

A gestão descentralizada adotada em Santa Catarina, o engajamento social e suas unidades regionais: de governo para governança no despontar do século 21

Taisa Dias*
Silvio A. F. Cario**

Resumo

Este artigo se enquadra na discussão em torno do entendimento de que governança pública é um movimento que se propõe a lidar com a relação entre o Estado e a sociedade do século 21, entendendo que um modelo de gestão pública deve associar elementos de democracia e considerar os diferentes interesses e racionalidades, e contribuir para um efetivo engajamento social. O objetivo do estudo foi verificar a presença de elementos de governança pública no Governo do Estado de Santa Catarina. Em 2003, através de decreto-lei realizou-se reforma administrativa criando 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional. No propósito de avaliar as competências definidas, realizou-se pesquisa em nove Secretarias, a partir de matriz composta de cinco elementos de governança pública. Os resultados apontaram a existência de diferentes níveis presença dos elementos estudados. Em quatro das nove Secretarias foram constatadas as seguintes virtuosidades: participação mais efetiva da sociedade civil nos conselhos, ocorrência de processos cooperativos, existência de redes de atuação e busca de eficiência e eficácia na gestão pública. Em relação aos principais problemas estruturais existentes, foram apontados: descumprimento da legislação, uso político-partidário do espaço construído e centralização dos recursos na Secretarias Setoriais.

Palavras-chave: governança pública; secretaria de desenvolvimento regional; governo de Santa Catarina

Decentralized management in Santa Catarina, social engagement and regional unities: from government to governance at the dawn of the 21st century

Abstract

This paper fits into a discussion on the issue that public governance is a movement that proposes to accept the relationship between state and society in the 21st century, thinking that a model of public management must associate democratic elements, consider the different interests and rationalities and contribute to effective social engagement. From 2003 an administrative reform has been happening in Santa Catarina's government (Brazil). The central aim of the search was looking for public governance's elements on the Santa Catarina's government. By the applying a typical-ideal model and its five elements, this exploratory and descriptive search investigated nine decentralized units of it.

* Doutora em Administração e professora do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: taisadias.adm@gmail.com.

** Doutor em Economia e professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: fecario@yahoo.com

The results show there are important signs of public governance in Santa Catarina's administrative reform. These results, however, are heterogeneous in perspective of each of the governance elements and also each one of the decentralized units that were investigated. In four of them we could find nonprofit organizations's engagement, cooperative process, social and political networks and a public management that look to process and results. On the other side, we found non-compliance to the law, politician leadership and the budget indeed centralized by the central government.

Keywords: public governance; secretary of regional development; government of Santa Catarina

JEL Classification: H83

1 Introdução

No âmbito do desenvolvimento capitalista, o Estado assume funções de impulsionar, regular e intervir as atividades econômicas. Suas ações desempenham papel relevante, tanto na fase de crescimento como no período de crise econômica. Como instância participante da demanda efetiva da economia, seus gastos em consumo e investimentos impulsionam diferentes setores econômicos. Assim como, através da gestão da política econômica nos campos monetário, fiscal, cambial e comercial cria condições para a expansão da produção, renda, emprego, investimento e comércio em expressão da riqueza capitalista.

Ainda que o desenvolvimento de uma sociedade dependa das atividades econômicas, que produzem e se realizam no mercado, essa não se resume somente a tal espaço. A sociedade é mais ampla que espaço de valorização capitalista. É permeada por valores sociais e coletivos que extrapolam as relações individuais e privadas de mercado. Neste contexto, o Estado assume outra importante função de promover arranjos sociais e políticos, abrindo espaço para participação da sociedade civil exercer o direito de cidadania. Na ocorrência deste requerimento, se estabelece a possibilidade do desenvolvimento de ações conjuntas, e com isso, novas relações envolvendo o Estado, sociedade e mercado são criadas, em prol do desenvolvimento.

Nesta perspectiva, firma-se, nos últimos tempos, um movimento intitulado de “governança pública” cujo teor é mobilizar atores com interesses comuns no âmbito da sociedade civil para atuarem junto à administração pública. Com isso, o Estado possibilita ocorrências de interação, parceria e cooperação dos atores em prol da formulação e execução de políticas públicas, que promovam o desenvolvimento na sociedade. As ações conjuntas permitem desenhar e operacionalizar as políticas públicas cujos resultados representem em melhorias sociais, econômicas e políticas.

Em Santa Catarina, em 2003, o Governo Luiz Henrique da Silveira criou as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) com propósito de promover a

descentralização da administrativa pública. Neste contexto, o território catarinense foi dividido em regiões administrativas e alcançou em 2011, 36 SDRs. No âmbito destas, foram criados os Conselhos de Desenvolvimento Regionais (CDRs), fórum permanente para participação de representantes do Estado e da sociedade civil definirem prioridades, projetos, investimentos, entre outras atribuições de interesse coletivo.

O presente artigo traz o resultado de pesquisa que teve como objetivo verificar a existência ou não de elementos de governança pública, no acabou institucional construído pelo Governo do Estado de Santa Catarina. Elege, para tanto, um modelo analítico composto de elementos de governança pública, extraído de uma estrutura teórica-analítica que aborda este tema, para avaliar o resultado de nove anos – 2003-2011 - de existência deste modelo de gestão. Para tanto, encontra-se dividido em seis partes, sendo que nesta 1ª faz-se a introdução; na 2ª parte discutem-se, de forma sintética, o significado e as características da governança pública; na 3ª parte apresenta-se o arranjo institucional construído pelo Governo do Estado de Santa Catarina para descentralização da administração pública; na 4ª parte aborda-se do tratamento metodológico; na 5ª parte apresentam-se os resultados da pesquisa; e, na 6ª parte realiza-se a conclusão.

2 Governança pública: significado e características

No capitalismo, o Estado tem um papel importante de garantir os interesses coletivos e de delimitar o espaço do mercado. Este último, como espaço da realização capitalista, não se constitui instância maior, mas parte da estrutura desta sociedade. Se, porventura o desenvolvimento for alcançado sob a ótica exclusiva do mercado, cuja contabilidade é feita pelos fatores de produção, subjugam-se outros valores sociais – reciprocidade, dádiva, necessidade, solidariedade etc., e firmam-se interesses individuais dominantes (GUERREIRO RAMOS, 1989; 1996).

Em crítica a uma economia baseada fundamentalmente no mercado, Keynes (1936) observa que o capitalismo não pode funcionar no seu ponto máximo de eficiência, regulado apenas pelas leis de oferta e demanda. Exige para seu desenvolvimento, a influência e intervenção deliberadas do Estado. Em correspondência, Ianni (1989) aponta que o Estado capitalista assume papéis de planejador, regulador e interventor junto às forças produtivas do mercado. Na mesma linha, Draibe (1995) sinaliza que o Estado desenvolvimentista tem funções não somente econômica como de planejamento, regulação, intervenção e empresarial, mas também política, posta em termos de absorver, mediar e regular relações sociais.

Em verdade, o Estado, no curso da história, sempre foi centro da preocupação de vários pensadores econômicos, políticos e sociais que realçam aspectos determinantes de sua atuação. Em Max Weber, o Estado se diferencia de outras organizações pela legitimidade que possui para exercer a força sobre a sociedade. Para Norberto Bobbio, o Estado toma decisões em nome de toda sociedade que representa, e não apenas daqueles se encontram no poder. Em Montesquieu, o Estado é exercido pelas instituições, cujo legislativo produz as leis, o executivo assegura o cumprimento e o judiciário julga sua adequação às condições existentes. Para Claus Off, o Estado na função de corrigir falhas de mercado reproduz o sistema capitalista. E, em Poulantzas, o Estado é o epicentro do poder, campo de luta política dos vários interesses de classes na sociedade. (WEFFORT,1996; COELHO, 2012).

A partir dos anos 1930 e sobretudo pós II Grande Guerra, 1945, perante as funções do Estado no campo econômico de intervir, regular, produzir, planejar, enfim em potencializar o desenvolvimento capitalista, estabeleceu-se em paralelo no espaço da administração pública, o modelo burocrático, influenciado pela concepção teórica-analítica de Weber (1994 e 2003). Algumas características marcaram este modelo de gestão pública: hierarquização e impessoalidade nas decisões; distanciamento entre a técnica e a política; e, intenção de garantir a eficiência, com ênfase no processo de produção do serviço público. Tais características, com o passar dos anos, mostraram-se ineficientes e onerosas e desconectadas das transformações que se processavam no âmbito econômico.

A crise econômica que deparou o sistema capitalista na década de 1980, fruto do esgotamento do modelo fordista de produção, exaustão do padrão de financiamento mundial e fragilidade financeira do Estado entre as principais ocorrências, possibilitou o ressurgimento do ideário liberal como padrão de desenvolvimento. Medidas adotadas passaram a reduzir as formas de participação do Estado na economia, acompanhadas de outras que elegeram o mercado como espaço para correção e regulação das relações econômica. No campo da administração pública, implantou-se o modelo gerencialista, tendo como principal característica a busca da racionalidade econômica. O serviço público passou a se orientar com ênfase maior nos resultados, a partir de avaliação de desempenho de indicadores (DIAS; CARIO, 2014a; 2014b; 2014c).

