura de cargos e salários que, na ausência de operacionalidade, não se justifica, tendo servido apenas para o emprego de pessoas, muitas delas sem identificação com os propósitos da descentralização e democratização das decisões.

Assim, uma das preocupações apontadas nos depoimentos obtidos durante a presente investigação é de que a criação das SDR não signifique mais que a sobreposição aos FDRI, uma estrutura mista entre governos e sociedade civil, por uma estrutura institucional, cuja composição político-partidária pode retirar de cena uma importante parcela da sociedade civil, cuja utilidade passa a ser dispensada.

Como os FDRI não foram criados “de cima para baixo”, não haveria porque supor que o atual governo estadual tivesse a intenção de retirar dessas instâncias a “marca” do governo anterior. Ele poderia, ao contrário, aproveitá-la. De todo modo, a hipótese não se descarta, uma vez que o envolvimento do governo anterior com os FDRI produziu a vinculação da sua imagem a essas organizações de caráter não-governamental. Se esta não for a intenção, por outro lado, fica evidente o marketing político que o governo atual pretende conferir à sua iniciativa, o que de qualquer forma afetou a iniciativa dos referidos fóruns regionais, que saíram de cena. Da mesma forma, a presença de uma tal estrutura político-administrativa e ao mesmo tempo partidária nas microrregiões do estado tende

⁹ Idem, *ibid.*

a fortalecer as relações clientelistas ao invés de atenuá-las, além de facilitar futuras estratégias eleitorais.

Nessa direção tomam importância as preocupações de alguns autores, como é o caso de Bandeira [1999], autor que tem observado experiências de democratização no Brasil.¹⁰ Ele adverte para o caráter negativo de certas medidas institucionais que, objetivadas à promoção da participação social, acabam produzindo o afastamento da sociedade.¹¹ É nessa direção que se justifica a preocupação de Bandeira quanto à possibilidade de aniquilar iniciativas saudáveis de participação social nos processos políticos, interrompidas por objetivos eleitorais. E, diga-se, em sociedades cujas relações políticas sempre foram, no geral, verticalizadas, essa advertência faz todo o sentido. Se até 2002, o volume de reuniões dos FDRI e a sua presença na imprensa foram de algum modo notáveis, essa presença diminuiu sensivelmente no ano seguinte, dando lugar à badalação dessas novas estruturas governamentais que no primeiro ano de existência não demonstraram a desejada operacionalidade.

Outro importante fator apontado por Bandeira tem a ver com o comportamento dos agentes responsáveis pela organização e condução dos trabalhos. Sem um compromisso rigoroso com a forma democrática na condução do processo, de pouco adiantará a participação da sociedade civil. Trata-se de uma outra característica também nada incomum nesses casos, não custando lembrar que um dos principais objetivos – o fim – a ser logrado nos processos participativos é a alteração do próprio procedimento – o meio.

Embora seja prudente considerar o pouco tempo de vida das SDR, o que tem definido preliminarmente a avaliação sobre esta reforma institucional é justamente a falta de um norte rigorosamente comprometido com a forma democrática, além do despreparo técnico de seus integrantes. Isto fica evidente nos depoimentos e nas observações de campo feitas durante a investigação, e que descreveremos a seguir.

O problema das SDR

A finalidade geral das SDR é a de ser o braço operacional do governo do estado em cada região. Os focos dessa operação são a melhoria da qualidade de vida, a modernização da gestão pública, a inclusão social, o respeito à questão ambiental e o desenvolvimento econômico regionalizado, isto é, voltado à integração regional, por meio de ações integradas entre os agentes envolvidos no âmbito intermunicipal.

O problema é que isso não acontece. E não acontece porque não há predisposição mental – leia-se ausência de cultura cooperativa – entre os agentes envolvidos nesse arranjo “neo-institucional”.¹² Embora o caso estudado não permita generalizações de maior

¹⁰ O autor acompanhou a atuação dos Coredes – Conselhos Regionais de Desenvolvimento – no Rio Grande do Sul, além das experiências de descentralização e participação nos estados do Ceará, Espírito Santo, e Minas Gerais.

¹¹ Vale igualmente consultar Dowbor [1998], especialmente as páginas 275-80.

¹² Leia-se iniciativas político-institucionais com o objetivo de criar ambientes de eficiência governativa, marcadas por processos de descentralização e aproximação entre as esferas civil e governamental.

