

GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança

Prof. Dr. Valdir Roque Dallabrida¹

Área Temática: Desenvolvimento e Espaço: ações, escalas e recursos

RESUMO

Concebendo governança territorial como o conjunto de iniciativas ou ações que expressam à capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, as experiências de descentralização político-administrativa brasileiras podem ser concebidas como os principais exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança, com vistas ao desenvolvimento territorial. Centra-se a atenção na dimensão político-administrativa da descentralização, que compreende as iniciativas dos Estados federados de descentralizar a gestão pública nas suas regiões, com seus diferentes arranjos institucionais. Dá-se destaque a três experiências brasileiras, a do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Pará. A partir de uma rápida caracterização destas experiências, revisa-se a literatura para identificar as principais análises sobre o tema, apontando desafios para futuros estudos que possam aportar indicativos aos avanços necessários à descentralização político-administrativa.

Palavras-chave: Governança Territorial - Desenvolvimento – Escalas Territoriais - Descentralização Político-Administrativa – Coredes – Santa Catarina - Pará

ABSTRACT

TERRITORIAL GOVERNANCE AND DEVELOPMENT: the experiences of political-administrative decentralization in Brazil as the institutionalization of new territorial scales of governance

Conceiving territorial governance as a set of initiatives and actions that express the ability of a society to manage the affairs of local government from the cooperative and joint involvement of social, economic and institutional actors, the attempts to decentralize Brazilian political-administrative, can be designed as prime examples of the institutionalization of new territorial scales of governance, focusing the territorial development. The focus of attention is on the political-administrative decentralization extent, which comprises the initiatives from the states to decentralize the public administration in their regions, considering their different institutional arrangements. Highlighting three Brazilian experiences: Rio Grande do Sul, Santa Catarina and Pará. From a quick description of these attempts, the literature is reviewed in order to identify the main analyses on the fact, pointing to future challenges studies that may indicate that they can contribute to necessary advances for political-administrative decentralization.

Keywords: Territorial Governance - Development - Territorial Scales – Political-Administrative Decentralization - Coredes - Santa Catarina – Pará

¹ Geógrafo, professor do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado, Campus Canoinhas (SC), pesquisador da FAPESC. Endereço eletrônico: valdirroqued897@gmail.com.

Introdução

Governança é um termo utilizado por diferentes áreas do conhecimento, principalmente, a Sociologia, a Política, a Administração, a Economia e a Geografia, nem sempre com o mesmo sentido.

A literatura reconhece que o conceito origina-se em análises sobre o mundo das empresas, introduzido por Ronald Coase, em 1937, quando publicou um artigo intitulado *The Nature of the Firm*. O uso do conceito na referida obra não desencadeou grandes debates, mas foi retomado nos anos 70, a partir do que se passou a utilizar o termo governança para designar os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes (referindo-se aos protocolos internos quando a firma desenvolve suas redes e questiona as hierarquias internas), aos contratos e à aplicação de normas (quando ela se abre à terceirização). Mais tarde o termo foi importado do campo empresarial, para as discussões sobre poder e organizações. Em 1975, o tema governabilidade das democracias foi objeto de análise, em que a hipótese central era de que os problemas de governabilidade na Europa ocidental, no Japão e nos Estados Unidos, fundavam-se na fratura entre o aumento das demandas sociais e a falta de recursos (financeiros e humanos) e de capacidade de gestão (MILANI e SOLINÍS, 2002).

Tem-se a pretensão, aqui, de resignificar o conceito governança, visando avançar em relação à concepção atribuída ao termo por organismos internacionais, principalmente em alguns momentos da história, quando o discurso era a relativização do papel do Estado. Dar-se-á um sentido mais próximo ao campo das Ciências Humanas, principalmente a Geografia e a Política, ressaltando o conceito de *Governança Territorial*².

O tema em referência tem sido abordado, preliminarmente, em diferentes obras. Em Dallabrida (2001), tangencia-se o tema, fazendo referência à *gestão societária do processo de desenvolvimento local/regional*. Em outra obra, Dallabrida e Becker (2003)³, é feito, mesmo ainda de forma introdutória, a referência direta ao termo governança territorial. Em outra obra, Dallabrida, (2003), o tema é relacionado com a prática do planejamento do desenvolvimento, na perspectiva da institucionalização de um processo de concertação público-privada. Já em Dallabrida (2005), o tema foi inserido no debate sobre a dinâmica territorial do desenvolvimento. Afirma-se naquelas obras que a governança poderia ser entendida como *o exercício do poder e autoridade para gerenciar um país, território ou região, compreendendo os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses públicos*, incluindo entre os atores representações dos agentes estatais.

O exercício da governança territorial aconteceria através da atuação dos diferentes atores, nas instituições, incluindo o Estado, e organizações da sociedade civil, em *redes de poder socioterritorial*. Redes poder socioterritorial é um termo proposto para referir-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo-se na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume

² Publicação recente, da Editora Garamond, aborda o tema em referência: Dallabrida (2011). O livro, traz contribuições de autores brasileiros, da Argentina e do Chile, fazendo reflexões teórico-práticas sobre o tema Governança Territorial, Desenvolvimento, Federalismo e Descentralização Político-Administrativa, analisando experiências dos três países.

³ Esta referência merece um comentário. Em 2003, o economista Dr. Dinizar Fermiano Becker, participou como co-autor do debate sobre o tema *governança territorial*. Este debate foi feito numa das linhas de pesquisa do *Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado*, da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC. Infelizmente, não pode-se contar com ele na continuidade da discussão do tema, pois ele nos deixou tragicamente naquele mesmo ano. É fundamental lembrar aos pesquisadores que Dinizar Becker deixou uma contribuição com enfoque próprio, sobre o tema desenvolvimento (local/regional/territorial), que ele mesmo preferia chamar de *Economia Política Neo-Gramsciana do Desenvolvimento Contemporâneo*. Ver duas publicações que sintetizam suas contribuições teóricas: Agostini, Bandeira e Dallabrida (2009) e Agostini e Dallabrida (2009).

posição hegemônica, tornando-se capaz de dar a direção político-ideológica ao processo de desenvolvimento⁴.

Segundo esta concepção, a definição dos novos rumos para o desenvolvimento do território ou região depende da constituição e emergência de um novo *bloco socioterritorial*, que, por meio de processos de *concertação público-privada* que contemplem o caráter democrático-participativo, busquem construir consensos mínimos, pela articulação dos diferentes atores e de suas diferentes propostas e visões de mundo, resultando no *pacto socioterritorial*, ou seja, o *projeto político de desenvolvimento da região*. Bloco socioterritorial é um termo proposto para referir-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que, pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território. Concertação público-privada, ou simplesmente, *concertação social*, é entendida como o processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma democrática e descentralizada.

Já a expressão pacto socioterritorial é proposta para referir-se aos acordos ou ajustes decorrentes de processos de concertação social, que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente, relacionados à definição de seu projeto político de desenvolvimento. A construção de pactos, considerando a concepção teórica aqui defendida, considera-se indispensável que seja protagonizada pelos representantes das chamadas redes de poder socioterritorial de um determinado território ou região. No entanto, pactos são, necessariamente, propostas repensáveis temporariamente e sempre que novas articulações de poder ocorram.

Assim, a partir de tais concepções teóricas, prefere-se utilizar o termo *governança territorial* para referir-se às iniciativas ou ações que expressam à capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais⁵. Entre os atores institucionais, incluiu-se, naturalmente, o Estado com seus diferentes agentes, que, no caso do Brasil, estão presentes nas instâncias municipal, estadual e federal⁶.

A análise dos diferentes processos de governança territorial e desenvolvimento contribuem para firmar a convicção de que *governa e decide quem tem poder*. A governança, assim, sinteticamente, refere-se ao ato de atribuir poder à sociedade para governar, ou, de conquista de poder pela sociedade, para governar. Portanto, o exercício da governança é realizado através de relações de poder (DALLABRIDA, 2003; 2007). Com isso, não se trata de relações amistosas, harmônicas, mas de relações que ocorrem em processos conflituosos, com origens inter e extra-escalares. Brandão (2011) ressalta que é imprescindível buscar construir 'estratégias multiescalares e governança multinível'. Tais estratégias, segundo o autor, precisam contemplar uma 'abordagem das diversas escalas espaciais que se articulam no território em que se quer promover determinado processo de desenvolvimento'⁷.