Ao longo dos anos 90 e anos subsequentes foram se tornando evidentes os limites da abordagem gerencialista. Objetivos diferenciados entre as formas de gestão pública e privada contribuíram para tal ocorrência, sendo que a primeira tem seu interesse voltado à prestação de serviços ao público; e, a segunda volta-se primordialmente para o lucro. Sabe-se que no âmbito privado, o objetivo de alcançar lucratividade nos negócios nem sempre responde ao

atendimento das necessidades da população. Enquanto no espaço público, embora gestão tenha a obrigação de ser eficiente e apresentar resultados, esta deve ser orientada em atendimento dos interesses da sociedade, da forma com que estes se estabelecem e são decididos (DIAS, 2012).

Seguem-se no curso dos anos 2000 e até o presente momento, mudanças no padrão de desenvolvimento que elegem o Estado como importante criador de condições competitivas, com forte atuação pelo lado da oferta, em vez de preocupações com a demanda da sociedade. Firma-se um Estado Schumpeteriano em lugar de um Estado Keynesiano (JESSOP, 2004). Neste contexto, as ações públicas voltam-se para melhoria infraestrutural, constituição de um padrão de financiamento produtivos de longo prazo, apoio intenso à pesquisa e desenvolvimento, formação de parcerias público e privada de projetos de investimentos, entre outras. Tais ações públicas enraízam-se às condições de acumulação de capital ditadas pelo paradigma tecnoprodutivo, cujos setores dominantes são a eletrônica, química fina, novos materiais e biotecnologia, cada vez mais organizados em cadeia global de valor, sob comando de grandes corporações econômicas mundiais.

Em paralelo às mudanças na base material da economia e em meio à fragilidade do modelo de tratar a gestão pública como espaço comum à administração privada, emerge, a partir da segunda metade dos anos 90 até os dias atuais, nova forma gestão do Estado se relacionar com a sociedade. Bevir (2010) trata desta ocorrência como “*the new governance*”, em cujo teor juntam-se postulados da gestão neoliberal com elementos das teorias democráticas. Em correspondência, Dias (2002) observa que se busca implantar um projeto democratizante que redefina o papel do Estado, frente aos interesses de uma sociedade formada por várias matrizes, complexa e limitada perante uma gestão pública guiada por instrumentos ditados por uma lógica racional de resultado.

Outros autores como Koimann (2003), Pierre e Peters (2000) e Rhodes (2010) observam que o movimento atual que marca a administração pública, não constitui um rompimento com os modelos de gestão anteriores. Em verdade, assim como o padrão de desenvolvimento econômico evolui, assumindo características cumulativas e distintas ao longo do tempo; a administração pública, também, apresenta trajetória evolutiva, trazendo novos elementos que se somam a características dos modelos anteriores. Conforme Bovaird e Loffler (2003) e Dias (2012), os paradigmas têm evoluído ao longo do tempo da administração pública burocrática, parcialmente substituída pela nova gestão pública, e no momento, assume a perspectiva de governança pública.

Raquel (2012) sintetiza em seu trabalho, o conceito e as características de governança pública sob a perspectiva de vários autores, cujo resultado alcançado aponta a existência de diferentes tratamentos. Tais distinções decorrem do fato de ser ainda um movimento em consolidação; refletir diferentes estruturas econômicas, políticas e sociais dos países; provir de diferentes campos do conhecimento; entre outras razões. Sintetizam-se, a seguir, algumas definições:

- Hill, Lynn Jr. *et al* (2005) apontam que a governança pública pressupõe um conjunto de ferramentas - regramentos estabelecidos e práticas administrativas - que possibilitam a coordenação e a direção, horizontal e vertical, de diversos atores com foco em objetivos comuns;
- Bovaird e Löffler (2003) concebem a governança pública como a maneira pelas quais as partes interessadas interagem entre si, com a finalidade de influenciar as políticas públicas, cujos resultados devem ser identificados através de ocorrências de transparência, prestação de contas e responsividade;
- Cresco e Cabral (2010) apontam que o processo de governança representa uma continuação do conjunto de articulação de adaptações políticas e administrativas do Estado em relação às mudanças na sociedade; e,
- Bache (2010) define governança pública segundo ocorrências de parcerias enquanto instrumento político cujas decisões são feitas de forma colaborativa, por uma mistura de atores estatais de diferentes níveis territoriais.

Por sua vez, Dias (2002) resgata importantes contribuições de autores que tratam governança pública destacando, dentre outros aspectos, papel central à formação de redes com participação de diferentes atores no tratamento de questões relacionadas ao serviço público. Destaque, em síntese, para as considerações dos autores:

- Kooiman (2003) aponta o aspecto governança pública interativa, referindo-se a capacidade da administração pública ativar e coordenar diferentes atores, sob a forma organizacional de redes, compartilhando suas ações na busca de melhores resultados para a sociedade;
- Rhodes (1996) destaca governança pública como forma de gestão compartilhada de atores sob a organização de redes, cujos participantes se envolvem nos processos de elaboração, negociação e execução de ações;
- Bevir (2010) considera que a governança pública na forma de redes e parcerias constituem arranjos eficientes e superiores à lógica mercantil estabelecida, dado a

existência de discussão – consensos e conflitos – são expressão de democracia e de mecanismo de legitimidade política das ações governamentais; e

- Pierre e Peter (2000) entendem a governança pública como a delegação de funções do Estado a outros atores, que agem com maior autonomia diante da descentralização administrativa, sem que o aparato estatal perda controle sobre a gestão implementada.

Em outros termos, a governança pública constitui um movimento que emerge a partir das últimas décadas do século XX, como referendado pelas datas de publicações das obras dos autores citados. Este movimento aponta para mudança do padrão de gestão centralizado, em direção à outro que elege a participação da sociedade na elaboração das políticas, na realização de tarefas, no acompanhamento de resultados, na melhorias dos serviços públicos e atos que expressam maior relação integradora, Estado e sociedade.

Quadro 1 – Variáveis explicativas de governança pública

Variáveis Explicativas de Governança Pública	
a)	Processo cooperativo para desenvolvimento de políticas públicas
b)	Reconhecimento da coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil
c)	Diversidade de interesses e racionalidades
d)	Agente estatal com o papel de coordenador do projeto de desenvolvimento
e)	Relações entre os diferentes atores mediadas pelo Estado
f)	Co-produção do bem público
g)	Incentivo a redes sociopolíticas
h)	Delegação da autoridade estatal: downward, outward e upward.
i)	Descentralização da autonomia administrativa-financeira.
j)	Estrutura institucional desconcentrada.
k)	Adoção de ferramentas que garantam o controle dos processos e dos resultados.
l)	Transparência dos processos e dos resultados com vistas ao controle social.
m)	Adoção de mecanismos de democracia deliberativa e direta no planejamento das políticas.
n)	Elaboração de planejamento com vistas à equidade
o)	Elaboração de planejamento com vistas ao desenvolvimento territorial/regional.
p)	Consideração das potencialidades e necessidades locais
q)	Transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento.

Fonte: Adaptado de Dias (2012) e Raquel (2012)

Ainda que muito está para ser construído sob o designo da governança pública, em consonância com a necessidade de realização de mais estudos que auxiliem na construção de um referencial teórico-analítica deste arcabouço, é possível conhecer, a partir das contribuições de Dias (2012) e Raquel (2012) expressas no Quadro 1, uma estrutura síntese de suas características. Em destaque, as características que focam o processo cooperativo para o desenvolvimento de políticas públicas, conjugação de objetivos de eficiência e eficácia, adoção de mecanismos de democracia direta e representativa no planejamento das políticas

públicas, descentralização de autonomia administrativa e financeira e incentivos a redes sociopolíticas.

Firma-se, nos tempos modernos, uma nova forma de gestão pública, que em última instância significa uma nova relação Estado e sociedade. O Estado, através de sua forma de gestão, torna-se mais democrático, mais transparente, mais participativo e mais político em seus vínculos com a administração; enquanto, a sociedade, através de seus membros, tem função de participar na busca de solução de problemas e de elaborar propostas de desenvolvimento que atendam seus interesses. Esta forma de gestão eleva o Estado na função de ativador e coordenador das relações e agente cooperativo na sociedade, em vez de um Estado dirigente (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Enfim, o Estado, sob esta matriz, cria formas institucionais colaborativas e compartilha responsabilidades na formulação e implementação de políticas públicas, conforme aponta Robichau (2011). Facilita as interações de atores na sociedade a partir de arranjos institucionais voltados em solucionar problemas públicos, em prol das políticas de desenvolvimento, nos dizeres de Bevir (2010). E, reafirma a sua importância na sociedade abrindo para participações e delegando funções a diferentes atores, mas garantindo o poder e o controle sobre os processos, como observa Rhodes (2010).