âmbito acerca da iniciativa governamental, é indispensável considerar a hipótese de que o ambiente mais atentamente observado em uma dessas Secretarias possa ser constatado em outras, a ponto de demonstrar uma regularidade preocupante. A maior parte das pessoas indagadas na pesquisa se mostra insatisfeita com o funcionamento de suas respectivas secretarias. Embora seja difícil isolar as preferências partidárias dos entrevistados de suas opiniões, existe algum consenso sobre a inoperância de algumas SDR.

A primeira razão está na falta do cumprimento governamental com as dotações orçamentárias às referidas Secretarias. Esse fator dificulta a materialização da preceituada autonomia regional quanto à gestão dos recursos, não rompendo a dependência regional para com a estrutura administrativa centralizada na capital do estado – o que produz a contradição. Simbolizando as dificuldades orçamentárias dos governos nas últimas duas décadas – o que subentende o tripé das crises fiscal, tributária e de eficiência nos gastos – essa indisponibilidade de recursos, aliada à falta de infra-estrutura adequada para a operacionalidade das SDR, compõem a primeira generalização a respeito da experiência.¹³

Todavia, a principal razão apontada é a falta de formação e capacitação técnica, mas também política, dos agentes diretamente vinculados às SDR. Enquanto a experiência dos FDRI se caracterizou pelo multipartidarismo ou, indo além, pela não-partidarização do processo, a composição das SDR é, como não poderia deixar de ser, partidária e situacionista. E, conquanto o problema da falta de verbas seja reconhecido como impedimento a maior eficácia, reside na deficiência dos quadros humanos a maior dificuldade na promoção da eficiência. Quando se excluem os depoimentos dos agentes diretamente vinculados a SDR, torna-se absolutamente consensual que os referidos atores não desempenham bem suas funções pela falta de qualificação técnica e gerencial. Da mesma maneira, falta entendimento político acerca do sentido da descentralização e da participação da sociedade civil, além da importância da aproximação desta sociedade com a esfera governamental, bem como da vinculação desses fatores às finalidades das SDR. A falta dessa compreensão é estendida, algumas vezes, aos agentes da sociedade civil, mas com maior frequência ainda aos agentes políticos institucionais dos municípios.

Nessa direção, também se aponta a incapacidade dos agentes político-institucionais de promoverem ações e produzirem soluções regionalmente integradas e cooperativas. Dito de outra maneira, trata-se da dificuldade de superação de fatores como a rivalidade partidária e o bairrismo, o que impede o estabelecimento de consensos sobre a prioridade de demandas regionais, que com frequência favorecem mais diretamente um ou dois municípios, causando resistências insuperáveis em outros. O resultado é um jogo de subtração, ou seja, todos perdem porque certas ações, que dependem justamente do apoio da maioria dos municípios a um ou dois deles, são inviabilizadas. E quando chega a vez de

¹³ Alunos de Ciências Sociais da Universidade do Contestado, coordenados pelo Professor Rui Branco, na disciplina de Estatística, realizaram uma pesquisa de opinião com 170 entrevistados sobre uma das SDR, sediada no município de Canoinhas. Com margem de erro amostral de 5,5%, o levantamento indica alguns dados, como: 64,12% não sabem o nome do secretário regional; 72% não souberam citar qualquer ação desenvolvida pela SDR; 90,6% afirmaram não buscar soluções para o desenvolvimento na SDR e, finalmente, 95,3% reprovam os critérios de parentesco e filiação partidária para a indicação de cargos na SDR.

o município prejudicado apoiar os outros, será a sua vez de não colaborar, reproduzindo uma racionalidade competitiva e regionalmente autodestrutiva, tal qual a cobra que come o próprio rabo. Some-se a isso a presença do personalismo político, manifestação inerente à formação autoritária e, quando muito, populista, da classe política regional. Este fator de origem sócio-histórica aproxima algumas regiões do estado à realidade existente em grande parte do país, marcada pela ausência de uma cultura urbana industrial capaz de romper com as tradições do latifúndio e do conseqüente coronelismo, inerentes à história local.

Não obstante, é no próprio interior das SDR que a ausência de uma cultura democrática e de formação técnica emperram todo o processo. Ao se comporem as equipes técnicas das SDR, o perfil gerencial e técnico é menosprezado em algumas delas. Nesse sentido, é importante compreender que as indicações aos cargos são o resultado do jogo político local-regional, onde o governador tende a respeitar certo grau de autonomia intrapartidário. Assim, a indicação do secretário regional, entre outros, acaba sendo decidida com base no capital eleitoral e não no critério que privilegie a competência técnica ou a formação teórica, o que seria indispensável à eficiência operacional. Além disso, essas indicações nem sempre são o resultado do consenso intrapartidário, o que acaba, aí sim, exigindo a interferência direta do governador, retirando o caráter desejavelmente autônomo das Secretarias. Nestes casos fica evidente o que, denunciado nos depoimentos da maioria dos respondentes, se afigura na clara incapacidade de superar a patologia política de algumas microrregiões. As possibilidades de integração regional e cooperação intermunicipal acabam obstaculizadas, diga-se, abortadas desde o início, sendo de tal importância que se revelam no interior dos próprios partidos.