Boisier (1998, p. 57), ao defender a construção do poder político local-regional, como condição necessária a uma maior participação democrática dos cidadãos no destino de seu entorno espacial, seja ele, o bairro, a cidade, a região, ou o território, faz uma afirmação

⁴ Para a conceituação de *governança territorial*, *redes poder socioterritorial*, *bloco socioterritorial*, *concertação social*, *pacto socioterritorial*, retoma-se abordagem feita em Dallabrida (2006; 2007; 2011).

⁵ Alguns autores têm utilizado o conceito *gestão social* com sentido assemelhado ao que é atribuído à governança territorial. Não será tratado de tal questão aqui, no entanto, indica-se literatura que aborda o tema: Tenório (2006; 2011).

⁶ A referência à necessidade de inclusão no processo de governança territorial dos agentes estatais é importante, considerando que algumas abordagens regionalistas sobre o tema, relativizam o papel do Estado, quase admitindo a existência de uma certa auto-determinação da sociedade. Críticas sobre este enfoque são feitas em Fernández e Dallabrida (2008), ressaltando o papel do Estado.

⁷ Sobre a necessidade de considerar adequadamente a questão da escala nos processos de desenvolvimento, ver outras obras: Brandão (2007; 2010); Fernández (2010); Dallabrida (2010c).

interessante: “não se mudam as coisas por voluntarismo, senão mediante o uso do poder”. O poder político que toda a região deve acumular reconhece o autor ser de duas fontes: (1) a descentralização, enquanto esta supõe a transferência de poder, e (2) a concertação social, enquanto esta supõe uma verdadeira criação de poder (a união faz a força). No entanto, sem grandes ilusões, afirma o autor: “o poder que se acumula na comunidade regional não é um poder para fazer uma revolução”. Só é suficiente para “modificações nos parâmetros do estilo de desenvolvimento, não nos parâmetros do sistema”.

Mesmo considerando os limites do poder da sociedade organizada territorialmente, este não é desprezível, podendo-se vislumbrar no horizonte a possibilidade da prática de uma *gestão territorial societária* (DALLABRIDA, 2001). As limitações do poder da sociedade organizada territorialmente originam-se também de outros dois fatos: (1) da impraticável autodeterminação da sociedade civil e, (2) do papel do Estado-Nação, pois o Estado não morreu⁸. No entanto, alerta-se: o Estado aqui defendido, certamente, não é ainda o Estado que conhecemos atualmente.

Segundo Milani e Solinís (2002, p. 273), a literatura acadêmica sobre governança define o termo, “*grosso modo*, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo”, com o que concorda-se. Constatam os autores, que os aspectos frequentemente evidenciados nessa literatura sobre governança estão relacionados: à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais; e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar⁹.

Em síntese, a governança territorial pode ser percebida como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial. A sua prática pode incidir sobre três tipos de processos: (1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão; (2) a construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva; e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro. Uma prática qualificada de governança territorial é um requisito indispensável para o desenvolvimento. A gestão do desenvolvimento, realizada na perspectiva da concertação público-privada, implica numa revalorização da sociedade, assumindo uma postura propositiva, sem, no entanto, diminuir o papel das estruturas estatais nas suas diferentes instâncias¹⁰.

Concorda-se com Boisier (1998) quando defende a construção do poder político local-regional, como condição necessária a uma maior participação democrática dos cidadãos no destino de seu entorno espacial e quando considera o processo de concertação social enquanto criação de poder e a descentralização como processo de transferência de poder. Entende-se que tudo isso, está abarcado no sentido que aqui se atribui ao termo governança territorial. Também se concorda com Milani e Solinís (2002), quando sintetizam as diversas acepções atribuídas ao termo governança, com destaque para a repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados.

Mas qual a finalidade das estruturas de governança territorial? A principal parece ser a articulação com vistas ao desenvolvimento das regiões ou territórios. Assim, considerando a presente abordagem teórica, o desenvolvimento (local, regional, territorial) pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população¹¹.

⁸ É uma alusão, provocativa, aos defensores do *fim do Estado-Nação*, como Ohmae (1996).

⁹ Para uma síntese das diferentes concepções sobre governança, ver quadro em Milani e Solinís (2002, p. 274).

¹⁰ Retoma-se abordagem feita em Dallabrida (2003; 2007).

¹¹ Em Dallabrida (2007; 2009; 2010d), ao conceituar desenvolvimento territorial, é feita referência aos *capitais e recursos (materiais e imateriais)*. Aqui, opta-se por substituir o termo *capitais* por *ativos*, seguindo abordagem feita em Benko e Pecqueur (2001). Ver em Dallabrida (2010d) uma síntese das teorias do desenvolvimento, ressaltando a

E quais as instâncias em que se exercitam concretamente processos de governança territorial com vistas ao desenvolvimento? Mesmo admitindo a não exclusividade, as instâncias de participação social oportunizadas pelas diferentes experiências de descentralização político-administrativa intra-estaduais, implementadas a partir da Constituição Brasileira de 1988, merecem um destaque especial.

Quais tipos de experiências, quais oportunidades e desafios apresentam tais estruturas de governança territorial? Aqui, por uma opção metodológica, centra-se a atenção na dimensão político-administrativa da descentralização, entendida como as iniciativas dos Estados federados de descentralizar a gestão pública nas suas regiões, compreendendo diferentes arranjos institucionais. Algumas experiências tem mais um caráter de desconcentração de estruturas estatais de gestão administrativa, outras estão organizadas sob a forma de fóruns deliberativos, como o caso de alguns conselhos regionais de desenvolvimento. Exclui-se da análise, portanto, a dimensão da descentralização que compreende as diferentes formas de transferência de recursos e atribuições do Governo Federal aos Estados e Municípios, com seus respectivos conselhos setoriais.

O texto trata do tema em referência a partir de uma revisão da literatura, iniciando pela caracterização de algumas experiências brasileiras de descentralização político-administrativa intra-estaduais. Em função do espaço limitado do texto, optou-se por referir-se a três experiências: um exemplo paradigmático – a do Rio Grande do Sul; outra, a de Santa Catarina, por apresentar na atualidade as características de uma desconcentração regional de estruturas estatais de gestão; uma terceira, por considerá-la, uma proposta que contempla vários elementos das experiências implementadas em outros estados brasileiros, avançando em alguns aspectos – a do Pará.

Na segunda parte do texto, pergunta-se: qual o futuro da descentralização político-administrativa? Contribuindo na resposta, faz-se referência a algumas avaliações e análises já realizadas, com o propósito de identificar possíveis questões que merecem aprofundamento dos pesquisadores do tema, com vistas a apontar indicativos para a qualificação dos processos de descentralização político-administrativa.

1 Uma rápida referência a algumas experiências de descentralização político-administrativa no Brasil

Considerando a dimensão político-administrativa da descentralização, compreendendo as iniciativas dos Estados federados de descentralizar a gestão pública nas suas regiões, das experiências que têm sido implementadas pelos Governos Estaduais, destacam-se: os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) – Rio Grande do Sul (RS); os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável – Ceará; as Audiências Públicas Regionais – Minas Gerais; as Secretarias Regionais de Desenvolvimento – Santa Catarina (SC); Participação e Orçamento Regionalizado – Espírito Santo; Territórios de Identidade – Bahia; Planejamento Participativo Territorial – Piauí; Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo de Sergipe; MT Regional – Mato Grosso; e a experiência do Planejamento Territorial no estado do Pará.

Sobre as experiências dos estados do Rio Grande do Sul – os Coredes – e de Santa Catarina – dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, da década de 1990 até 2002 e das Secretarias e Conselhos de Desenvolvimento Regional, a partir de 2003, dar-se á um maior destaque na análise. Quanto à experiência do estado do Pará, esta é uma das mais recentes e teve início em 2007, na gestão da Governadora Ana Júlia Carepa.

Justifica-se a referência à experiência do RS como paradigmática, por vários aspectos, a seguir destacados. A experiência dos Coredes é considerada pela literatura atual, de direito - mesmo que ainda não de fato -, a que permite uma maior abertura à participação das diferentes

representações do Estado, dos setores produtivos e da sociedade civil nas instâncias de decisão sobre a definição de ações relacionadas à gestão pública e ao desenvolvimento regional. Por outro lado, é a que apresenta uma história mais longa de continuidade. Os primeiros Coredes foram criados em 1991, portanto, está se falando de uma experiência que já ultrapassou 20 anos de existência. Seu marco legal é de 1994, continuando até hoje com a mesma estrutura organizacional e de funcionamento, conforme previsto inicialmente. Além disso, os Coredes são regidos por estatutos próprios, sem interferência do Estado na sua gestão, apesar de integrar as diferentes representações estatais presentes nas regiões, nas suas instâncias de representação e decisão¹².