3 Modelo de descentralização administrativa do Governo do Estado de Santa Catarina: aspectos institucionais

A reforma administrativa que delineou o modelo de descentralização administrativa teve seu início no primeiro mandato do governador Luiz Henrique da Silveira (2003-2006), foi continuada no mandato seguinte (2007-2010) em função da sua reeleição, e continuada no governo de Raimundo Colombo (2011-2014), sucessor do idealizador desse modelo de gestão pública.

No curso desse período foram editadas quatro leis complementares: 1ª.) LC 243/2003 inaugurou esse momento político; 2ª.) LC 284/2005 aprimorou o processo de descentralização administrativa fortalecendo o papel das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) e dos Conselho de Desenvolvimento Regional (CDRs) ao dividir a estrutura da administração pública nos níveis: setorial e regional; 3ª.) LC 381/2007, definiu conceitos fundamentais não tratados anteriormente e ratificou o papel e as competências do nível regional; e, 4ª.) LC 534/2011 criou duas novas Secretarias e sem alterar o que as anteriores tinham definido em relação específica ao nível regional.

Em particular, a LC 381/2007 definiu que as SDRs têm a competência de: a) Atuar como agências de fomento ao desenvolvimento regional; b) Articular a transformação das regiões em territórios de desenvolvimento sustentável e de bem-estar social; c) Motivar o desenvolvimento econômico e social, enfatizando o planejamento, o fomento e a geração de emprego e renda; d) Induzir o engajamento, a integração e a participação da sociedade civil organizada; e) Colaborar com a sistematização das propostas dos programas governamentais, dos planos e orçamentos estaduais; e, f) Promover o planejamento para o desenvolvimento sustentável das áreas de seu espaço regional (SANTA CATARINA, 2007, Art. 76º).

A lei que criou nova estrutura administrativa dividiu, inicialmente o Estado em 29 SDRs, posteriormente as demais leis permitiram passar para 30 e em seguida 36 SDRs, sendo esta última referência expressa em número e denominação na Figura 1.

Figura 1 – Estado de Santa Catarina e a distribuição das 36 SDRs: 2011



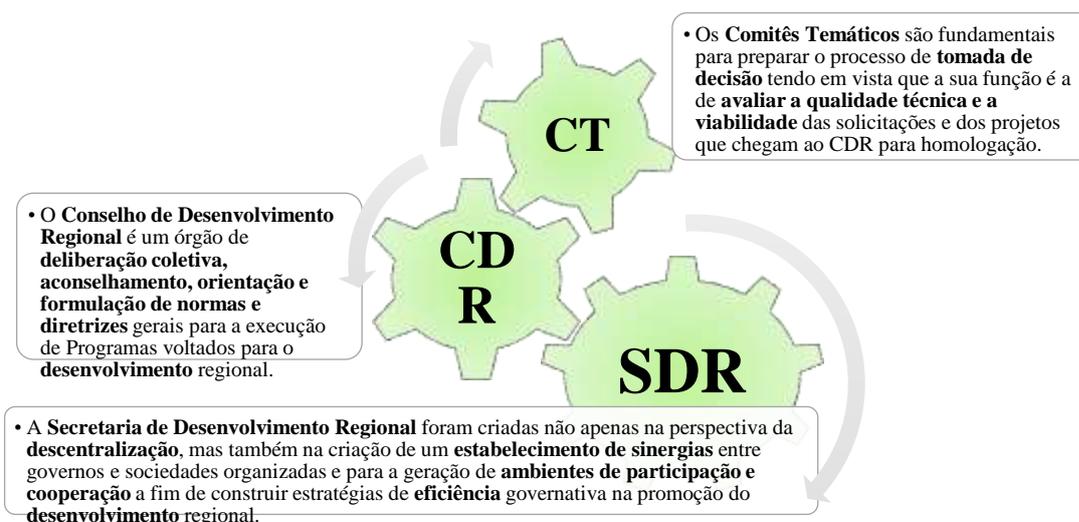
Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina (2011).

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

A composição dos CDRs, conforme a LC 381/2007 é a seguinte: I - membros natos: a) o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional, b) os Prefeitos da região de abrangência e, c) os Presidentes das Câmaras de Vereadores da região de abrangência; II –

dois representantes, por município da região de abrangência, membros da sociedade civil organizada, assegurando-se a representatividade dos segmentos culturais, políticos, ambientais, econômicos e sociais mais expressivos da região, definidos por decreto do Chefe do Poder Executivo; III – um representante da administração pública (direta ou indireta), mas sem direito a voto e definido via Decreto do Poder Executivo.

Figura 2 – Interação da SDR, CDR e CTs dentro do nível regional da estrutura da administração pública do Governo de Santa Catarina: 2011



Fonte: Santa Catarina (2005)

Em decorrência de diferentes formações e origens dos conselheiros, os projetos e temas discutidos, no âmbito do CDR e da SDR, devem ser encaminhados para embasamento técnico. Para tanto, conta com uma estrutura técnica - Comitês Temáticos (CT) - que tem função de prestar consultoria aos conselheiros. Ao receber as demandas do CDR ou da SDR, os CTs são responsáveis pela análise e identificação das diferentes formas de solução dos problemas e de viabilização dos projetos, levando em consideração suas características técnicas, financeiras e de responsabilidade institucional. A Figura 2 ilustra apresenta a interação a interação do CDR com a SDR e os CTs.

4 Metodologia

Trata-se de análise de um estudo de caso descritivo-interpretativista, cujos resultados foram interpretados segundo pesquisa de cunho qualitativo.

Para o estudo sobre a existência de aspectos da governança pública nas SDRs do Governo do Estado de Santa Catarina, elaborou-se matriz composta cinco Elementos de Governança Pública, a saber:

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

Para obtenção de material que possibilitasse avaliar a presença destes Elementos foram realizadas entrevistas com participantes do CDR, preferencialmente conselheiros (membros natos e não natos), mas também com servidores da respectiva SDR cuja atividade tinha relação com a dinâmica do conselho, tais como: Secretárias Executivas do CDR, Diretores Gerais da SDR, Gerentes de Planejamento, outros gerentes, além de funcionários da administração indireta, participantes ativos das reuniões deliberativas. Foram entrevistadas 29 pessoas, sendo 12 representantes do Estado, 8 representantes do mercado e 9 representantes da sociedade civil. As entrevistas foram realizadas no período de setembro a novembro de 2011. O roteiro de entrevista encontra-se em Dias (2012).

Para a definição das SDRs selecionadas adotou-se o seguinte critério; 1º.) utilização de classificação gerada pela Secretaria de Estado de Planejamento por meio de metodologia de avaliação de desempenho desenvolvida por Dutra e Luz (2008) aplicada junto as SDRs em 2008, 2009 e 2010; 2º.) identificação de SDRs que permaneceram no mínimo por duas vezes no mesmo nível de desempenho (bom, médio e crítico desempenho) no período dos anos citados; e 3º.) seleção de SDRs obedecendo as regiões geográficas – Sul, Norte, Vale, Oeste e Litoral de Santa Catarina.

A partir destes critérios, chegou-se à amostra de 09 (nove) SDRs, a saber: Jaraguá do Sul, Joinville, Chapecó, Blumenau, Grande Florianópolis, Tubarão, Dionísio Cerqueira, Laguna e Lages. Cada SDRs pesquisada recebeu um número para facilitar o trabalho de coleta e análise dos dados, que não guarda relação com a classificação da SPG. Aleatoriamente, ficaram então definidas como: SDR1 (Jaraguá do Sul), SDR2 (Joinville),

SDR3 (Chapecó), SDR4 (Blumenau), SDR5 (Grande Florianópolis), SDR6 (Tubarão), SDR7 (Dionísio Cerqueira), SDR8 (Laguna) e SDR9 (Lages).

Para análise destes Elementos de Governança Pública, criou-se um *continuum* com quatro níveis de presença, que permitiu analisar as subcategorias no campo. Nesse *continuum*, distribuímos os níveis na seguinte classificação: “0” (zero), para quando o elemento foi interpretado como ausente; “1” (um), para quando o elemento foi considerado pouco presente; “2” (dois) para quando foi considerado presente; e “3” (três), para quando o elemento foi considerado bem presente.

5 Elementos de governança pública nas Secretarias de Desenvolvimento Regional

O resultado da pesquisa realizada nas 09 (nove) SDRs da estrutura descentralizada da administração pública do Estado de Santa Catarina nos levou à construção do Quadro 2. Este quadro representa o extrato da presença dos Elementos de Governança Pública (E1, E2, E3, E4, E5) nas realidades de cada uma das SDRs pertencentes à amostra.

