

João Eduardo Branco de Melo

O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA 27ª AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE SÃO JOAQUIM/SC:

Uma análise do controle social à luz de sua gestão social





João Eduardo Branco de Melo

O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA 27ª AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE SÃO JOAQUIM/SC:

Uma análise do controle social à luz de sua gestão social



Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Bruno Oliveira

Camila Alves de Cremo

Daphynny Pamplona

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo do texto e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva do autor, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos ao autor, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa



Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Prof^ª Dr^ª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof^ª Dr^ª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Prof^ª Dr^ª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Prof^ª Dr^ª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná
Prof^ª Dr^ª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof^ª Dr^ª Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais
Prof^ª Dr^ª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof^ª Dr^ª Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Prof^ª Dr^ª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Prof^ª Dr^ª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^ª Dr^ª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof^ª Dr^ª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof^ª Dr^ª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins



O Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional de São Joaquim/SC: uma análise do controle social à luz de sua gestão social

Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Mariane Aparecida Freitas
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: O autor
Autor: João Eduardo Branco de Melo

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M528 Melo, João Eduardo Branco de
O Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional de São Joaquim/SC: uma análise do controle social à luz de sua gestão social / João Eduardo Branco de Melo. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-258-0564-1
DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.641222508>

1. Planejamento regional - São Joaquim/SC. 2. Políticas públicas. I. Melo, João Eduardo Branco de. II. Título.
CDD 307.76098164

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br



DECLARAÇÃO DO AUTOR

O autor desta obra: 1. Atesta não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao conteúdo publicado; 2. Declara que participou ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certifica que o texto publicado está completamente isento de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirma a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhece ter informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autoriza a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



PREFÁCIO

Sou integrante e líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), que integra os pesquisadores, doutorandos e mestrands da Linha de Pesquisa Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Gestão do Território do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/Unijuí). Em sua trajetória o GPDeC tem participado e coordenado Pesquisas Rede com outros Programas e Grupos de Pesquisa do Brasil e de outros países. Estas pesquisas estão voltadas ao estudo das políticas públicas, à gestão social e ao controle social do desenvolvimento territorial e regional, e contam com apoio financeiro de diferentes órgãos de fomento à pesquisa (Finep, Capes, CNPq, Fapergs, Faperj).

Ressalto aqui o projeto “Gestão Social: ensino, pesquisa e práticas”, apoiado pelo Edital Pró-Administração/Capes 09/2008, sob a coordenação geral do Programa de Estudos em Gestão Social, da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (PEGS/Ebape/FGV), em que o GPDeC/PPGDR/Unijuí foi uma das seis instituições associadas. Este projeto teve como principal objetivo fomentar a inserção da temática da gestão social em atividades de ensino, pesquisa e extensão, sobretudo na análise de políticas públicas. Esta pesquisa, desenvolvida em seis diferentes regiões brasileiras, gerou a publicação de mais de uma centena de artigos em periódicos qualificados e a publicação de quatro livros. O último volume destes livros tem por título “Cidadania, território e atores sociais”, o que já anunciava a necessidade de continuidade dos estudos desta Rede com ênfase no território e no papel dos atores sociais.

Foi submetido então o Projeto “Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento” no âmbito do Edital Pró-Integração/Capes 55/2013, com o objetivo de ampliar estudos sobre a temática da Gestão Social e do Controle Social. Especificamente, focava-se na temática do controle social de territórios e no controle social do desenvolvimento regional. No âmbito deste projeto, foram realizadas pesquisas de campo no Equador, Chile e diversas regiões no Brasil. Este projeto também gerou a elaboração de diversas dissertações e teses, mais de uma centena de artigos em periódicos e quatro volumes de livros, cujo título é “Controle social de territórios: teoria e prática”.

A participação do GPDeC/PPGDR/Unijuí neste projeto concentrou-se inicialmente em realizar a pesquisa no âmbito dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Rio Grande do Sul. Para viabilizar o projeto, desafiei três mestrands do PPGDR, turma 2016, para se integrarem na Pesquisa Rede e direcionarem suas dissertações para esta temática. Assim, foram estudados três Coredes na região de atuação da Unijuí: Corede Missões, Corede Noroeste Colonial e Corede Celeiro. A opção em estudar Coredes diz

respeito ao objetivo maior da pesquisa, tendo em vista que, conforme os princípios de sua concepção e existência, bem como sua forma geral de atuação, se constituem em espaços propícios às práticas de gestão social e de controle social do desenvolvimento regional.