Outrossim, a dificuldade da classe política em transpor do plano discursivo – com frequência mais demagógico do que consciente – para o plano da ação, é a reclamação imediatamente conseqüente dos consultados, registrando com eufemismo a imagem constituída pelo senso comum sobre a classe política. E o retrato mais evidente desse aspecto é o fato de que, no caso da SDR mais detidamente investigada, dois anos se passaram sem que uma ação sequer tenha saído do papel. Embora o seu relatório bianual indique a realização de inúmeras ações do governo estadual na região, o elenco delas é classificado por município. Não há uma só obra, ou demanda atendida, que tenha caráter intermunicipal. Por extensão, nenhuma dessas ações se configura como resultado de um projeto originalmente regional, de caráter inédito, integrado e endógeno, gerador de renda e sustentabilidade. Todas as ações são oriundas de demandas paroquiais e de âmbito municipal.¹⁴

É possível admitir a hipótese de que o apelo regional, por meio das Secretarias, tenha mais força do que as solicitações insuladas dos municípios. Nesse sentido, a criação das SDR já não seria de todo injustificada, uma vez que elas consigam assegurar, a municípios de menor porte, recursos que seriam alocados a outros de maior representação

¹⁴ Trata-se de relatório de 59 páginas, emitido em 2004 e intitulado “Atividades realizadas pela SDR: realizações distinguidas por município”. No documento, é praticamente inexistente a descrição de atividades intermunicipais integradas.

política. Assim, a simples desconcentração de recursos governamentais já teria algum efeito. Entretanto, trata-se de hipótese de difícil comprovação, uma vez que o papel de representante paroquial sempre existiu, cabendo a deputados estaduais, prefeitos e líderes partidários a busca de verbas para pequenas obras, convênios e doações a entidades. É improvável que esses benefícios não viessem pela via tradicional.

A expectativa gerada com a criação das SDR, e respaldada na proposta original, é de que essas entidades sejam capazes de inovar, isto é, de responder de forma criativa e regionalmente integrada às necessidades de um desenvolvimento cuja tarefa não seja exclusivamente dependente da esfera governamental estadual. Assim, a decorrente inoperância leva os atores da sociedade civil entrevistados a proposições genéricas como a “reestruturação de toda a proposta de descentralização do governo”, ou mesmo a inferências conscientemente óbvias como “colocar em prática aquilo que está previsto na teoria”.

A constatação desse quadro geral, somada à conclusão supracitada, conduz à indagação sobre como “colocar [isso] em prática”. Isto nos aproxima do ponto de “infecção” do problema, remetendo-nos ao apoio de reflexões produzidas no campo da ciência política que ajudam a compreender a dinâmica desses processos e o eventual apontamento de alternativas.

Trata-se, nesse rumo, de recorrer inicialmente ao trabalho de Peter Evans [1995, 1996], que tem se dedicado a refletir sobre a capacidade institucional de promover um tipo de desenvolvimento, sustentável, por meio do qual importa promover incentivos à descentralização governativa e à participação de setores organizados da sociedade civil. Na perspectiva desse cientista político, os incentivos ao estabelecimento de ambientes democráticos para o desenvolvimento são entendidos como importantes produtos secundários de complementaridade, que facilitam o desempenho institucional. O desenvolvimento seria com frequência o resultado de medidas institucionais adequadas, embora os “detalhes organizacionais” na formulação e execução dessas medidas é que determinariam maior ou menor eficácia e rapidez nos resultados [1996].

Parte da literatura sociológica e politológica sobre o desenvolvimento tem atribuído grande importância à sociedade civil autônoma. Não obstante, com a sua abordagem institucionalista, Evans amplifica a perspectiva, imputando ao Estado e suas instituições o principal papel na promoção do desenvolvimento. Noutros termos, estaria a cargo dos governos a autonomia necessária à promoção de ambientes de desenvolvimento, sem a dependência de uma sociedade previamente articulada e predisposta para que as estratégias sejam bem sucedidas.