Quadro 2 – Presença dos elementos de governança pública por SDR do Governo do Estado de Santa Catarina: 2011

Elementos	SDR 1	SDR 2	SDR 3	SDR 4	SDR 5	SDR 6	SDR7	SDR8	SDR 9
E1	3	3	0	1	0	0	0	0	1
E2	3	3	0	1	0	1	1	0	2
E3	2	3	1	3	1	0	3	1	0
E4	2	3	0	2	0	0	1	0	2
E5	1	3	0	1	0	0	1	0	0

Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo.

Obs.: Níveis: 0 = ausente; 1 = pouco presente; 2 = presente; e, 3 = bem presente

5.1 Elemento 1: coprodução do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil

A presença desse Elemento é tratada a partir da análise de dois aspectos: a representatividade das três esferas sociais na composição do CDR, incluindo as atividades da SDR voltadas para executar as deliberações, e a forma como se desenrola o processo cooperativo entre os representantes do Estado, mercado e sociedade civil.

Em termos da representatividade das três esferas sociais, verifica-se que há relativa institucionalização dos Presidentes de Associações Comerciais e Empresariais dos respectivos municípios como representantes do mercado. Além disso, em grande parte das SDRs, uma das

vagas da sociedade civil vem sendo preenchida pelos presidentes dessas associações que representam a indústria e o comércio de cada município.

Dentre os representantes da sociedade civil (que dividem as vagas com os representantes do mercado), nota-se significativo envolvimento de reitores, diretores e ocupantes de outros cargos estratégicos de instituições de ensino das respectivas regiões. Das 09 (nove) SDRs pesquisadas, 05 (cinco) representantes da sociedade civil entrevistados ocupavam cargos de reitores e diretores de instituições de ensino de destaque na região, como espaço de conhecimento local.

Observa-se, porém, baixa participação de representantes dos sindicatos e organizações da sociedade civil de determinadas especialidades que são peculiares a cada município ou região, dada a sua realidade. Da mesma forma, setores importantes da economia de algumas regiões não são representados no CDR, a despeito de muitos entrevistados manifestarem a necessidade de envolver outros segmentos sociais.

Tal Elemento, conforme a Figura 3, se mostrou bem presente em duas SDRs (1 e 2) pertencentes à amostra pesquisada, indicando que estas já deram ritmo à dinâmica do processo cooperativo e que a diversidade social, vem tendo sua complexidade absorvida por este marco institucional. Referem-se a duas SDRs que sistematizaram a realização das reuniões, e seus conselheiros são escolhidos considerando o conhecimento da realidade, a dimensão e peculiaridade das questões sociais tratadas.

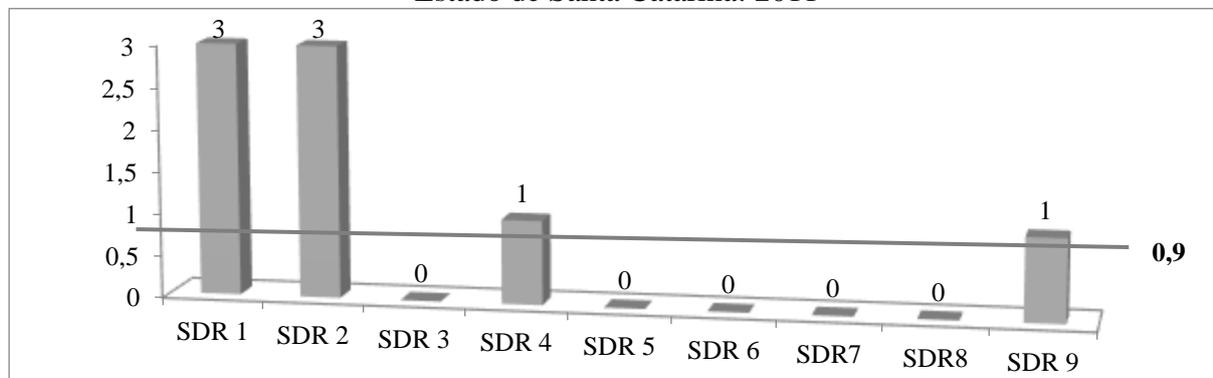
Nesses casos, os conselheiros entrevistados mostraram-se pessoas com perfil politizado, são críticos e comprometidos com a ideia de responsividade e consideram o grupo com as mesmas características. Isso contribui para a melhoria contínua, que parece ter sido o desafio que permeou a implantação do modelo nos anos iniciais nas duas SDRs, mas não significa que tenham alcançado o estágio máximo da maturidade do Elemento.

Por outro lado, é um Elemento que se mostrou ausente em cinco SDRs (3, 5, 6, 7 e 8) e pouco presente em duas (4 e 9) do total de nove pesquisadas. Nesses casos, inexistente a representação legítima da sociedade civil, ou, quando esta está presente nas reuniões deliberativas, tem uma atuação fraca ou não efetiva. Os seus representantes vêm sendo definidos pelos prefeitos e, em grande parte, com apoio dos presidentes de câmaras. Tal quadro denota o fortalecimento do Poder Público municipal no âmbito das SDRs, cujos indicados passam a representar, também os interesses daqueles que os indicam.

Nas referidas SDRs, essa representatividade inadequada da sociedade civil é acompanhada pela baixa politização dos seus representantes e pelo desconhecimento do seu papel dentro do modelo. Em muitos casos, os representantes da sociedade civil desconheciam

a proposta conceitual do modelo estabelecida legalmente, sem saber que seu voto representasse na aprovação dos projetos de investimento.

Figura 3 – Presença do E1 de governança pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina: 2011



Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo.
Obs.: Níveis: 0 = ausente; 1 = pouco presente; 2 = presente; e, 3 = bem presente

Muitos representantes da sociedade civil de tais SDRs onde este Elemento foi considerado ausente, estão sendo escolhidos apenas para garantir que os projetos de interesses particulares se sobreponham a projetos de interesse coletivo, propiciando assim que o Poder Público municipal dê a direção do que está sendo deliberado. Quando encontra-se em alinhamento com o interesse dos empresários, também se priorizam os projetos de interesse associado entre Poder Público municipal e classe de empresários.

O segundo aspecto observado em relação à presença do Elemento 1 é a influência político-partidária na dinâmica da SDR e no CDR. É forte essa interferência, que corrompe a possibilidade de instalação do processo cooperativo, quando os prefeitos e os presidentes de câmara são do mesmo partido político ou da coalizão que colocaram o Secretário Regional na respectiva SDR. O Poder Público mina o processo cooperativo nessas SDRs e contribui para evitar o debate nas reuniões do CDR.

Um terceiro aspecto comum a tais SDRs refere-se ao papel assumido pelo CDR, como espaço legitimador de decisões tomadas pelos diferentes representantes. Nessas SDRs, as reuniões, quando acontecem, ocorrem num clima isento de conflitos, debate e discussão. Mesmo com a presença de conselheiros da sociedade civil e de servidores do quadro técnico e gerencial, já está instalada uma cultura de colaboração. É comum nas citadas SDRs, um conselheiro votar a favor do projeto defendido pelo outro conselheiro para garantir que este também votará favoravelmente ao seu.

5.2 Elemento 2: coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações

À medida que o processo cooperativo ocorre, aumenta a demanda por coordenação pelo agente estatal. E quanto mais participativa é a atuação dos representantes, mais essa coordenação se aproxima da ideia de intervenção mediadora e se distancia da intervenção centralizadora e determinista. Por isso, para tratar da presença desse Elemento, a análise se desenvolve obedecendo: i) a existência da coordenação do processo cooperativo por parte do nível estratégico da SDR, enquanto espaço do governo na região; e, ii) a forma como se dá tal intervenção, expressa em uma coordenação mais mediadora e menos centralizadora das decisões.

A atuação da SDR como coordenador do processo cooperativo é percebida de modo diferente entre os representantes das SDRs selecionadas. Nas SDRs 1 e 2, a coordenação estatal do processo cooperativo foi reconhecida como bem presente e, na SDR 9, como um Elemento presente. Isso significa que as pessoas que ocuparam os cargos no período de implantação do modelo foram, em grande parte, atuantes nesse sentido. Em contrapartida, a coordenação estatal do processo cooperativo não ocorreu em três SDRs (SDR3, SDR5 e SDR8) e foi pouco presente em outras (SDR4, SDR6 e SDR7).

Nas SDRs onde se identifica a presença importante desse Elemento, os conselheiros e os servidores entrevistados entendem que o Secretário Regional de fato age como o representante do governador na respectiva região, e o consideram como articulador das relações em benefício do processo cooperativo durante as reuniões deliberativas do CDR e nas atividades internas destas secretarias.