As reuniões de trabalho desenvolvidas pelo GPDeC eram abertas a todos os mestrandos interessados na temática. É aí que surge o interesse do então mestrando João Eduardo, que mesmo não estando sob a minha orientação, manifestou a opção de realizar este estudo no âmbito do estado de Santa Catarina, que também vivenciava há décadas experiência organizativa em Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR).

Esta possibilidade foi imediatamente “abraçada” pelo GPDeC, pois permitiria aprofundar o olhar em experiências diversas adotadas pela sociedade dos estados voltadas ao debate e promoção do desenvolvimento das regiões.

No Rio Grande do Sul a emergência dos Coredes se deu como decorrência do retorno à democracia no Brasil, e sua operacionalização foi viabilizada em 1990 durante a campanha eleitoral para governador dos estados.

Em Santa Catarina, o processo deu-se mediante articulação entre sociedade civil organizada e o poder público estadual, na busca por alternativas para o desenvolvimento das regiões, norteados pela ideia de descentralização e de participação da sociedade, criando-se, a partir da experiência do município de Chapecó e região, em 1996, os Fóruns de Desenvolvimento Regionais Integrados (FDRI). Em 2003 o governo estadual de Santa Catarina cria as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional (SDRs) e, no âmbito de cada uma delas, os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs), como conselhos consultivos. Em 2015, as SDRs são transformadas em Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs). Portanto, diferentemente do caso dos Coredes no Rio Grande do Sul, que se constituem como instâncias da sociedade, reconhecidas como tal pela legislação infraconstitucional do Estado gaúcho, em Santa Catarina o Estado institucionaliza a experiência incorporando-a na sua estrutura político-administrativa.

Entender da maneira mais acurada possível o que se passa nestes arranjos institucionais, constitui-se em tarefa acadêmica e social deveras pertinente e relevante. Sobretudo porque se trata de experiências participativas oriundas da organização da sociedade civil já bastante arraigadas na história recente do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Mas também porque, e apesar disso, tais práticas podem não necessariamente fazer jus aos princípios que lhe deram origem, nem necessariamente podem ser de fato efetivas no que tange a um possível controle sobre as dinâmicas de desenvolvimento das respectivas regiões.

As trajetórias dos Coredes no Rio Grande do Sul e dos FDRIs/CDRs/SDRs/ADRs em Santa Catarina são muito diversas. E o João Eduardo mostra esta trajetória de Santa Catarina em seu estudo, com foco especial no Conselho de Desenvolvimento Regional da

27ª Agência de Desenvolvimento Regional (ADR) de São Joaquim.

Como o estudo do João Eduardo aponta em seus resultados, a evolução dos FDRIs, espaços autônomos das sociedades regionais, para os CDRs consultivos vinculados às SDRs e, mais recentemente, das ADRs, fragiliza o processo de promoção do desenvolvimento regional e a constituição efetiva de dinâmicas de controle social sobre as políticas públicas e o processo de desenvolvimento das regiões.

Por isso, a publicação da dissertação do João Eduardo em formato de livro possibilita e amplia a publicização desta temática, cada vez mais crucial para o debate em torno das desigualdades regionais presentes nas diferentes regiões e estados brasileiros.

Além disso, este livro é testemunho da trajetória acadêmica do João Eduardo, ainda recente e em construção, uma vez que hoje é doutorando no Programa de Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS).

Ijuí (RS), julho de 2022.

Sérgio Luís Allebrandt

Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUÍ

Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	1
RESUMO	3
ABSTRACT	4
INTRODUÇÃO.....	5
A MATRIZ DE CATEGORIAS E CRITÉRIOS DE ANÁLISE	14
As Categorias e Critérios de Análise Propostos pelo PEGS da EBAPE/FGV	14
A Categoria de Análise do Controle Social e seus Critérios.....	17
A Matriz de Categorias de Análise do Controle Social	18
DESENVOLVIMENTO REGIONAL, GESTÃO E CONTROLE SOCIAL.....	21
DESENVOLVIMENTO REGIONAL: (RE)CONSTRUINDO O CONCEITO.....	21
POLÍTICAS PÚBLICAS E DESCENTRALIZAÇÃO	23
GESTÃO SOCIAL.....	27
PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA DELIBERATIVA	30
CONTROLE SOCIAL.....	34
O LÓCUS DA PESQUISA: A CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DE ABRANGÊNCIA DA 27ª AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL/SÃO JOAQUIM	37
ASPECTOS GEOGRÁFICOS, POPULACIONAIS E ECONÔMICOS	37
Aspectos Geográficos	37
Aspectos Populacionais	41
Aspectos Econômicos	43
ASPECTOS GEOPOLÍTICOS-ADMINISTRATIVOS	45
As Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs).....	46
As Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs)	53
Os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs)	55
PERCEPÇÕES SOBRE A GESTÃO E O CONTROLE SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ÂMBITO DA 27ª ADR/SÃO JOAQUIM	64
PERFIL DOS MEMBROS DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA 27ª AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	64

DISCURSOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	67
PROCESSOS DE DISCUSSÃO	71
Canais de Difusão	71
Qualidade da Informação	72
Espaços de Transversalidade	72
Pluralidade do Grupo Promotor	75
Órgãos Existentes	76
Órgão de Acompanhamento	77
Relação com Outros Processos Participativos	78
INCLUSÃO.....	78
Abertura de Espaços de Decisão.....	78
Aceitação Social, Política e Técnica	80
Valorização Cidadã.....	81
PLURALISMO.....	82
Participação dos Diferentes Atores	82
Perfil dos Atores	84
IGUALDADE PARTICIPATIVA.....	84
Forma de Escolha dos Representantes.....	85
Discursos dos Representantes	86
Avaliação Participativa	87
AUTONOMIA.....	88
Origem das Proposições	88
Alçada dos Atores.....	89
Perfil de Liderança.....	91
Possibilidade de Exercer a Própria Vontade.....	92
BEM COMUM	92
Objetivos Alcançados	93
Aprovação Cidadã dos Resultados.....	96
CONTROLE SOCIAL.....	98
Transparência.....	98
Legitimidade Social	101

Acompanhamento de Políticas Públicas.....	102
Instrumentos de Controle	106
Inteligibilidade	107
Promoção do Controle Social	108
UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA 27ª ADR/SÃO JOAQUIM E DE SUA EXTINÇÃO	111
A ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA 27ª ADR.....	111
PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS SOBRE A EXTINÇÃO DA 27ª AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – ADR/SÃO JOAQUIM	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS	131
APÊNDICES	138
APÊNDICE 1 – Roteiro de Entrevista com os Integrantes do Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª ADR/São Joaquim.....	138
SOBRE O AUTOR.....	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABT – Associação Bomjardinense de Turismo

ACIUR – Associação do Comércio e Indústria de Urubici

ADR – Agência de Desenvolvimento Regional

AMAP – Associação dos Produtores de Maçã e Pera de Santa Catarina

AMURES – Associação dos Municípios da Região Serrana

CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento

CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas

CDR – Conselho de Desenvolvimento Regional

CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina

CIDASC – Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina

CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

CONSERRA – Conselho de Turismo Serra Catarinense

DCPDC – Departamento de Ciência Política e Direito Público

DESENVESC – Conselho Estadual de Desenvolvimento

EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina

EUA – Estados Unidos da América

FACISC – Federação das Associações Empresariais de Santa Catarina

FATMA – Fundação do Meio Ambiente

FDRI – Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FUNDAM – Fundo de Apoio aos Municípios

GEDETER – Grupo de Pesquisa em Educação e Desenvolvimento Territorial: Políticas e Práticas

GPDeC – Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania

HP – Hermenêutica de Profundidade

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFSC – Instituto Federal de Santa Catarina

IGOP – Instituto de Governo e de Políticas Públicas

IPAC – Instituto de Pesquisas e Aplicação Ambiental e Cultural
ITCP – Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
PEGS – Programa de Estudos em Gestão Social
PIB – Produto Interno Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POUSERRA – Associação de Pousadas de Urubici
PP – Partido Progressista
PPGDR – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
PR – Partido da República
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
SCC – Secretaria de Estado da Casa Civil
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional
UAB – Universidade Autônoma de Barcelona
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UFT – Universidade Federal do Tocantins
UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
UNIPLAC – Universidade do Planalto Catarinense