Todavia, é preciso evitar uma possível confusão diante do pressuposto. Assim, não se trata tão somente de reafirmar a autonomia e as funções clássicas do Estado interventor. Trata-se, isto sim, de responsabilizar o Estado pela função de promover e fomentar a aproximação entre a esfera governamental e a esfera da sociedade civil para a promoção de ambientes de desenvolvimento sustentáveis.

Dito de outra forma, ao invés de perceber na sociedade civil um conjunto de fatores facilitadores do desempenho das instituições políticas e econômicas – cuja possibilidade o autor não nega – Evans vê na estrutura institucional o conjunto de condições necessárias

à promoção do desenvolvimento.¹⁵ Dotada de um aparato burocrático, o que inclui essencialmente um corpo de agentes públicos, portadores de capacidade analítica e seguidores de regras bem definidas, a esfera governamental seria capaz de estabelecer relações de cooperação entre os agentes potenciais do desenvolvimento. Muitas vezes incapazes de construir tais relações, esses atores dispersos acabariam sendo aproximados pelo Estado, agente intermediador de confiança, e inseridos em redes de cooperação e interdependência.

Em outro trabalho, resumido e analisado por Fernandes [2002], Evans organizou vários estudos de caso elaborados por alguns autores,¹⁶ incluindo-se entre eles, com o propósito de demonstrar o estabelecimento de ambientes de sinergia entre governos e sociedade civil na construção de ambientes propícios ao desenvolvimento. Nesse trabalho, Evans distingue dois tipos de sinergia. O primeiro tipo, que ele denomina de “complementaridade”, se daria por meio da já conhecida articulação entre público-privado. O segundo tipo o autor denomina de “sinergia por inserção”, marcado pelo estabelecimento de compromissos entre agentes públicos e cidadãos, cuja dimensão de cooperação ultrapassa aquela proporcionada pela complementaridade, sem que sejam as duas formas de sinergia inconciliáveis entre si.

Nesses processos de sinergia, Evans destaca um aspecto importante, lembrado por Fernandes, que em verdade parece essencial, qual seja: o da disposição da esfera governamental em promover o “civismo comunitário” como fator de eficiência na elaboração e execução de políticas públicas [FERNANDES, 2002:392]. Nesse sentido, corrobora com os pressupostos de Evans o trabalho, citado logo adiante por Fernandes, de Judith Tandler, intitulado *O bom governo nos trópicos*. O livro trata de uma análise feita entre 1986 e 1994 sobre quatro políticas públicas desenvolvidas pelos governos do Ceará.¹⁷ Segundo Fernandes, o resultado geral do trabalho se contrapõe diretamente às críticas das teorias da administração pública gerencial e da economia institucional acerca das políticas de descentralização e prestação de serviços públicos. Assim, ao contrário do que apontam essas críticas, o governo estadual assumiu os serviços nos municípios ou lhes garantiu o aporte necessário, acompanhando o seu desenvolvimento. Não obstante, ao invés de conceder a execução dos serviços a empresas privadas ou ONGs, o governo mesmo desenvolveu os programas com a participação dos funcionários públicos.

Os principais resultados desse processo de sinergia teriam sido a recuperação da auto-estima do funcionalismo público; os incentivos e o reconhecimento do governo ao serviço; maior desempenho, voluntarismo, poder de decisão dos funcionários, cooperação e desenvolvimento do interesse público por parte das comunidades [Ibid., seq.]. O que

¹⁵ Entre as abordagens que conferem importância a condições culturais como fatores propiciadores do desenvolvimento e do bom desempenho institucional, encontram-se os trabalhos que conferem ênfase ao capital social, idéia-força difundida pelo cientista político Robert Putnam [1999].

¹⁶ Os outros autores são Elinor Ostrom, Wai Fung Lam, Patrick Heller, Michael Burawoy e Jonathan Fox, cujos estudos estão reunidos no livro *State-society synergy* [EVANS, 1997, apud FERNANDES, 2002].

¹⁷ Os quatro programas analisados eram 1) de medicina preventiva, 2) de negócios e contratos públicos destinados a pequenas empresas, 3) de geração de empregos de emergência para a construção de obras públicas e 4) de extensão rural para pequenos agricultores.

corroborar com os pressupostos de Evans é o fato de que a esfera governamental criou estímulos ao envolvimento das comunidades, propiciando-lhes autonomia, envolvimento nos programas e autonomia em relação a algumas decisões. "Portanto, até onde a sociedade civil contribuiu para o bom desempenho, ela não era necessariamente preexistente ou independente do governo" [TENDLER, 1998: 199, apud FERNANDES, 2002].