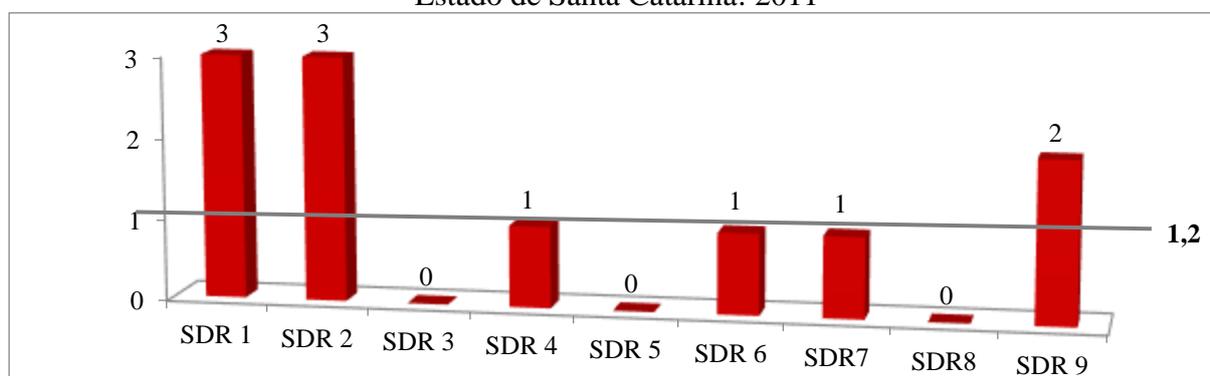
A efetividade do papel do Secretário como coordenador estatal do processo cooperativo pareceu, em grande parte, associada à capacidade de gestão da pessoa que assume o cargo e do comprometimento com um projeto de médio e longo prazo. Foram reconhecidos como articuladores agindo com vistas a incentivar a capacidade de selecionar, reduzir e ordenar as questões sociais prioritárias, e de promover a fluidez dos debates, do consenso e de coesão entre os representantes das esferas participantes.

Nessas duas SDRs, a coordenação estatal e os seus resultados pareceram estar diretamente relacionados com o nível de coesão que se dá entre secretário regional, diretor geral e equipe de gerentes e assessores. Dois aspectos justificam a efetividade da coordenação: 1º.) embora exista a influência político-partidária e a coesão do Poder Público municipal, os secretários regionais e suas equipes atuam tentando atenuar seus efeitos e

garantir, na medida do possível, que o interesse coletivo seja priorizado; e, 2º.) refere-se a sustentação dos projetos listados na pauta para serem apreciados e decididos.

Apresentando CTs atuantes, tais SDRs estão num nível de maturidade bem considerável acerca desse Elemento. A SDR2 é ainda mais efetiva nesse sentido do que a SDR1 que contou com um representante da sociedade civil bastante crítico ao processo. Mesmo assim, estas duas contam de maneira significativa com a presença de tal Elemento. A Figura 4 mostra o desempenho destas duas SDRs em relação às demais.

Figura 4 – Presença do E2 de governança pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina: 2011



Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo.
Obs.: Níveis: 0 = ausente; 1 = pouco presente; 2 = presente; e, 3 = bem presente

A SDR9, por sua vez, está num estágio de importante caminhada em termos de estabelecer esse Elemento. Em função das dificuldades que vem encontrando para dar efetividade ao papel de coordenador estatal e mediador das relações por parte do Secretário Regional e sua equipe, teve esse Elemento considerado presente, mas não num grau de maturidade como as duas primeiras. O movimento é moderado, mas existe. Os entrevistados reconhecem que isso está bastante associado com a orientação da pessoa que assume o cargo, reconhecem a inclinação e dedicação nesse sentido na SDR9.

Por outro lado, as seis SDRs que tiveram baixa presença ou ausência desse Elemento (SDR3, SDR4, SDR5, SDR6, SDR7 e SDR8) foram assim classificadas, em função do papel que vem sendo exercido por parte das pessoas que assumem o nível estratégico da secretaria e respectivas equipes. Tal resultado deve ao fato do cargo de Secretário Regional ser comumente ocupado por pessoas com pretensões de carreira política e as equipes formadas por pessoas envolvidas nas campanhas eleitorais. Não que isso seja incomum nas administrações públicas, mas num modelo em que o Secretário Regional deve atuar como

coordenador das relações em benefício do desenvolvimento regional, suas ações distanciam do objetivo cooperativo primordial.

5.3 Elemento 3: delegação da autoridade estatal em três direções: downward, outward e upward, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes

A análise sobre o Elemento 3 de Governança Pública é conduzida para identificar se existe o deslocamento do poder estatal nas três direções - *downward*, *outward* e *upward* - e se isso resulta numa estrutura de redes que, embora com a tendência de se autorregular, são controladas pelo Estado. Este reconhece a ocorrência de relações dinâmicas dos processos, bem como figura como instância com poder responsável de controle das redes estabelecidas.

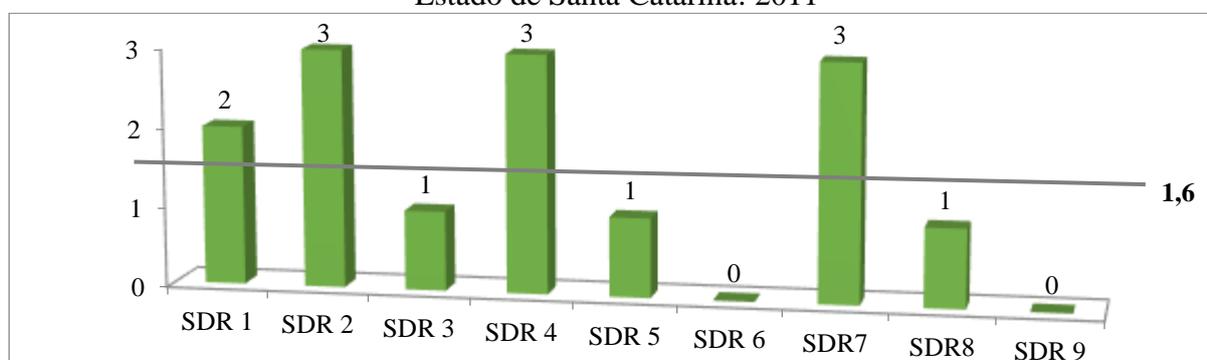
Em se tratando de um Elemento que para ter a presença plenamente considerada precisa que o movimento nas três direções tenha sido identificado, este foi o elemento de Governança Pública mais presente no modelo do Governo do Estado de Santa Catarina. A estratégia de delegação da autoridade estatal permeia as atividades de boa parte das SDRs pesquisadas e a descentralização, considerada um tipo de movimento *downward*, apresentou-se envolvida num importante fenômeno.

Da amostra pesquisada, conforme a Figura 5, quatro SDRs (SDR1, SDR2, SDR4 e SDR7) tiveram presença significativa desse Elemento, sendo que em três delas ele foi considerado bem presente (SDR2, SDR4 e SDR7). Nessas, confirma-se o movimento de delegação da autoridade estatal nas três direções: *upward*, *downward* e *outward*. Em tais casos, são comuns as relações de parceria formalizadas com instituições externas ao governo estadual, relações com a iniciativa privada e com organizações da sociedade civil; com outros níveis de governo – federal e municipal; relações com bancos de fomento e incentivo ao desenvolvimento; com organizações internacionais – tanto pertencentes ao primeiro, segundo ou terceiro setor, além de outras.

Cabe enfatizar que a SDR7 se destaca entre todas as SDRs a respeito da presença desse Elemento. Corrobora o fato de localizar-se em uma região de fronteira, onde acordos internacionais e interestaduais são frequentes na sua realidade. Além das relações citadas, a SDR7 possui experiências de parceria com o Governo Federal e com organizações de outros setores, como o SEBRAE. Neste quesito esta SDR constitui referência estadual e dispõe de materiais impressos ilustrando, divulgando e confirmando os resultados de projetos executados para divulgação em eventos externos.

Apesar de tal realidade, o outro extremo também foi encontrado. Em duas SDRs (SDR6 e SDR9), nenhum traço desse Elemento foi identificado e na SDR3, na SDR5 e na SDR8 foram encontradas poucas evidências, às vezes um exemplo apenas de deslocamento em um único sentido. Trata-se de uma estratégia pouco adotada e de potencial baixo reconhecimento pelo governo regional, além de pouco incentivada pelo governo central, que, em alguns casos, foi citado como inibidor de tal movimento. Em algumas SDRs, os entrevistados, quando questionados acerca da postura do governo central em relação a essa estratégia, indicaram que em muitos casos as etapas subsequentes de projetos com tais características foram inviabilizadas pelo nível setorial.

Figura 5 – Presença do E3 de governança pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina: 2011



Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo.
Obs.: Níveis: 0 = ausente; 1 = pouco presente; 2 = presente; e, 3 = bem presente

No tocante a descentralização do nível setorial para o nível regional como um tipo de movimento *downward*, um fenômeno importante foi levantado por unanimidade entre os entrevistados. Quando perguntados sobre a relação entre a sua SDR e as Secretarias Setoriais, deixaram evidente que a descentralização de fato não vem acontecendo. Muitas atividades, procedimentos, decisões e a centralização do orçamento são aspectos que evidenciam o fenômeno destacado.