RESUMO

Esta dissertação tem a finalidade de analisar os processos de controle social do desenvolvimento regional, à luz da gestão social, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional/São Joaquim, Santa Catarina. Com foco na cidadania e na participação da sociedade, através do entendimento do funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Regional, esta pesquisa justifica-se pelo fato de os CDRs existirem há pelo menos quinze anos e ainda assim não há garantia de sua eficiência e efetividade como um órgão responsável pelo planejamento, acompanhamento e avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento regional, principalmente após a recente transformação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) para Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs). Portanto, apresenta-se necessária uma profunda reflexão sobre o funcionamento dos CDRs e os mecanismos de participação, gestão e controle social. A partir do enfoque da teoria crítica, este estudo de caráter qualitativo, adota metodologicamente a hermenêutica em profundidade (HP) à luz de categorias e critérios de análise baseados nos conceitos de gestão social, cidadania deliberativa e controle social. Conclui-se que o Conselho de Desenvolvimento Regional da extinta 27ª ADR/São Joaquim tinha potencial para assumir o protagonismo do controle social das políticas públicas do desenvolvimento regional, porém, o mesmo não era entendido pelos conselheiros como tal. Além disso, esse potencial ficou reduzido pela falta de investimentos e, ainda mais reduzido pela falta de formação técnica dos conselheiros, o que inviabiliza, a curto e médio prazo, o controle social do desenvolvimento regional no planejamento, acompanhamento, e avaliação de políticas públicas. A transformação das SDRs em ADRs, entre outros motivos, acentuou o enfraquecimento da descentralização adotada pelo Estado de Santa Catarina, culminando com a extinção de 15 (quinze) ADRs e de seus CDRs.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho de Desenvolvimento Regional. Controle Social. Gestão Social. Desenvolvimento Regional. Políticas Públicas. Participação da Sociedade.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the processes of social control of regional development, in the light of social management, within the framework of the Regional Development Council (CDR) of the 27th Regional Development Agency/São Joaquim, Santa Catarina. Focusing on citizenship and the participation of society, through an understanding of the functioning of the Regional Development Council, this research is justified by the fact that the CDRs have existed for at least fifteen years and yet there is no guarantee of its efficiency and effectiveness as an agency responsible for planning, monitoring and evaluation of public policies for regional development, especially after the transformation of Regional Development Secretariats (SDRs) into Regional Development Agencies (ADRs). Therefore, a deep reflection on the functioning of CDRs and mechanisms of participation, management and social control is necessary. From the critical theory approach, this qualitative study adopts methodologically in depth hermeneutics (HP) in the light of categories and analysis criteria based on the concepts of social management, deliberative citizenship and social control. It is concluded that the Regional Development Council of the extinguished 27th ADR / São Joaquim had the potential to assume the leading role of social control of public policies of regional development, but it was not understood by the councilors as such. In addition, this potential has been reduced by the lack of investments and, further reduced by the lack of technical training of the councilors, which makes it impossible in the short and medium term to control social development in the planning, monitoring, and evaluation of public policies. The transformation of SDRs into ADRs, among other reasons, has accentuated the weakening of the decentralization adopted by the State of Santa Catarina, culminating in the extinction of 15 (fifteen) ADRs and their CDRs.

KEYWORDS: Regional Development Council. Social Control. Social Management. Regional Development. Public Policy. Participation of society.

INTRODUÇÃO

Este estudo está vinculado ao Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), na pesquisa interinstitucional denominada “Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento regional” que é estruturada em forma de rede por meio de parceria com Programas de Pós-Graduação em Administração, Desenvolvimento, Tecnologias Sociais e áreas afins. O Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul (PPGDR/UNIJUÍ) é parceiro neste projeto interinstitucional coordenado pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV)¹, tendo, ainda, como instituições associadas o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (PPGDR/UFT) e o Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGCTIA/UFRRJ), e como outras instituições colaboradoras o Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras (PPGA/UFLA), o Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGA/UFSC), além das universidades estrangeiras latino-americanas: *Universidad Nacional General Sarmiento* da Argentina, *Universidad Andina Simón Bolívar* do Equador e *Universidad de Arte y Ciencias Sociales* do Chile.

No presente capítulo serão apresentados o tema, o problema de pesquisa, o objetivo geral, os objetivos específicos, as justificativas e a metodologia que orientaram a elaboração deste estudo destinado à conclusão do curso de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado acadêmico) em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

Após o fim da ditadura militar e a promulgação da Constituição Federal, no ano de 1988, ficou estabelecido no bojo do artigo 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988), sendo importante ressaltar que este dispositivo menciona a possibilidade do exercício direto, ou seja, destaca a participação cidadã na gestão pública.

Para Tenório (2012) a expressão diretamente é que dá lastro aos significados de controle social e participação popular, sendo esses dois termos de fundamental importância para este trabalho.

“A participação foi concebida na perspectiva de controle social exercido por segmentos da sociedade civil nas ações do Estado, no sentido de este atender aos

1 A partir dessa parceria, o PPGDR/UNIJUÍ, por meio do GPDeC, já elaborou três dissertações e o presente estudo é a quarta produção, sendo que os três primeiros (HINNAH, 2017); (RIBAS, 2017); (FRITZEN, 2017) foram elaborados a partir da análise do controle social na experiência de descentralização do estado do Rio Grande do Sul, e o presente trabalho é o único que pretende analisar o controle social na experiência de descentralização ocorrida no estado de Santa Catarina.

interesses da maioria da população” (RIBAS, 2017, p. 45).