Este parece ser o principal ponto de inflexão, ou seja, o de como construir políticas governamentais acertadas, seja para criar ambientes de sinergia com a sociedade, seja para apoiar iniciativas da sociedade que ofereçam a possibilidade de estabelecer sinergias com o Estado. O aporte teórico de Evans e autores convergentes advoga em defesa da capacidade governamental de promover os ambientes políticos propícios ao desenvolvimento, isto é, de construir arranjos institucionais capazes de aproximar as esferas governamental e da sociedade civil, cuja eficiência estaria a cargo de agentes governamentais capacitados para tanto. Pois é justamente esta hipótese de Evans que nos permite voltar ao ponto de "infecção" aludido parágrafos antes.

Antes de tudo, é necessário reconhecer a validade discursiva-propositiva das políticas públicas de descentralização e aproximação entre as esferas governamental e civil, no mais coerentes com os desígnios da democracia e da moderna gestão pública. Além disso, é preciso admitir que a formulação dessas políticas é feita, normalmente, por pessoal qualificado do ponto de vista da formação intelectual, o que garante uma orientação teórica capaz de ajustar o planejamento das políticas públicas a ideais democráticos e evitar maiores contradições.¹⁸

Portanto, o problema não está na estruturação teórica dessas políticas, nem no planejamento proposto por elas. De forma mais imediata, o problema se configura na deficiência do capital humano que compõe algumas instâncias governamentais, entenda-se os agentes políticos ocupantes das funções, cujo desempenho é prejudicado pela falta de formação teórica, democrática e técnica gerencial. É este o problema de algumas SDR. Conforme atestam estudos de Evans e Tendler, entre outros, o sucesso de políticas de sinergia por inserção depende invariavelmente da qualidade dos agentes responsáveis por esses processos.¹⁹ E, pode-se dizer, há um incontável número de agentes governamentais – leia-se, agências governamentais, inclusive universidades, e seus funcionários e ou pesquisadores – capacitados para a promoção dessas sinergias. Um dos problemas apontados nas entrevistas seria o de que no nível local a presença desses agentes é muitas vezes reduzida, observando-se nos maiores centros urbanos, sobretudo nas capitais estaduais, a concentração de agentes governamentais especializados.

Embora faça sentido, não se trata de um grande problema, visto que o estado de Santa Catarina tem empresas públicas de grande importância no campo da pesquisa e da

¹⁸ Para ficar apenas num exemplo, é útil lembrar do sociólogo Augusto de Franco, um dos formuladores do Programa DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, do governo de Fernando Henrique Cardoso, autor de inúmeros trabalhos, inclusive de uma ampla reflexão sobre a idéia-força de capital social.

¹⁹ Evans explica o termo "sinergia por inserção" como resultante do estabelecimento entre agentes públicos e cidadãos para a promoção do desenvolvimento. Assim, difere-o do termo "complementaridade", que significaria a sinergia resultante da articulação entre público e privado.

extensão, distribuídas pelo território.²⁰ Além disso, conta com um agente de importância crescente para o desenvolvimento sócio-econômico menos concentrado, que são as 14 universidades regionais. Elas têm importante inserção comunitária e seus quadros docentes são compostos por significativos percentuais de mestres e doutores.

Ora, onde então reside exatamente o problema? A resposta é: nos quadros partidários. É preciso reconhecer, sem surpresas, que a composição das SDR tem sido, via de regra, de caráter prioritariamente político, e não técnico. Essa constatação ainda poderia suscitar uma alternativa bastante óbvia, que seria a de propor simplesmente que se invertessem os critérios, priorizando a composição técnica ao invés de política. Todavia, isto seria incorrer num erro de caráter normativo, isto é, o de sugerir uma intervenção de caráter ético, onde se sabe que ela não cabe, uma vez que fere a lógica do processo político-partidário. Assim, embora seja possível para alguns, e óbvio para outros, admitir que a alternativa ideal seria a inversão dos critérios, isto se mostra impossível na prática, uma vez que representaria elevar a política a um plano ideal inexistente. Em outras palavras, a esfera da política precisa ser compreendida como o terreno próprio do realismo, marcado pelos jogos de interesse e por relações de fidelidade e confiança, neste caso, entre governo e agentes ligados à esfera governamental. Sendo esse o campo prioritário, torna-se óbvio que a composição das SDR se origine do interior dos quadros partidários e assim permaneça.