Já a experiência de descentralização do estado de SC tem uma caminhada diferente. Tem início na segunda metade da década de 1990, com os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRIs), articulados pelas Associações de Municípios, abrangendo o mesmo recorte territorial destas. A partir de 2003, por iniciativa do Governo do Estado, são criadas as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), com seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs). Mesmo considerando as críticas atribuídas por diversos analistas, é necessário considerar que se trata de uma experiência ímpar, pois propõe-se a se constituir num fórum de debate e numa estrutura estatal de gestão operacional das demandas regionais sobre desenvolvimento¹³.

A seguir uma breve caracterização das experiências de descentralização em destaque.

1.1 A experiência dos Coredes no RS

A politização do tema das desigualdades regionais no RS foi um dos principais fatores que abriram espaço para o surgimento e para a continuidade da atuação dos Coredes, como instituições de planejamento e governança territorial¹⁴.

Há, basicamente, dois princípios constitucionais que embasam a criação dos Coredes do estado do RS. Em primeiro lugar, está de acordo com o disposto na Constituição Estadual de 1989 (Art. 149, § 8): “os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Além disso, atende ao prescrito em outro artigo da mesma lei (Art. 167): “A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas”.

Os Coredes podem ser entendidos como fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam o desenvolvimento regional, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, organizados sob a forma de associações civis sem fins lucrativos. O desenvolvimento equilibrado e harmônico do Estado a partir do enfrentamento das desigualdades e desequilíbrios econômicos e sociais das regiões sustenta os seis objetivos principais dos Coredes, em conformidade com a lei de criação. São eles: (1) a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; (2) a integração dos recursos e das ações do Governo e da

¹² Há uma extensa bibliografia que trata da experiência dos Coredes. Ver algumas: Dallabrida, 2003/2007/2008/2009/2010a/2010b; Frantz, 2004; Veiga, 2006; Dallabrida e Büttenbender, 2008; Dallabrida, Büttenbender, Rover e Birkner, 2009; Dallabrida e Zimmermann, 2009; Ribeiro, 2009; Allebrandt, 2010; Bandeira, 2010; Binotto, Ribeiro, Dallabrida e Siqueira, 2010. Por outro lado, em Dallabrida (2011), nos capítulos 9, 10, 11, 12 e 13, textos inéditos tratam da experiência de descentralização do RS. Por outro lado, os capítulos 14 e 15 da mesma obra fazem uma análise comparativa entre as duas experiências.

¹³ Sobre a experiência de descentralização de SC, ver algumas obras: Birkner, 2004/2006/2008; Rover, 2007/2011; Rossetto *et al.*, 2008; Theis *et al.*, 2009; Butzke, Theis e Goularti, 2009; Filippim e Abrucio, 2010; Rudinick e Mattedi, 2010. Além disso, em Dallabrida (2011), nos capítulos 6, 7 e 8, textos inéditos tratam da experiência catarinense. Por outro lado, os capítulos 14 e 15 da mesma obra fazem uma análise comparativa entre as duas experiências.

¹⁴ Esta síntese sobre os Coredes utiliza partes do texto de capítulos de obra já referida: Dallabrida (2011).

região; (3) a melhoria da qualidade de vida da população; (4) a distribuição equitativa da riqueza produzida; (5) o estímulo à permanência do homem em sua região; (6) a preservação e recuperação do meio ambiente.

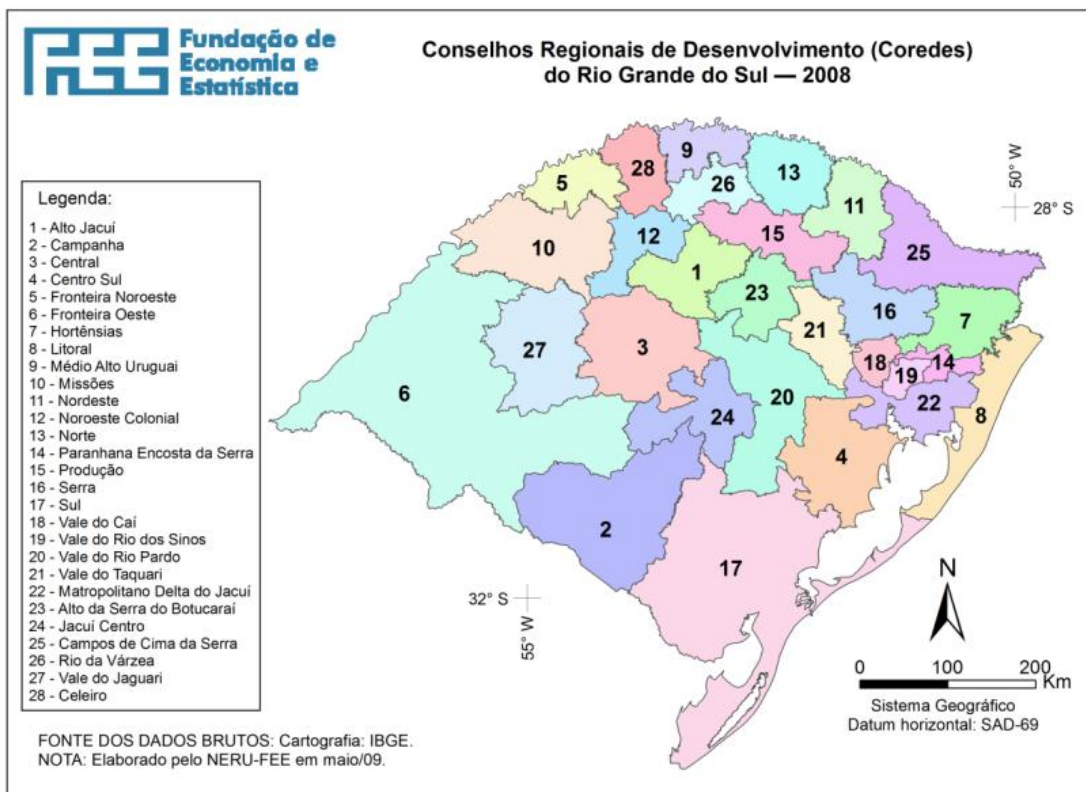
Da mesma forma, as competências dos Coredes foram estabelecidas na sua lei de criação, com as seguintes atribuições formais: (1) promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região (2) elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional; (3) manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; (4) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado; (5) orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal, na região; (6) respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

A localização dos 28 Coredes existentes no território rio-grandense, atende às especificidades e às identidades regionais (Ver Mapa 1).

A composição dos Coredes contempla as diversas estruturas de representação da sociedade regional, a começar pelos órgãos públicos formalmente constituídos, deputados (federais e estaduais) com domicílio na região, prefeitos, presidentes das câmaras de vereadores, presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes, representações das instituições de ensino superior e de ciência e tecnologia, sindicatos patronais e de trabalhadores, associações, cooperativas, movimentos sociais organizados e outras entidades da sociedade organizada.

Formalmente a estrutura dos Coredes se configura a partir das seguintes instâncias gerenciais: (1) uma Assembléia Geral Regional, composta por representantes da sociedade civil organizada e dos poderes públicos existentes na região, assegurada a paridade entre trabalhadores e empregadores; (2) um Conselho de Representantes como órgão executivo e deliberativo de primeira instância, no qual participam representantes das diversas estruturas de representação da sociedade regional (público-privadas); (3) uma Direção Executiva composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro e um secretário executivo que tem mandato de dois anos, cabendo-lhes dirigir a Assembléia Geral e o Conselho de Representantes; (4) as Comissões Setoriais que tratam dos temas específicos, com competência para assessoramento, estudos dos problemas regionais e elaboração de programas e projetos regionais. O conjunto dos Conselhos Regionais das 28 regiões constitui o Fórum Estadual dos Coredes, instância de articulação e coordenação da ação dos conselhos no Estado do RS.