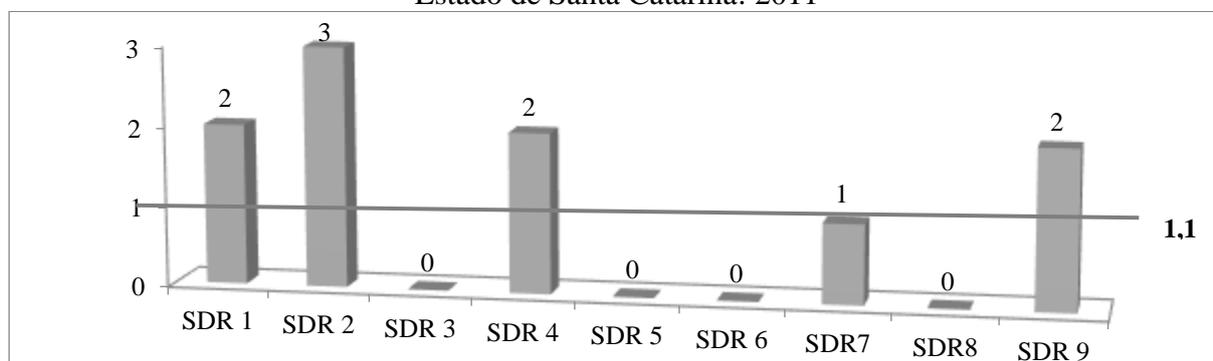
5.4 Elemento 4: ênfase na eficiência e na eficácia, associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos

Na realidade pesquisada, porém, a amostra aponta significativo grau de heterogeneidade na administração pública catarinense em relação ao Elemento 4. Apenas a SDR2 foi avaliada com boa presença de tal Elemento e outras três com a presença identificada

(SDR1, SDR4 e SDR9). Estas foram SDRs que, de acordo com os entrevistados, vêm atentando para a maneira como os processos se desenvolvem, considerando os procedimentos estabelecidos na legislação pertinente e intervindo nessa dinâmica para que ela se dirija cada vez mais próxima da proposta conceitual do modelo, promovendo, por consequência, a busca pela eficiência do processo de maneira geral.

Além da preocupação com o desenrolar dos processos que envolvem a gestão da secretaria e do seu CDR, constata-se que o seu cotidiano é conduzido de maneira voltada ao alcance dos resultados desejados. Nesses casos, observam-se a adoção de técnicas da iniciativa privada, a racionalização dos recursos (como o destacado exemplo da SDR4 para controle do uso do material nas escolas estaduais e a adoção de uma solução logística advinda de uma empresa terceirizada contratada especificamente para este fim) e um importante gerenciamento dos projetos submetidos ao CDR. Isso denota que estas SDRs se dedicam à implantação do modelo atentas à necessidade de promover eficácia também e, como exhibe a Figura 6, se destacam em relação às demais nesse sentido.

Figura 6 – Presença do E4 de governança pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina: 2011



Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo.
Obs.: Níveis: 0 = ausente; 1 = pouco presente; 2 = presente; e, 3 = bem presente

Dessas quatro SDRs, no entanto, apenas a SDR2 pareceu-nos com boa presença dos três aspectos e por isso foi a única considerada nesse patamar mais alto. As demais, embora também com presença percebida, tiveram um ou outro aspecto observado como incipiente ou como ausente. A SDR4, por exemplo, é referência sob a perspectiva das características gerencialistas, mas isso não é suficiente para garantir que a eficácia atingida leve a resultados de interesse coletivo. Garantir o atendimento aos interesses coletivos, não dispensa a necessidade de que o orçamento seja aplicado, bem como o interesse coletivo ser obtido por processos eficiente e eficaz.

A administração pública catarinense mostrou-se, por meio das SDR3, SDR5, SDR6, SDR7 e SDR8, significativo espaço de ação para dar mais efetividade aos seus processos, atingir bons resultados e garantir o desenvolvimento desejado pelo coletivo. Nessas SDRs, os entrevistados revelaram pouca preocupação quanto ao cumprimento da legislação, baixa ou nenhuma atenção com resultados, baixa adoção das técnicas de mercado que poderiam estar dando mais eficácia aos processos, desconsideração do uso de diagnósticos por parte dos CTs para sustentar o processo deliberativo e traços raros ou ausentes de uso de mecanismo de democracia direta associada à deliberativa.

Mecanismos de democracia deliberativa e de democracia direta, estão presentes na concepção teórica do modelo. Contudo, com raras exceções entre as SDRs pesquisadas, a democracia direta não se mostrou uma prática adotada pelos conselheiros para reforçar decisões a serem deliberadas no CDR, nem tão pouco um mecanismo para a escolha dos representantes da sociedade civil. Audiências públicas, plebiscitos e referendos são ainda mecanismos estranhos à realidade das regiões catarinenses. No mesmo sentido, quando os prefeitos indicam os representantes da sociedade civil, desincentivam o ideal de participação da sociedade e a presença da democracia propostos na concepção do modelo de gestão adotado em Santa Catarina.

5.5 Elemento 5: planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional

Dois aspectos guiam a análise desse Elemento, a saber: i) o trabalho de planejamento desenvolvido nas SDRs e sua relação com as políticas e os programas coordenados pelo órgão setorial responsável por tal função, a Secretaria de Estado do Planejamento; e, ii) a perspectiva que orienta esta função funda-se na ideia de desenvolvimento regional e pautada em critérios de equidade.

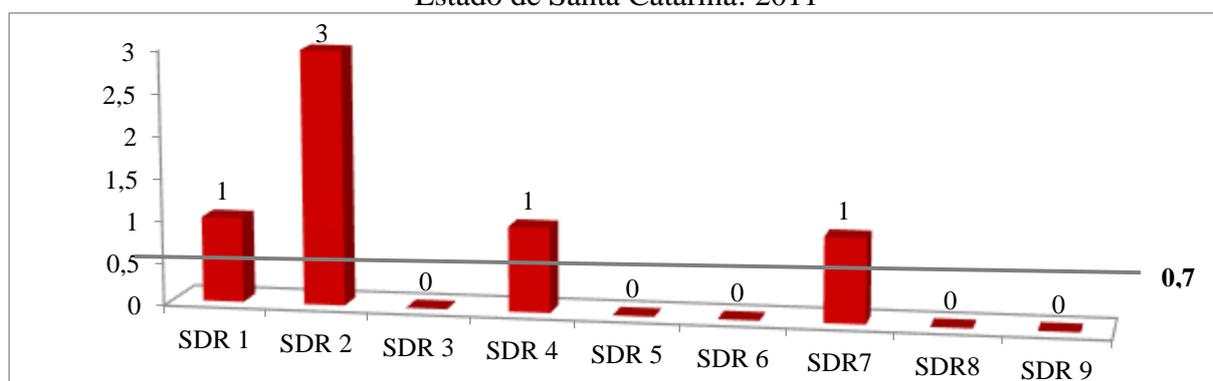
A análise do Elemento que se apresentou, dentre os demais, mais longe da concepção de Governança Pública frente a toda realidade pesquisada, revela, conforme a Figura 7, um contexto permeado pela desatenção à referida função e quando dela existem traços, em grande parte, está dissociada da perspectiva regional e de critérios que se pautem na equidade como valor.

Apenas a SDR2 foi reconhecida como uma Secretaria Regional que tem o planejamento como pano de fundo da gestão e como diretriz do processo deliberativo que se dá no CDR. Várias razões levam a SDR2 a adotar instrumentos de planejamento, a saber: a

composição do CDR efetivamente representativa da sociedade, a existência do processo cooperativo, a coordenação por parte de quem ocupa a liderança e o nível estratégico da Secretaria Regional, a adoção da estratégia de deslocamento do poder estatal nas três direções, a adoção de ferramentas gerenciais e técnicas da iniciativa privada demonstrando preocupação com os resultados, o respeito à legislação que concebe conceitualmente e regulamenta o modelo denotando preocupação com o processo, o envolvimento da comunidade na definição das prioridades.

Na mesma intensidade, só que num sentido contrário, existe, nas demais SDRs pesquisadas, a desconsideração de tal função e um desconhecimento por grande parte dos conselheiros e da própria equipe da SDR acerca do que se propõe com a ideia de desenvolvimento regional e a base em critérios que expressem o valor equidade. Essa foi uma das limitações evidenciadas como críticas ao processo, advertida pelos reitores e outros representantes das Instituições de Ensino Superior das regiões. Esse aspecto foi tido como um limitador da execução e da efetividade do modelo em Santa Catarina.