Concluindo

Finalmente, reconhecendo que esse tipo de composição será invariavelmente partidário, resta reconhecer que o problema só pode ser atacado pela via da formação e capacitação dos agentes no interior dos quadros partidários. É por essa razão que os desempenhos das SDR diferenciam-se entre si pela eficiência, como sugerem alguns depoimentos.²¹ Assim, embora o senso comum não faça muitas distinções entre a classe política, alguns quadros partidários podem se distinguir qualitativamente por regiões, seja interpartidariamente, seja intrapartidariamente, ainda que outros fatores ocasionais possam ser mais importantes do que aqueles que costumam ser apontados como oriundos de diferenças entre sub-culturas regionais.

Desta feita, reconhecendo a impossibilidade de transpor a lógica do interesse partidário e dos vínculos de fidelidade e confiança com a esfera governamental, resta atacar o "ponto de infecção", que é a deficiência de formação teórica e técnica dos quadros partidários. Uma solução de médio e longo prazos passa pelo reconhecimento auto-crítico das organizações partidárias e a disposição de construir respostas a essas deficiências. Todavia, considerando a premência do curto prazo para evitar o aniquilamento de mais uma política pública sem solução de continuidade, a alternativa governamental residiria

²⁰ Os casos mais notórios são a Embrapa, a Epagri e a Cidasc.

²¹ Não é incomum a opinião de que algumas SDR operam com maior eficiência do que outras, possivelmente pela maior disponibilidade de capital humano oriundo dos quadros partidários.

na ação emergencial de capacitação dos quadros que compõem as estruturas das SDR. Assim, disposto a promover respostas rápidas, que viabilizassem inclusive as pretensões eleitorais, teria o governo de atacar o “ponto de infecção”. Significa dizer que, além da óbvia necessidade de responder às demandas por recursos financeiros, teria de responder pela via da capacitação, utilizando-se para tanto de apoios institucionais que vão desde a entrada em cena de técnicos, pesquisadores e extensionistas de empresas governamentais, até a inserção pedagógica decisiva das universidades regionais.²²

Portanto, ainda que sob o risco de que os resultados não sejam tão rápidos quanto exige a lógica eleitoral, parece indispensável criar respostas pedagógicas a fim de transformar os agentes governamentais e os próprios agentes partidários em pessoal qualificado – leia-se, consciente dos preceitos indispensáveis para a promoção do desenvolvimento regional integrado e sustentável, sem o que os resultados pífios acabam comprometendo não só os objetivos eleitorais, mas reforçam a descrença social na capacidade político-institucional de promover o desenvolvimento.

Referências

- APTER, David E. Institutionalism reconsidered. *International Social Science Journal*, aug/1991, n. 129.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. *Textos para Discussão*, n. 630. Brasília, IPEA, 1999.
- BOISIER, Sérgio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. *REDES, Revista do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Unisc*, vol.4, n. 1 – jan/abr. de 1999, pp.61-78.
- DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis, Vozes, 1998.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999. – (Clássicos; 15). (1957 by Harpen & Row, Publishers, Incorporated).
- ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- _____. *The possibility of rational politics*. Oxford, Blackwell Publishers, 1995.
- EVANS, Peter. Government action, social capital and development: reviewing the evidence

²² Curiosamente, as conclusões deste artigo convergem com uma proposta interinstitucional de capacitação de agentes governamentais, em níveis de especialização e extensão universitária, elaborado por três universidades regionais de Santa Catarina, em atendimento a uma solicitação do governo estadual nessa direção. Trata-se do Programa de Educação Superior para o Desenvolvimento Regional, em convênio entre a Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia e Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc, Universidade do Contestado – UnC e Universidade Comunitária Regional de Chapecó – Unochapecó.

on synergy. In: *World Development Journal*. Vol.24, n.6, 1996, Elsevier Science Ltda, Great Britain.

_____. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, Princeton University Press, 1995.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. *RAP – Revista de Administração Pública*, 36(3): 375-98. Mai/Jun, 2002.

JACKMAN, Robert W.; MILLER, Ross A. Social capital and politics. *Political Science Review*, vol. 1, 1998: 47-73.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

PUTNAM, Robert. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio, FGV, 1996.

SIEBERT, Cláudia. Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da centralização à construção da solidariedade regional. In: SIEBERT, Cláudia [org.]. *Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas*. Blumenau, Furb, 2001.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo, USP, 1999.

Recebido para publicação em 10/08/05

Aceito para publicação em 21/11/05