Mapa 1: Os 28 Coredes e suas regiões de abrangência

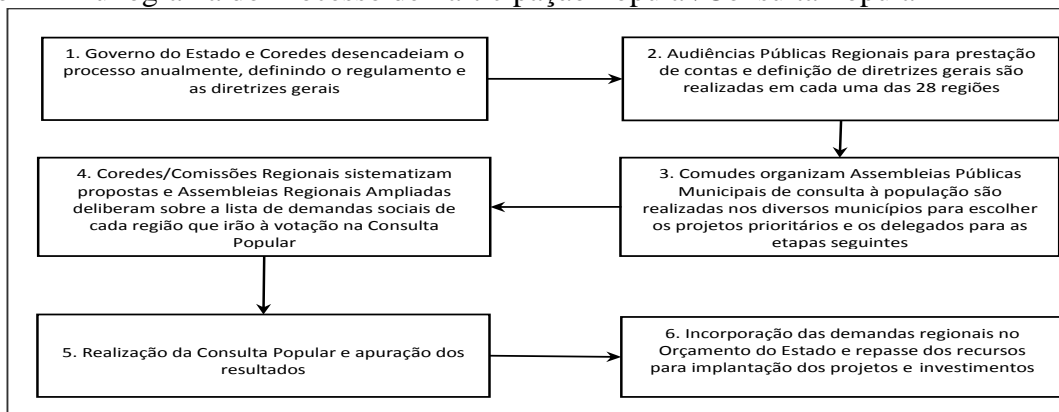


Fonte: MAPAS-FEE, 2010

Em 2003, a partir de um acordo entre o Fórum Estadual dos Coredes e o Governo do Estado, foram criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento, compostos por representantes do Poder Público Municipal e das entidades civis organizadas e legalmente constituídas no respectivo Município. A mesma idéia participativa dos Coredes passou a ser aplicada no plano municipal e os Comudes tornaram-se elementos substanciais de cada Corede.

Anualmente, um percentual do orçamento do Estado é destinado ao chamado Processo de Participação Popular, para ser definida sua aplicação nas regiões, através das instâncias dos Coredes, tendo no seu momento final uma votação universal em que participam todos eleitores do estado. A representatividade econômica destes recursos é ainda insignificante do ponto de vista orçamentário, mas é de suma importância, se considerado o processo de construção da cidadania. A meta almejada é para que no futuro o percentual do orçamento estadual a ser colocado em discussão regionalmente aumente substancialmente, o que qualificaria o processo de participação social na gestão pública (Ver quadro 1).

Quadro 1 – Fluxograma do Processo de Participação Popular/Consulta Popular



Fonte: Siedenberg, Allebrandt e Büttendbender (2011)

Apesar das características estruturais dispostas para oportunizar um processo participativo qualificado, a qualificação futura da ação cidadã e de seus representantes é fundamental para que práticas clientelistas ou assistencialistas dêem lugar à formação de consensos negociados com transparência e profissionalismo, visando a melhoria das condições de vida da sociedade e o desenvolvimento regional (SIEDENBERG, ALLEBRANDT e BÜTTENBENDER, 2011).

1.2 A experiência de descentralização do estado de SC

É importante ressaltar que embora boa parte da literatura sobre o tema considere que a descentralização político-administrativa do estado de SC tenha sido instituída no ano de 2003, inúmeras ações com características de descentralização foram implantadas em períodos anteriores.

Para caracterizar o processo de descentralização político-administrativa de SC, optou-se por fazer um recorte temporal, centrando sua descrição a partir da década de 1990. É possível fazer dois recortes metodológicos considerando os diferentes processos que, direta ou indiretamente, intencionavam descentralizar: o primeiro recorte, o que foi previsto nos Planos de Governo da época; o segundo, considerando apenas os dois principais processos, a instituição dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de SC (FDRIs) - década de 1990 até 2002 - e das Secretarias e Conselhos de Desenvolvimento Regional (SDRs - CDRs) - a partir de 2003. Foca-se a atenção no segundo recorte.

A partir de 1995, iniciou-se a constituição dos FDRIs. O primeiro fórum foi criado em Chapecó, experiência que surgiu da iniciativa da Associação de Municípios do Oeste de SC. A partir de então, os fóruns se reproduziram nas microrregiões catarinenses, expandindo sua atuação até 2002. No final da década de 1990, foi criado o Fórum Catarinense de Desenvolvimento (Forumcat), que congregaria todos os demais fóruns regionais. A tarefa principal dos FDRIs foi a de levantar demandas regionais para a formulação de diretivas que permitissem a construção do desenvolvimento integrado e sustentável. O sentido da criação desses novos espaços políticos foi o de aglutinar parcerias interinstitucionais que ultrapassassem o âmbito municipal, congregando o setor público e o privado. O objetivo foi amplificar a participação regional da sociedade civil nos processos decisórios¹⁵.

Os FDRIs a partir de 2003 passaram por um processo de esvaziamento de seu papel, com a criação das SDRs pelo Governo do Estado¹⁶. Alguns autores chegam a argumentar que a criação das SDRs teve uma clara intenção de esvaziamento do papel assumido pelos FDRIs (FILIPPIN E ABRUCIO, 2010). No entanto, as Associações Regionais de Municípios, que articularam a criação dos FDRIs de cada região, ainda continuaram existindo, com níveis diferentes de dinamismo e protagonismo. Em alguns casos, sua ação se confunde, concorre ou até se sobrepõe às atividades das SDRs, o que é um aspecto não recomendável.

Já no ano de 2003, por meio da Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003, foram criadas 29 Secretarias, dividindo o Estado de SC em microrregiões. Tais estruturas estatais previram a organização de conselhos, os CDRs, órgãos de consulta e deliberação das prioridades regionais. O Art. 9º desta lei prevê que a execução das atividades da administração estadual de SC passaria a ser descentralizada e desconcentrada, operacionalizadas preponderantemente pelas SDRs e por outros órgãos de atuação regional.

A Lei Complementar nº 243 normatizou o funcionamento e atuação das secretarias, com a finalidade de propor uma nova organização regional, descentralizar as funções administrativas, desconcentrar a máquina pública, bem como, proporcionar o desenvolvimento das regiões. As SDRs também passam a ser responsáveis pela regionalização do planejamento e a execução orçamentária, pela articulação que resulte no engajamento, integração e participação das

¹⁵ Conf. Birkner (2008).

¹⁶ Alguns autores chegam a argumentar que a criação das SDRs teve uma clara intenção de esvaziamento do papel assumido pelos FDRIs. Ver: Filippin e Abrucio (2010).

comunidades, com vistas ao atendimento das demandas nas suas áreas de atuação, pelo acompanhamento das audiências do Orçamento Estadual Regionalizado, com ênfase para o planejamento, fomento e indução à geração de emprego e renda na região. Cabe ainda às SDRs: a execução de atividades, ações, programas e projetos das Secretarias de Estado Centrais¹⁷; apoio aos municípios na execução de atividades, ações, programas e projetos; apoio à comunidade organizada, por intermédio de convênio ou de acordo; gerenciar, avaliar e controlar as ações governamentais na região; e articular a integração com os demais organismos governamentais.

As SDRs representam o governo estadual no âmbito da respectiva região. São atribuídas a estas a função de articular ações que promovam a integração regional, compatibilização do planejamento regional com as metas do governo e necessidades da região, bem como as demais atividades que promovam a operacionalização de planos e propostas, com enfoque na região de abrangência. Cada Secretário de Desenvolvimento Regional tem como órgão consultivo e deliberativo o Conselho de Desenvolvimento Regional (CDRs) e o suporte de oito gerências para planejar e executar atividades que promovam o desenvolvimento regional.

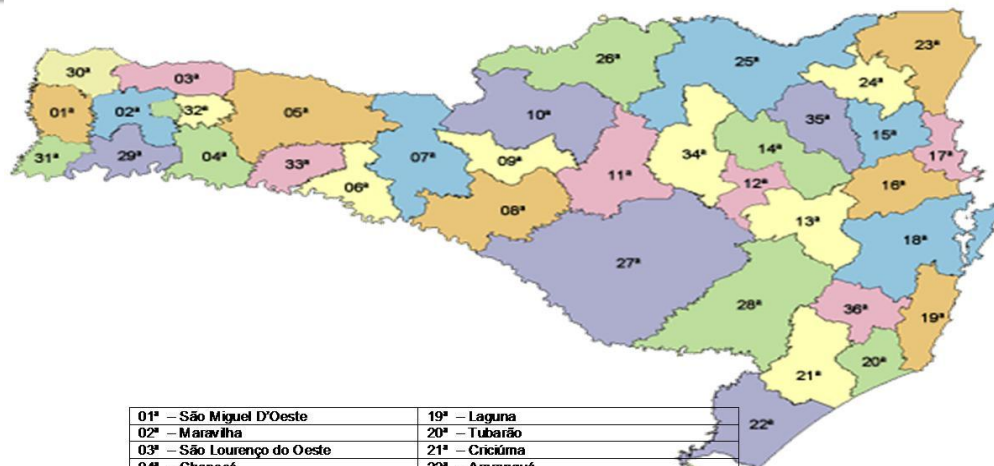
Aos CDRs cabe a função de definir e deliberar as prioridades, bem como, servir de instrumento de consulta do governo sobre as ações a serem desenvolvidas pelas SDRs. Estes são subordinados ao Conselho Estadual de Desenvolvimento, presidido pelo Governador e integrado pelo Vice-Governador, pelos Secretários de Estado do Planejamento, da Fazenda, do Desenvolvimento Sustentável, de Coordenação e Articulação, bem como, pelo Secretário Executivo de Articulação Internacional, além de um representante de cada um dos CDRs.