Figura 7 – Presença do E5 de governança pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina: 2011



Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo.
Obs.: Níveis: 0 = ausente; 1 = pouco presente; 2 = presente; e, 3 = bem presente

Conforme a manifestação do entrevistado representante da sociedade civil da SDR3, as pessoas que ocupam os cargos de Secretários Regionais acumulando, por concepção legal, a Presidência do CDR, embora delas se espere que façam a gestão do processo, não têm visão de planejamento. Há insistência na aprovação de projetos que atendam a questões pontuais, e a não implementação de instrumentos de planejamento de longo prazo. A compreensão desse entrevistado pode ser expandida para a realidade de 08 (oito) SDRs pertencentes à amostra pesquisada, pois foi comungada por outros conselheiros, principalmente os representantes das instituições de ensino superior.

Neste contexto, o governo central investiu durante anos em vários mecanismos de planejamento. A Secretaria de Estado do Planejamento, desde o início da implantação do modelo de gestão descentralizada (2003), coordenou a elaboração de vários programas nesse sentido, tais como o Plano Catarinense de Desenvolvimento, Projeto Master Plan, Projeto Meu Lugar e os Planos de Desenvolvimento Regionais sempre em parceria com as SDRs, e contando com o conhecimento especializado de várias Instituições de Ensino estaduais. E, estes não são considerados nem para a distribuição dos recursos nem para guiar a gestão das SDRs e o processo deliberativo que se dá nos CDRs.

Apesar desses instrumentos considerarem as peculiaridades regionais, a pesquisa de campo confirmou o desconhecimento da existência de tais planos por parte dos conselheiros e, sobretudo, a não utilização dos mesmos como referência para a gestão dessas 08 (oito) SDRs. Em nenhuma das entrevistas, exceto as realizadas com os representantes da SDR2, os participantes reconheceram as diretrizes apontadas por tais instrumentos que envolveram diagnóstico de limites e possibilidades de cenários futuros regionais e para o Estado. Tal quadro contrapõe a existência de Gerência de Planejamento em 29 do total de 36 SDRs e das pertencentes à amostra, em que apenas a SDR7 caracteriza-se por estrutura que não possui Gerência de Planejamento.

A distribuição de recursos planejados desde que o modelo vem sendo implantado, analisada à luz dos depoimentos dos entrevistados e relacionada com os dados dos Planos Plurianuais dos períodos de 2004-2007, 2008-2011 e 2012-15, possibilita compreender o que acontece com a presença desse Elemento no governo do Estado de Santa Catarina. Grande parte dos recursos orçamentários continua centralizada nos órgãos setoriais e as SDRs, ao planejarem e deliberarem as prioridades, desconhecem o quanto dispõem para a sua execução. Isso pode explicar por que muitos conselheiros insistem em aprovar todos os projetos colocados em pauta, pois, como se vê, caberá ao órgão setorial distribuir o orçamento e dar a prioridade que lhe for mais conveniente.

Por isso, não descentralizar o orçamento baseado na explicação de que o controle tem que se manter com o governo central contradiz o previsto no arcabouço legal e não justifica a realidade encontrada. O que deveria ser amadurecida é a ideia de desenvolver ferramentas de controle do recurso que é descentralizado, visto que isso de fato incentiva o planejamento e a execução do que está planejado por parte das SDRs. Ademais, tornaria possível avaliar até que ponto o modelo vem contribuindo, para que regiões e municípios com indicadores de desenvolvimento mais baixos possam atingir melhor situação.

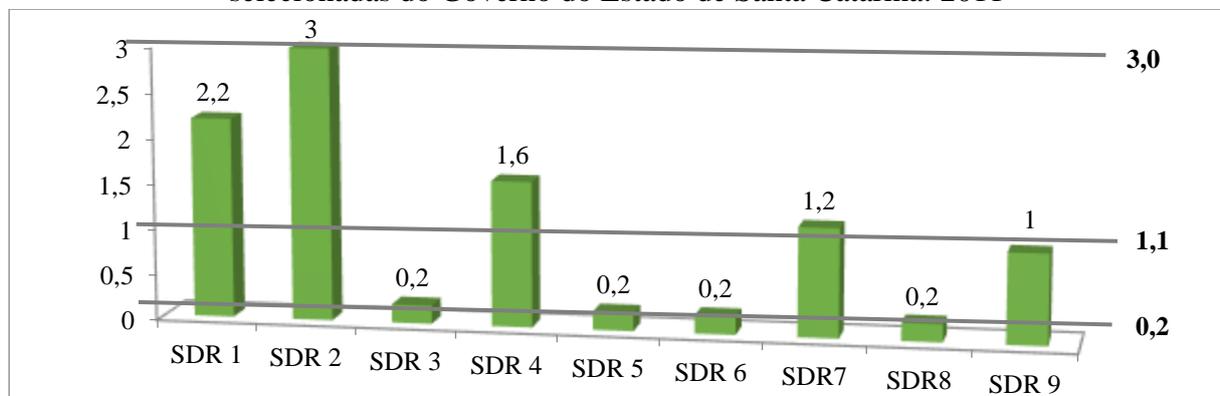
5.6 Síntese dos resultados

A heterogeneidade dos resultados observada na Figura 8 aponta, em grande medida, o processo de desenvolvimento em que se encontra este modelo na realidade do Estado de Santa Catarina. Reforça tal ocorrência, o contexto histórico de sua formação socioeconômica e a diversidade étnico-cultural, como uma hipótese que explicaria a observação deste fenômeno em relação à presença dos Elementos de Governança Pública.

Os resultados apontam, conforme a Figura 8, que algumas Secretarias estão mais à frente nesse movimento (SDRs 1 e 2), demonstrando presença média do conjunto de Elementos em maior grau. Outras estão num estágio intermediário (SDRs 4, 7 e 9), apontando que já iniciaram a mudança e que esse processo vem se instalando. Outras, todavia, mostraram-se ainda bem distantes da concepção idealizada (SDRs 3, 5, 6 e 8), sugerindo necessidade de intervenção imediata por parte do governo central se desejar fortalecer o movimento.

No que tange à média geral alcançada, observa-se que 04 (quatro) delas ficaram acima (SDRs 1, 2, 4 e 7), enquanto 05 (cinco) ficaram abaixo da linha média. Como o valor médio entre as SDRs ficou abaixo da metade do potencial máximo de presença, ou seja, 1,5 (um e meio), sob essa ótica a realidade catarinense há espaço para avanço ainda. Os resultados permitem concluir que isso pode estar associado, em parte, à juventude do modelo de gestão que foi pesquisado, mas também ao nível de comprometimento e profissionalização das equipes que compõem a SDR e os CDRs.

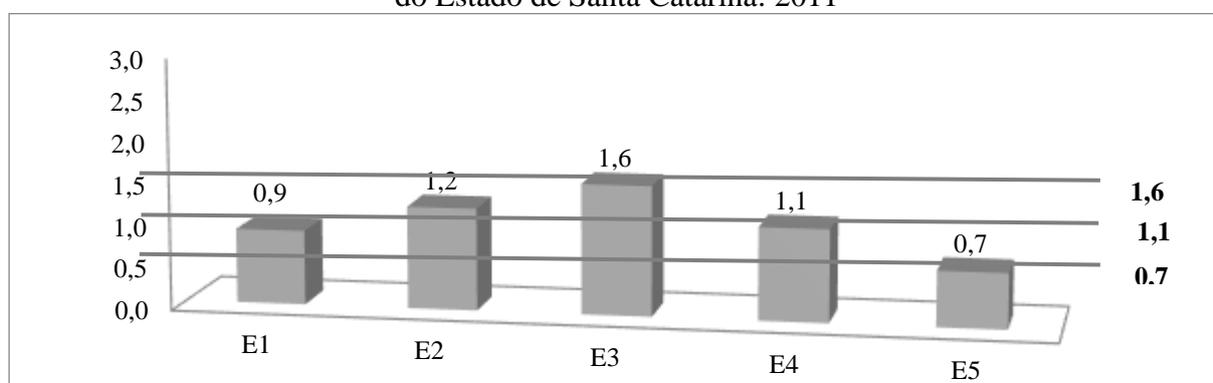
Figura 8 – Média da presença dos cinco Elementos de governança pública nas SDRs selecionadas do Governo do Estado de Santa Catarina: 2011



Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo.
Obs.: Níveis: 0 = ausente; 1 = pouco presente; 2 = presente; e, 3 = bem presente

Como confirma a Figura 9, os cinco Elementos de Governança Pública foram significativamente identificados na realidade catarinense. O modelo de administração pública, ressalvado seu pouco tempo de implantação, encontra-se num nível intermediário de presença de três dos cinco Elementos (E2, E3 e E4). O fato de se diagnosticar neste estágio em mais da metade dos Elementos, reforça a percepção de muitos entrevistados que, mesmo críticos em identificar as virtuosidades e limitações deste modelo, demonstraram que a experiência é digna de ser incentivada.