O Estado de SC passou por mais duas reformas administrativas. A primeira, através da Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005. Dentre as modificações propostas, esta reforma previu que a nova estrutura do Governo Estadual fosse organizada em dois níveis, o setorial e o regional. O primeiro é responsável pela definição das políticas do setor, pela normatização e controle dos programas e ações de Governo nas suas áreas de atuação. O segundo tem o papel de coordenar e executar os programas, obras e ações de governo nas suas respectivas regiões. A segunda reforma ocorreu por meio da Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007, que dispôs sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. A lei manteve a estrutura organizacional da administração pública nos níveis setorial e regional. Como acréscimo, ela criou a figura da Agência de Desenvolvimento Regional, que é o órgão descentralizado da estrutura do Estado proposto para motivar o engajamento, a integração e a participação da sociedade organizada para, de forma planejada, implementar e executar políticas públicas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento econômico sustentável para a geração de novas oportunidades de trabalho e renda. Nesta segunda reforma administrativa, foram criadas mais SDRs, chegando, atualmente, a 36 regiões de descentralização.

Mapa 2 – Localização das Secretarias de Desenvolvimento Regional de SC

¹⁷ Quando se menciona as secretarias centrais, faz-se referência às Secretarias de Estado da estrutura central de Governo, em Florianópolis, também chamadas de Secretarias Setoriais.

Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDRs - SC



01ª – São Miguel D'Oeste	19ª – Laguna
02ª – Maravilha	20ª – Tubarão
03ª – São Lourenço do Oeste	21ª – Criciúma
04ª – Chapecó	22ª – Araranguá
05ª – Xanxerê	23ª – Joinville
06ª – Concórdia	24ª – Jaraguá do Sul
07ª – Joaçaba	25ª – Mafra
08ª – Campos Novos	26ª – Canoinhas
09ª – Videira	27ª – Lages
10ª – Caçador	28ª – São Joaquim
11ª – Curitibaanos	29ª – Palmitos
12ª – Rio do Sul	30ª – Dionísio Cerqueira
13ª – Ituporanga	31ª – Itapiranga
14ª – Ibirama	32ª – Quilombo
15ª – Blumenau	33ª – Seara
16ª – Brusque	34ª – Taíó
17ª – Itajaí	35ª – Timbó
18ª – Grande Florianópolis	36ª – Braço do Norte

Fonte: Governo do Estado de SC

Várias análises já foram produzidas sobre a experiência de descentralização de SC. Muitas apontam seus limites, sendo um dos principais, a pouca participação da sociedade nas instâncias de discussão e decisão¹⁸.

1.3 A experiência de descentralização do estado do Pará

A implementação da experiência recente de descentralização paraense, propôs-se atender alguns propósitos: tornar o Estado mais presente nas regiões distantes da Região Metropolitana; tornar o Estado mais eficiente e eficaz na execução das ações de políticas públicas; mudar o paradigma de gestão setorial para um novo paradigma territorial, no qual a integração e a complementaridade das ações são buscadas no território (COSTA, 2011). Com o objetivo de enfrentar os desafios de um estado como o Pará, pela sua extensão e com sérios problemas de integração, foi feita uma reforma administrativa, articulada pela Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR) - Lei nº 7.024 de 24/07/2007 –, com a missão de combater as desigualdades regionais através da descentralização regional e do fortalecimento das relações entre níveis de governo e a sociedade. Assim, dentro do eixo de governo de construção de uma gestão democrática, descentralizada e participativa, a SEIR assumiu a responsabilidade de estabelecer relações institucionais com as prefeituras, associações de municípios e consórcios intermunicipais, e passou a implantar a Política Estadual de Integração Regional (PEIR), composta por algumas diretrizes, uma estratégia e alguns instrumentos¹⁹.

As principais diretrizes estabelecidas para a integração regional do estado foram: a promoção da integração político-institucional do Governo do Estado com municípios e o Governo Federal; a execução de ações que buscassem incentivar o desenvolvimento de laços comerciais, produtivos, financeiros, culturais entre as diversas sub-regiões do estado, ao lado do desenvolvimento de uma política de solidariedade das regiões mais dinâmicas para com as

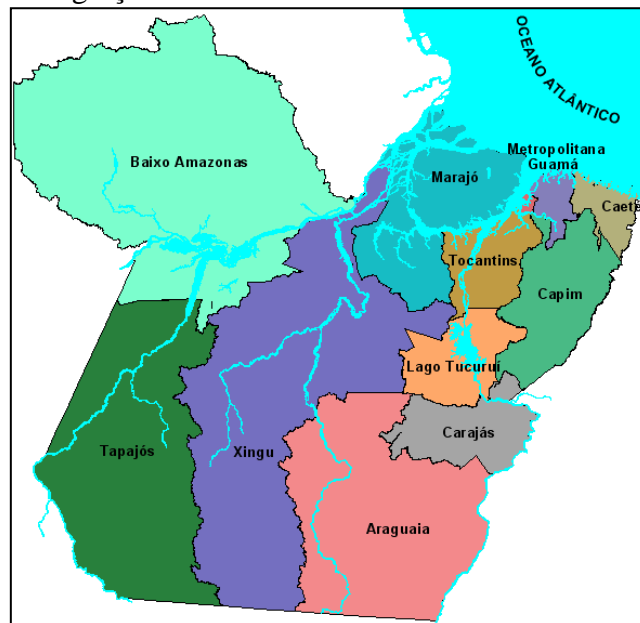
¹⁸ Ver algumas análises em: Theis (2011); Filippim e Abrucio (2010); Rover, Birkner e Mussoi (2008).

¹⁹ A síntese do processo de descentralização do Estado do Pará, é feito com base em Costa (2011). Outra obra referência sobre o tema: Costa e Brito (2010).

menos desenvolvidas; a execução de ações e investimentos capazes de facilitar a internalização da riqueza e da renda; a busca pela diversificação da base produtiva e pela verticalização da produção dentro de um novo modelo de desenvolvimento; a execução de ações capazes de desenvolver na população a noção de “pertencimento” e a noção de coletividade ao lado da valorização das múltiplas culturas sub-regionais; o incentivo a participação popular nas decisões de governo ao lado do desenvolvimento de mecanismos de controle social; e, o desenvolvimento de mecanismos de coordenação, monitoramento e avaliação das políticas públicas (COSTA, 2011).

A estratégia eleita teve como eixo principal a idéia de que o processo de planejamento do desenvolvimento dever ser pensado de cima para baixo, através de políticas públicas regionalizadas, e de baixo para cima a partir da construção de territórios e da participação popular. É em função disto, e após a constatação de que as micro e as mesorregiões do IBGE não representavam mais a espacialidade adequada para se pensar o planejamento regional, que o Governo do Estado adotou a divisão do estado em 12 regiões, nominadas de Regiões de Integração (RI), como instrumento fundamental para se pensar o desenvolvimento regional. As 12 RI, nominadas a partir de acidentes geográficos importantes são: Metropolitana, Guamá, Rio Caeté, Tocantins, Rio Capim, Lago de Tucuruí, Carajás, Araguaia, Marajó, Xingu, Baixo Amazonas e Tapajós.

Mapa 3 - As Regiões de Integração do Estado do Pará



Fonte: Governo do Estado do Pará

A Política Estadual de Integração Regional do Pará previu diferentes instrumentos para sua implementação, tais sejam: (1) *Planejamento Territorial Participativo*, com o fim de garantir a ampla participação da população na definição das políticas públicas; (2) *Plano Plurianual*, para identificação dos objetivos e prioridades governamentais; (3) *Zoneamento Econômico Ecológico*, para ampliar o nível de conhecimento dos meios físico-biótico, sócio-econômico e cultural das regiões; (4) *Planos de Desenvolvimento Regionais Sustentáveis*, para orientar as políticas públicas, identificando pontos de estrangulamento ao desenvolvimento, potencialidades regionais e necessidades de ações e investimentos setoriais; (5) *Conselhos Regionais de Desenvolvimento e Conselho Estadual de Desenvolvimento*, para fomentar a discussão dos planos e promover um canal de comunicação entre o Governo do Estado e a sociedade; (6) *Sistema de Georreferenciamento do Estado*, com o fim de gerar uma base georreferenciada informativa e unificada do Estado; (7) *Agências de Desenvolvimento Regional*, para integrar instituições públicas e privadas para que de uma forma coordenada (pacto territorial) promovam

o desenvolvimento regional; (8) *Fórum Permanente de Prefeitos*, para consolidar um espaço de articulação político-institucional no estado; (9) *Sala das Prefeituras*, para orientar prefeituras, associações de municípios e consórcios intermunicipais; (10) *Política Estadual de Apoio ao Desenvolvimento de Consórcios Públicos*, para valorizar e potencializar a articulação entre os municípios; (11) *Programa Pará, Terra de Direitos*, para facilitar o acesso de assistência social e da cidadania; (12) *Agentes de Integração Regional*, para operacionalizar a Política de Integração Regional e estabelecer uma relação institucional; (13) *Fórum de Gestores Regionais*, para facilitar a articulação, monitoramento e análise das ações, programas e políticas de governo nas regiões; (14) *Centros de Integração Regional e Núcleos de Integração Regional*, para facilitar o planejamento, a gestão e a operacionalização das ações governamentais, ampliar a presença do governo nas regiões e aglutinar órgãos setoriais; (15) *Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado do Pará*, para apoiar projetos que tenham identidade estratégica com o Novo Modelo de Desenvolvimento do Estado do Pará²⁰.

Apesar do pouco tempo de operacionalização, o período de quatro anos de governo, a PEIR do Pará apresenta alguns elementos que merecem análise e estudo, que em parte não estão presentes nas demais experiências de descentralização político-administrativa. Infelizmente, pelas análises feitas pelos autores que tratam do tema, é possível dizer que a PEIR não conseguiu ultrapassar o caráter de política de Governo, para política de Estado. Neste sentido, as duas experiências, do RS e SC, conseguem ultrapassar o período de várias gestões administrativas estaduais.

2 E o futuro da descentralização político-administrativa?

Em função do espaço do presente texto, traz-se para o debate duas contribuições: uma avaliação internacional das experiências de descentralização; alguns indicativos de avaliações já realizadas, com questões que merecem aprofundamento em investigações futuras.

Sobre a avaliação internacional das experiências de descentralização, Melo (1996), mencionando diferentes fontes, destaca o que ele considera serem os principais efeitos perversos da descentralização, considerando as experiências tanto dos países ditos desenvolvidos como dos subdesenvolvidos. Destaca o autor os seguintes efeitos: (1) burocracias locais e pessoal de baixa qualificação, neste caso, resultando em perdas na eficiência gerencial; (2) transferência de receitas públicas sem responsabilidades de geração de novas fontes, ressaltando a incapacidade dos governos locais de arcar com o ônus político de gerar receitas; (3) indefinição e ambigüidade quanto à definição de competências entre esferas de governo; (4) perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas por parte do governo central, pelo desmonte de estruturas setoriais centralizadas e relativamente insuladas da competição política; (5) descentralização fiscal, com transferência de impostos importantes para o nível dos estados e províncias, o que minou a capacidade do Governo central de levar a cabo políticas de estabilização e reformas fiscais; (6) porosidade do governo local em relação a elites locais e provinciais, acarretando maior corrupção e clientelismo; (7) fragmentação institucional, com a proliferação de municipalidades ou entes administrativos no âmbito local.

Considera-se que tais efeitos perversos são reais e estão presentes na experiência brasileira de descentralização, mesmo que não com o mesmo nível de incidência, considerando as diferentes dimensões da descentralização. Tais efeitos, podem ser entendidos, também, como os principais desafios da governança territorial.

Sobre uma análise das experiências de descentralização político-administrativa brasileiras e a situação em alguns países da América Latina, como a Argentina e o Chile, existem várias publicações recentes, com destaque a uma obra já referida: Dallabrida (2011). Sinteticamente, é possível dizer que, apesar das fortalezas das experiências, as avaliações vão desde a tentativa do

²⁰ Para uma descrição mais detalhada da Política Estadual de Integração Regional do Pará e sua operacionalização, ver: Costa (2011).

Estado em controlar as iniciativas de participação social na gestão pública, até o descrédito da sociedade com tais formas de participação.

As avaliações mais detalhadas são feitas sobre as experiências do RS e SC. No caso de SC, muitas avaliações apontam uma série de desafios: o debate sobre o desenvolvimento virou uma questão de governo, não mais da sociedade; as SDRs passaram a ser vistas como uma extensão do governo na região, não um órgão de articulação regional; a implantação das SDRs representou aumento de gastos governamentais e ampliação do clientelismo; a presença de estruturas de Estado nas regiões, favoreceu a acomodação social em relação à participação na gestão pública; o tipo de governança das SDRs é considerada tutelada, pois está marcada pela limitada autonomia administrativa e financeira em relação aos órgãos de governo que controlam os recursos financeiros; constata-se a falta de qualificação dos funcionários das SDRs, principalmente, pelo fato de que parte deles são indicações políticas.

Quanto à situação dos Coredes, as avaliações apontam: a necessidade de fortalecimento da articulação dos Coredes com as agências e/ou consórcios regionais e municipais de desenvolvimento existentes ou que venham a ser criados; a reduzida parcela dos recursos orçamentários estaduais colocada a disposição para definição nas regiões; predomínio de uma visão estadocêntrica e não sociocêntrica, dada a ainda pequena participação da sociedade civil, apesar desta estar prevista; predomina na definição de prioridades, interesses políticos dos municípios, além dos corporativos, primando sobre argumentos técnico-científicos, dificultando a definição de estratégias regionais integradas; necessidade de qualificação das lideranças envolvidas nos Coredes; em algumas regiões, os Coredes concentram sua atuação nas atividades relacionadas à Consulta Popular; há dificuldades operacionais, pelo fato de que as atividades são gerenciadas na região a partir do envolvimento voluntário de lideranças e funcionários de instituições regionais.

Nas duas experiências, a do RS e de SC, as avaliações apontam para a necessidade de qualificação da ação cidadã e de seus representantes como fundamental para superar práticas clientelistas ou assistencialistas.

Estas são as principais avaliações feitas. Revelam, de maneira geral, os efeitos de uma prática muito recente de democracia. Entende-se ser necessário reverter o quadro de descrédito social e a experiência de um Estado patrimonialista, clientelista e pouco qualificado para uma prática avançada de democracia.

Considerações finais

Finalizando, sem a preocupação com um rebuscamento da linguagem, é possível afirmar que o futuro da descentralização político-administrativa, corre sérios riscos. Nós, investigadores, é possível que tenhamos descuidamos, ou esquecido da necessidade de acompanhamento e contribuição no seu processo de evolução, com nossos aportes teóricos e reflexões, a uma *jovem, chamada democracia*, as vezes deixando que a mesma fosse até substituída! Talvez tenhamos nos acomodado na academia, tenhamos nos envolvido muito pouco na análise dos processos concretos de governança territorial e desenvolvimento. Entende-se que resta aos intelectuais e pesquisadores a tarefa árdua e urgente de debruçar-se sobre esta temática com mais atenção, de produzir estudos interinstitucionais, interdisciplinares, integrando nos centros de excelência nacional em pesquisa, os pesquisadores das universidades regionais do interior do país, muitas destas com experiências históricas de integração com os processos concretos de governança nos territórios.

Parafraseando Boisier (2004), a descentralização pode ser criada por decreto em seus aspectos formais, no entanto, não se pode extrair da cabeça das pessoas, a mentalidade historicamente centralista, mediante o mesmo mecanismo. Há, portanto, uma grande assimetria, entre a formalização de experiências de descentralização e a qualificação de sua prática. Interpretando, é possível afirmar que as deficiências e efeitos perversos da descentralização,

precisam ser enfrentados com a qualificação de tais processos, que, em última instância, implica na qualificação da prática democrática e do exercício da cidadania.