Figura 9 – Presença de cada um dos Elementos de governança pública nas SDRs do Governo do Estado de Santa Catarina: 2011



Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo.
Obs.: Níveis: 0 = ausente; 1 = pouco presente; 2 = presente; e, 3 = bem presente

O Elemento 3 (E3) foi percebido como o de maior presença na realidade pesquisada e isso leva ao entendimento de que a administração pública catarinense, o mercado e a sociedade civil, já reconhecem o potencial das redes que se estabelecem a partir do movimento de deslocamento do poder estatal nos níveis – *downward, upward e outward*, e que potencializam os resultados das ações em prol do desenvolvimento.

Contudo, há problemas identificados nesse diagnóstico. As presenças do Elemento 2 e do Elemento 4 ficaram abaixo do potencial médio, porém acima da média dos demais E1 e E5. De maneira geral, o modelo em pauta ainda é fraco no que concerne à coordenação da SDR e do CDR, pois há descumprimento da legislação que o delinea e que poderia estar facilitando os processos de gestão (SDR) e de deliberação (CDR).

No modelo de gestão pública, a coordenação estatal se mostra presente, mas encontra dificuldades para garantir a efetividade de coordenar o processo cooperativo. Há reconhecimento em relação ao papel do Secretário Regional como representante do governo do Estado na região e, em grande parte dos casos, identifica-se o reconhecimento da sua

importância no processo de mediação dos interesses que sustentam os projetos colocados na pauta das reuniões do CDR. Entretanto, não se observa a efetividade do seu papel em termos de garantidor do processo cooperativo que deve se estabelecer no CDR.

A vinculação político-partidária do ocupante desse cargo que acumula a Presidência do CDR, bem como a mesma vinculação por parcela significativa da equipe de gestores da SDR, vêm permitindo que um movimento forte insista na não instalação do processo cooperativo. Permite-se que os interesses particulares sejam o centro de grande parte das deliberações que se dão nos CDRs. Assim, quando interesses particulares sobrepõem-se aos interesses coletivos acabam dificultando a ocorrência da cooperação.

Com respeito ao Elemento 4, apesar de ficar abaixo da média de potencial, constitui um resultado positivo dada a complexidade inerente este quesito. Admite-se que conjugar a demanda por eficiência e eficácia idealizadas pelas abordagens da administração burocrática e gerencialista, respectivamente, e associá-la à adoção de elementos de base democrático-representativa é um movimento complexo, que preconiza maturidade na gestão e comprometimento com a prestação de um serviço público.

Por sua vez, o Elemento 1 figurou entre os que apresentaram distanciamento do modelo público idealizado. Contribuiu em muito para a performance deste Elemento a baixa participação dos membros representantes da sociedade civil nos CDRs. Características como baixo nível de politização, desconhecimento do funcionamento do modelo e indicação político-partidárias contribuíram para tal resultado. Soma-se a este, o acordo tácito reinante entre os membros dos CDRs, de se aprovar todos projetos apresentados, sem que existam critérios de rejeição e de prioridades.

Assim como, a dificuldade de se implantar o planejamento regional de longo prazo, expresso no Elemento 5, mostrou-se distante do desenhado pelo modelo de gestão descentralizada. Vários fatores contribuem para tal ocorrência, dentre os quais a preocupação dos membros dos CDRs em resolver questões pontuais que solucionem problemas cotidianos, desconhecimentos dos planos estaduais realizados que poderiam auxiliar no planejamento regional e a centralização de recursos financeiros nas Secretarias Setoriais enfraquecendo ações voltadas ao desenvolvimento regional de longo prazo.

6 Conclusão

Governança pública constitui movimento que ocorre no âmbito da administração pública, cujas características segundo literatura especializada são de descentralização da autonomia administrativa-financeira, adoção de ferramentas que garantam o controle dos

processos e dos resultados; processo cooperativo para desenvolvimento de políticas públicas; delegação da autoridade estatal: *downward*, *outward* e *upward*; co-produção do bem público; agente estatal coordenador do projeto de desenvolvimento; e, transparência dos processos e dos resultados com vistas ao controle social; entre as principais.

A reforma empreendida pelo Governo do Estado de Santa Catarina, em 2003, criou através de leis complementares (LC 243/2003; 284/2005; 381/2007 e 534/2011) as SDRs, com objetivo de promover a descentralização administrativa. Nestas, através dos CDRs, abriu a possibilidade dos representantes do Estado e da sociedade civil discutirem os problemas estruturais, proporem projetos de investimentos, promoverem a integração regional, criarem redes de cooperação, realizarem planejamento regional, entre outras.

A pesquisa realizada em 09 SDRs com o propósito de verificar a existência de cinco elementos de governança pública apresentou quatro secretarias com registros acima da média, a saber: SDR1 (Jaraguá de Sul), SDR2 (Joinville), SDR 4 (Blumenau) e a SDR 7 (Dionísio Cerqueira). A SDR 9 (Lages) ficou bem próxima da média alcançada pela última integrante deste parâmetro, a SDR 7. É relevante destacar que os índices alcançados pelas SDRs 1 e 2 sobressaíram de forma expressiva em relação aos obtidos pelas demais citadas. Nas SDRs referências, foram constatadas a prática de processo cooperativo, formação de parcerias em diferentes níveis, representantes com perfil politizado, conhecimento conceitual do modelo, gestão cumpridora da legislação e voltada para alcançar resultados desejados e uso de instrumentos de planejamento.

Por sua vez, ressaltam-se problemas que devem ser levados em conta pelo Governo estadual no propósito de aperfeiçoamento do modelo. Os principais entraves encontrados foram: presença de projetos de interesse particular; forte interferência político-partidária na gestão das secretarias; pacto tácito estabelecido entre os membros para se evitarem o debate, a discussão e o conflito nas avaliações dos projetos; e não atendimento da gestão voltada à processos eficientes e resultados de interesse coletivo.

Contudo, salienta-se um problema estrutural que perpassa todas as SDRs, indistintamente, a saber: a centralização dos recursos nas Secretarias Setoriais. O controle do orçamento e a decisão da liberação de recursos públicos pelas Secretarias Setoriais limitam em muito o processo de democratização da gestão pública pretendido pelo modelo de gestão pública.

Referências Bibliográficas

- BACH, I. Partnership as an EU policy instrument: a political history. **West European Politics**. v. 33, n. 1, p. 58–74, jan. 2010.
- BEVIR, M. **Democratic governance**. New Jersey: Princeton, 2010.
- BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n.3. p. 313–328, 2003.
- COELHO, R. C. **Estado, governo e mercado**. Brasília: Universidade Aberta do Brasil – UAB - Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP - Especialização em Gestão Pública, 2012.
- CRESPO, J. L.; CABRAL, J. The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon Metropolitan Area. **Análise Social**, n.197, p.639-662, 2010.
- DIAS, T. **Governança pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional**. 2002. 303 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.
- DIAS, T.; CARIO, S. A. F. A relação entre Estado e sociedade no século 21: a perspectiva paraeconômica como estratégia neodesenvolvimentista. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, p. 370-403, 2014(a).
- _____. Sociedade, Desenvolvimento e o Papel Estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. **Ensaio FEE**, v. 35, p. 337-362, 2014(b).
- _____. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, p. 89-108, 2014(c).
- DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses – estado e industrialização no Brasil – 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DUTRA, A.; LUZ, M. R. H. Sistema de avaliação de desempenho das SDRs do Governo do Estado de Santa Catarina: resultados preliminares da aplicação de um modelo construtivista. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (ENAPG/ANPAD), São Paulo, 2008. **Anais...**
- GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1989.
- _____. **A redução sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.
- HILL, C. J., LYNN JR, L., PROELLER, I.; SCHEDLER, K. Introduction to a symposium on public governance. **The Policy Studies Journal**, v. 33, n. 2, p. 203-211, 2005.
- IANNI, O. **Estado e capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasileira, 1989.
- JESSOP, B. The transition to post-fordism and the schumpeterian workfare state. In: BURROWS, R.; LOADER, B. (Orgs). **Towards a post-fordist welfare state**. London: Routledge, 2004. p. 13-37
- KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest and money**. Londres: MacMillan, 1936.
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.
- KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: Sage, 2003.
- PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, politics and the state**. Houndmills: MacMillan Press, 2000.
- RAQUEL, I. **Governança pública: a consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas**. 2012. 176 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
- RHODES, R. A. W. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. 7 ed. Maidenhead: Open University Press, 2010.
- ROBICHAU, R. W. The mosaic of governance: creating a picture with definitions, theories, and debates. **The Policy Studies Journal**, vol. 39, no. 1, p. 113-131, 2011.
- SANTA CATARINA. Lei Complementar n. 243, de 30 de janeiro de 2003. Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 01/07/2011.

_____. Lei Complementar n. 284, de 28 de fevereiro de 2005. Estabelece modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 01/07/2011.

_____. Lei Complementar n. 2381, de 7 de maio de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 01/07/2011.

_____. Lei Complementar n. 534, de 20 de abril de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 381, de 2007, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 01/07/2011.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

WEFFORT, F. (Org.). **Os clássicos da política**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1996. v. 2.