De maneira geral, parece fundamental orientar nossas futuras análises e reflexões, em alguns pontos nevrálgicos da descentralização, já apontados por vários pesquisadores brasileiros e latino-americanos. Vejam-se alguns deles: (1) para Abrucio (2006), a maioria dos defensores da descentralização não compreendeu o efeito da Federação e de sua especificidade brasileira no processo descentralizador, com o que, aperfeiçoar a descentralização e corrigir seus defeitos passa pela resolução dos principais dilemas federativos, sendo um deles a necessidade de ações inter-municipais²¹; (2) Bandeira (2000), referindo-se à questão da participação, afirma que as práticas participativas podem ter sua credibilidade comprometida caso as práticas efetivamente democráticas não forem abrangentes e possibilitarem a expressão dos interesses legítimos de todos os segmentos afetados, alertando que as atitudes oportunistas e as tentativas de manipulação só contribuem para aumentar o nível de desconfiança; (3) Fleury (1999) destaca que a democratização na América Latina esteve acompanhada de um processo de descentralização do poder político e de um aumento do poder no nível local, no entanto, continua presente a tradição centralista latino-americana, o que contribui para a preservação de um Estado centralista e autoritário, muitas vezes sob a forma de manutenção de uma política local nas mãos de poderosos caudilhos regionais; (4) Fleury (2010) afirma que é necessário a expansão da esfera pública e a construção de um novo bloco de poder, que vá além do aprofundamento da democracia representativa, em direção a um modelo de democracia deliberativa e de reconstrução do Estado, que permita a inclusão dos interesses excluídos até agora, por meio de processos de co-gestão social, que assegurem uma distribuição social mais igualitária do poder; (5) Tenório (2007) também faz uma crítica à democracia representativa, defendendo outro modelo de prática democrática a quem chama de *cidadania deliberativa*, pela qual, a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum; (6) Boisier (2010), ao se referir à descentralização na América Latina, aponta alguns obstáculos, dentre os quais destacam-se, (a) a artificialidade das regionalizações²², (b) a ausência de identidades regionais, (c) a falta de atividade substantiva de investigação científica e tecnológica nas e para as regiões, (f) o baixo nível de conhecimento atualizado sobre os processos de mudança no território por parte da tecnocracia regional²³; (7) De Mattos (1990), aborda o tema, perguntando se *a descentralização do Estado, seria uma nova panacéia para enfrentar o subdesenvolvimento regional*, ponderando que (a) a descentralização que está sendo praticada em alguns países não é a mesma que tem sonhado os ideólogos mais progressistas, (b) que não parece sensato sustentar que uma reforma de caráter político-administrativo, por si só, seja capaz de modificar o tipo de sociedade, (c) que a organização territorial da administração do poder não é suficiente para impulsionar a modificação das bases econômicas, políticas e ideológicas do poder em uma sociedade de classes, (d) que não se dispõe de fundamento teórico ou empírico que permita respaldar o suposto de que no nível das coletividades locais passem a predominar os interesses dos setores populares; (8) Finot (2001) afirma que a descentralização política é ainda incipiente nos países unitários e relativamente mais generalizada em países federados, justificando que os sistemas de representação política não favorecem a transparência, a responsabilidade, nem a participação cidadã e que os atuais processos de descentralização não

²¹ Uma das pistas apontadas pelo autor, neste sentido, são os consórcios públicos, com o que concorda-se. Em Dallabrida e Zimmermann (2009) o tema é tratado introdutoriamente.

²² Nos dois casos paradigmáticos aqui referidos, no caso de SC, uma das críticas muito presente nas avaliações é a sobreposição de regionalizações, com a criação das SDRs por decreto, sem respeito aos recortes reconhecidos regionalmente, como o exemplo das Associações de Municípios. No caso do RS, esta questão é menos problemática, pois a regionalização dos Coredes abrange, em geral, recortes territoriais que correspondem ao processo de formação socioeconômica e histórica.

²³ Os obstáculos apresentados por Boisier referem-se à experiência chilena, no entanto, entende-se que podem ser atribuídos, da mesma forma, às experiências brasileiras.

estão orientados primordialmente a assegurar que a provisão de bens públicos se realize descentralizada e democraticamente sobre a base da iniciativa e recursos locais; (9) Montecinos (2005), defende que as diferenças substantivas existentes nos resultados dos processos de descentralização nas regiões, assim como as explicações sobre seus êxitos e fracassos, não são feitas por visões integrais, senão que por enfoques mono-disciplinares e pouco integrados, o que faz com que cada enfoque teórico encontre explicações particulares e uni-disciplinares aos fracassos ou aos êxitos da descentralização nas regiões, propondo a necessidade de análises integrais dos fenômenos ligados à descentralização, aumentando a quantidade e qualidade de estudos com o enfoque comparado sub-nacional, entre os países e no interior dos países; (10) por fim, para Arretche (1996), parte importante das expectativas postas na descentralização está associada à noção de que uma proximidade maior entre prestadores de serviços e usuários viabilizaria maior *accountability* dos governos em relação aos cidadãos, ressaltando que é um risco depositar excessiva confiança na proximidade, como elemento que garantiria a realização daqueles princípios da descentralização.

Trata-se de uma síntese qualificada de possíveis avaliações sobre os processos de descentralização, ao mesmo tempo apontando aspectos que precisam merecer mais estudos. Trata-se dos principais desafios dos diferentes processos de governança territorial!

Por fim, é fundamental ressaltar que, apesar das deficiências ainda apresentadas, as diferentes instâncias das experiências de descentralização político-administrativa brasileiras podem ser concebidas como os principais exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança, com vistas ao desenvolvimento territorial. Cabe discutir sua qualificação, antes que caiam no descrédito social. Esta posta uma tarefa não pouco complexa, com a contribuição dos pesquisadores no estudo do tema. Parte desta tarefa é propor a qualificação das estruturas de governança territorial, no que os exemplos mencionados têm contribuições fundamentais. Seus avanços, no entanto, dependem da evolução histórica da prática democrática e da cidadania, o que pode ser um pouco mais complexo e demorado.

Referências

- ABRUCIO, F. L. Para Além da Descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento**. Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 77-125.
- AGOSTINI, C., BANDEIRA, P. S., DALLABRIDA, V. R. **DESENVOLVIMENTO E SEUS (DES(CAMINHOS))**: A contribuição da obra de Dinizar Becker. Lageado (RS): Editora UNIVATES, 2009, 503p.
- AGOSTINI, C.; DALLABRIDA, V. R. Uma compreensão das oportunidades e desafios do Desenvolvimento Local e Regional, a partir do enfoque de uma Economia Política Neo-Gramsciana do Desenvolvimento Contemporâneo. In: AGOSTINI, C., BANDEIRA, P. S., DALLABRIDA, V. R. **DESENVOLVIMENTO CONTEMPORÂNEO E SEUS DESCAMINHOS**: A contribuição da obra de Dinizar Becker. Lageado(RS): Editora UNIVATES, 2009, p. 47-81.
- ALLEBRANDT, S. L. **CIDADANIA E GESTÃO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2010 (Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional).
- ARRETCHÉ, M. Mitos da Descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, nº 31, 1996, p. 44-66.
- BANDEIRA, P. S. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In: BECKER, Dinizar F. & BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento Local/Regional – Determinantes e Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, vol. 1, p. 23-128, 2000.

- BANDEIRA, P. S. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: Os Coredes do Rio Grande do Sul. In: **COREDES RS. PRÓ-RS IV: propostas estratégicas para o desenvolvimento regionais no estado do RS: 2011-2014**. Passo Fundo/RS: Passografic., p. 115-162, 2010.
- BANDEIRA, P. S. Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: Os Coredes do Rio Grande do Sul. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Gestão Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.
- BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v. 16, n. 32, jul./dez./2001, p. 31-50.
- BINOTTO, E.; RIBEIRO, E. S.; DALLABRIDA, V. R.; SIQUEIRA, E. S. Descentralização Político-Administrativa: o Caso de uma Secretaria de Estado. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 3, p. 186-213, set-dez/2010.
- BIRKNER, W. M. K. **Capital social e reformas políticas em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado**. Campinas: Unicamp, 2004 (Tese de Doutorado).
- BIRKNER, W. M. K. **Capital social em Santa Catarina: o caso dos fóruns de desenvolvimento regional**. Blumenau: Edifurb, 2006.
- BIRKNER, W. M. K. Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa: um estudo comparativo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 297-311, jun. 2008.
- BOISIER, S. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. **Revista EURE**, Vol. XXX, Nº 90, pp. 27-40, septiembre 2004.
- BOISIER, S. **Territorio, Estado y Sociedad en Chile**. La Dialéctica de la Descentralización entre la Geografía y la Gobernabilidad. Santiago de Chile: MAGO Editores, 2010.
- BOISIER, Sergio. **El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico**. Santiago de Chile: ILPES, 1998.
- BRANDÃO, A. C. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Gestão Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.
- BRANDÃO, A. C. Producción social del ambiente construído y sus escalas espaciales: notas para una teoría a cerca de las acciones y decisiones de sujetos concretos. In: FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. A. **Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina**. Buenos Aires / Madrid : Miño y Dávila, 2010, p. 241-272.
- BRANDÃO, A. C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, Editora da Unicamp, 2007.
- BUTZKE, L.; THEIS, I. M.; GOULARTI, J. G. Qual “Desenvolvimento territorial sustentável” para Santa Catarina? As Secretarias de Desenvolvimento Regional em questão. In: **Anais do ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**. Blumenau (SC): APEC, 2009.
- COSTA, E. J. M. Planejamento Territorial, Gestão de Políticas Públicas e Descentralização Regional: A Experiência do Estado do Pará. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Gestão Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.
- COSTA, E. J. M.; BRITO, L. S. B. O Planejamento Territorial Participativo: a Experiência do Estado do Pará, Brasil. **Scripta Nova. Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona, Vol. XIV, núm. 331, (37), 1 de agosto de 2010.

- DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Gestão Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.
- DALLABRIDA, V. R. **A dinâmica territorial do desenvolvimento: sua compreensão a partir da análise da trajetória de um âmbito espacial periférico**. Santa Cruz do Sul (RS): UNISC, 2005. (Tese de Doutorado, apresentada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado - Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul).
- DALLABRIDA, V. R. A gestão societária do processo de Desenvolvimento Local/Regional. In: **REA-Revista de Estudos da Administração**, ano 2, nº 3, Ijuí(RS), jul./dez. 2001.
- DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. In: **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (20).
- DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. **REDES**, Santa Cruz do Sul (RS), v. 15, n. 3, set/dez./2010b, p. 165 – 186.
- DALLABRIDA, V. R. **DESENVOLVIMENTO REGIONAL: Por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?** Santa Cruz do Sul (RS): EDUNISC, 2010d.
- DALLABRIDA, V. R. GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: para la institucionalización de una práctica de “concertación público-privada”. In: **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, Año 3, número 4, Santa Fe (AR), 2003, p. 61-94.
- DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial. In: SIEDENBERG, D. R. **Dicionário do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 99-100.
- DALLABRIDA, V. R. La escala en los procesos de gestión del desarrollo: revisión teórica, análisis de experiencias y aportes a la investigación. In: FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. A. **Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina**. Buenos Aires / Madrid : Miño y Dávila, 2010c, p. 185-216.
- DALLABRIDA, V. R. La escala en los procesos de gestión del desarrollo: revisión teórica, análisis de experiencias y aportes a la investigación. In: FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. A. **Escalas y políticas del desarrollo regional**. Desafíos para América Latina. Buenos Aires, Miño y Dávila, 2010a, p. 185-216.
- DALLABRIDA, V. R. La experiencia de organización socioterritorial de los COREDES en Brasil como estructuras que garanticen la gobernanza territorial. **Ciudad y Territorio – Estudios Territoriales**, Vol. XLI, Tercera época, n. 159, p. 117-132, 2009.
- DALLABRIDA, V. R. O desenvolvimento regional através do diálogo e da participação da comunidade: a experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES, do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil). Conferência apresentada no **Symposium - Workshop of Regional Sciences** - “The creation of the Region de Los Ríos: Future challenges in the process of decentralization and regionalism”, na Universidad Austral, em Valdivia (Chile), nos dias 8 a 13 de janeiro de 2008.
- DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 2, Ijuí, jul./dez./2003, p. 73-98.
- DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L. Gestão e Desenvolvimento Territorial: Análise de Algumas Experiências de Governança. **Anais do IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, UNISC, Santa Cruz do Sul/RS/Brasil, 2008.
- DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L.; ROVER, O. J.; BIRKNER, W. M. K. Gestão territorial e multiescalaridade na descentralização político-administrativa de dois Estados do Sul do Brasil. In: **XI Colóquio Internacional sobre Poder Local**. Salvador, 14 a 16 de dezembro/2009 (publicação em CD).

- DALLABRIDA, V. R.; ZIMMERMANN, V. J. Descentralização na Gestão Pública e Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento: o papel dos Consórcios Intermunicipais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté (SP), v. 5, n. 3, set./dez./2009, p. 3-28.
- DE MATTOS, C. La descentralización del Estado: ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional? **Estudios Regionales**, n. 26, pp. 49-70, 1990.
- FERNÁNDEZ, V. R. Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares. Por qué y cómo recuperar la escala nacional? In: FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. A. **Escalas y políticas del desarrollo regional**: desafíos para América Latina. Buenos Aires / Madrid : Miño y Dávila, 2010, p. 301-341.
- FERNÁNDEZ, V. R.; DALLABRIDA, V. R. Nuevo Regionalismo y desarrollo territorial en ámbitos periféricos. Aportes y redefiniciones en la perspectiva latinoamericana. In: AMIN, A.; FERNÁNDEZ, V. R.; VIGIL, J. I. (Comp.). **Repensando el Desarrollo Regional – Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana**. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila, 2008, p. 481-519.
- FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 2, pp. 212-228, Mar./Abr. 2010.
- FINOT, I. **Descentralización en América Latina: Teoría y práctica**. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública, n. 12, mayo de 2001.
- FLEURY, S. Que proteção social para qual democracia? Dilemas da inclusão social na América Latina. **Saúde em Debate**, v. 34, p. 328-348, 2010.
- FLEURY, S. Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde? **Nueva Sociedad**, n° 160, p. 58-80, marzo-abril/1999.
- FRANTZ, W. Um processo de educação política na participação do debate sobre desenvolvimento regional. A experiência de organização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. In: **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 2, p. 7-29, maio/ago.2004.
- MELO, Marcus André B. C. Crise Federativa, Guerra Fiscal e ‘Hobbesianismo social’: efeitos perversos da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, n.3, São Paulo, 1996, p. 11-20.
- MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.). **Democracia e Governança Mundial – Que Regulações para o Século XXI**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p. 266-291.
- MONTECINOS, E. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. **EURE** (Santiago de Chile), vol.31, n.93, p. 73-88, 2005.
- OHMAE, K. **O fim do Estado-Nação**. A ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- RIBEIRO, E. S. **Análise da denominada descentralização político-administrativa da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de São Joaquim/SC**. Lages: UNIPLAC, 2009 (Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração).
- ROSSETTO, A. M.; ROSSETTO, C. R.; FILIPPIM, E. S.; MATOS, I. B.; GOCKS, N. M. K. Instituições Democráticas, Participação Popular e Desenvolvimento Regional: o caso de Santa Catarina. In: FILIPPIM, E. S.; ROSSETTO, A. M. (Orgs.). **Políticas públicas, Federalismo e Redes de articulação para o desenvolvimento**. Joaçaba: Unoesc, p. 25-59, 2008.
- ROVER, O. J. Obstáculos e exigências para a governança regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional-G&DR**, v. 7, n. 1, p. 130-152, jan-abr/2011.

- ROVER, O. J. **Redes de poder e governança local**: análise de gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil. Porto Alegre: URGS, 2007 (Tese de Doutorado em Desenvolvimento Rural).
- ROVER, O. J.; BIRKNER, V. M. K., MUSSOI, E. M. Gestão do desenvolvimento local/regional: descentralização, governança e redes de poder. **Revista Grifos**, nº 24, junho, p. 75-91. 2008.
- RUDINICK, L. T.; MATTEDI, M. A. Uma análise da política de descentralização administrativa em Santa Catarina, 2003 – 2009. **Informe Gepec**, Toledo, v. 14, n. 1, p. 39-54, jan./jun./2010.
- SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L.; BÜTTENBENDER, P. L. O contexto dos planos de desenvolvimento para o RS e do planejamento estratégico para os COREDES. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Gestão Territorial e Desenvolvimento**: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.
- TENÓRIO, F. G. (Organizador). **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Editora UNIJUI, 2007.
- TENÓRIO, F. G. Descentralização Político-Administrativa, Gestão Social e Participação Cidadã. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Gestão Territorial e Desenvolvimento**: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.
- TENÓRIO, F. G. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: TENÓRIO, Fernando G. **Estado e gestão pública: visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 108-132.
- THEIS, I. M. Promessas não cumpridas, mas propósitos logrados: a lógica concentradora da *política de descentralização* em Santa Catarina. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Gestão Territorial e Desenvolvimento**: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.
- THEIS, I. M., *et all.* O cavalo de tróia e sua barriga verde: planejamento regional e desigualdades sócio-espaciais em Santa Catarina. **XIII Encontro da ANPUR**, Florianópolis (SC), 25 à 29 de maio/2009.
- VEIGA, José Eli. Vicissitudes da governança cidadã. Os conselhos regionais gaúchos (COREDE). In: **RdE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano VIII, n. 13, Jan. 2006, p. 19-27.