Ainda de acordo com a Constituição Federal, o artigo 43 permitiu que a União articulasse suas ações para que os Estados Federados adotassem políticas voltadas ao desenvolvimento regional e local e à redução das desigualdades regionais², a partir deste artigo houve uma forte tendência democratizante e acompanhando esta tendência as Constituições Estaduais também previram formas de descentralização político-administrativa, como por exemplo, a Constituição Estadual do Estado de Santa Catarina estabeleceu que para integrar a organização, planejamento e execução das funções públicas de seu interesse poderá instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, nos termos do artigo 114 (SANTA CATARINA, 1989). Além de Santa Catarina, diversos outros Estados também seguiram a mesma tendência descentralizadora, cabendo destacar a experiência do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais, do Ceará e do Espírito Santo (BANDEIRA, 1999)³.

“No Brasil, a descentralização ocorreu como uma delegação das responsabilidades do governo central aos Estados (regionais) e particularmente às municipalidades” (BRESSER PEREIRA, 2002).

No Estado de Santa Catarina, por meio de articulações entre sociedade civil e o poder público estatal, visando a busca por alternativas para o desenvolvimento das regiões, em um movimento norteado pela ideia de descentralização e de participação da sociedade, foram criados os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina (FDRI), iniciando em 1996 no município de Chapecó e posteriormente disseminando-se pelo estado (BIRKNER, 2005).

Para Birkner (2005, p. 183) “o sentido da criação desses novos espaços políticos era aglutinar parcerias interinstitucionais que ultrapassassem o âmbito municipal, congregando os setores público, privado e público não estatal”. Birkner (2005, p. 184) avalia que os resultados “foram parciais e apenas embrionários, inclusive porque a trajetória da maioria dessas entidades acabou interrompida, justamente em função da política de descentralização adotada pelo governo estadual”.

Aproveitando o ambiente criado pelos FDRI, o governo do Estado, ao ser empossado no ano de 2003, criou a Lei Complementar nº 243/2003 que estabeleceu uma nova estrutura administrativa do Poder Executivo catarinense por meio de um processo de descentralização do Estado. O desenvolvimento desta análise faz-se necessária em virtude de que o projeto de descentralização adotado no Estado de Santa Catarina ter criado também os Conselhos de Desenvolvimento Regional, ou seja, estabeleceu um ambiente propício para a participação da sociedade civil na gestão e no controle social. No entanto,

2 Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais (BRASIL, 1988).

3 No Brasil e na Argentina, a descentralização se iniciou nos anos 80 e foi claramente um resultado da transição à democracia que então ocorreu nestes países (BRESSER PEREIRA, 2002).

para realizar o estudo sobre o processo de gestão e controle social na descentralização das políticas públicas catarinenses, torna-se imprescindível retomar alguns conceitos e realizar algumas análises sobre as diferentes visões acerca da descentralização administrativa, políticas públicas, participação social e cidadania, políticas governamentais e desenvolvimento regional.

Visando compreender como ocorre este processo há que identificar a participação dos diversos atores no Conselho de Desenvolvimento Regional e a especificidade de tal processo na perspectiva do controle social do desenvolvimento regional. Assim, procura-se analisar o modelo de descentralização adotado pelo Estado de Santa Catarina na promoção do desenvolvimento regional, visando, por meio de entrevistas, questionários e pesquisa bibliográfica e documental, realizar a análise do controle social na experiência da descentralização à luz da gestão social.

De acordo com Cançado (2011, p. 6), “para que a Gestão Social aconteça efetivamente é necessário um espaço onde, novamente (mas com diferentes intenções), as pessoas privadas se encontrem em um espaço público a fim de deliberarem sobre suas necessidades e futuro”. Portanto, a análise da descentralização no Estado de Santa Catarina com as Agências de Desenvolvimento Regional e os Conselhos de Desenvolvimento Regional, pode representar mais uma contribuição para esta corrente teórica.

No ano de 2003 o governador do Estado de Santa Catarina promulgou a Lei Complementar nº 243 estabelecendo a criação de 29 Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional, sendo criadas posteriormente mais 7 Secretarias, totalizando um número de 36 Secretarias e seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional.

Desta maneira, é importante que seja feita uma análise das percepções no âmbito do Conselho Regional de Desenvolvimento para que se possa descrever a importância da participação da sociedade civil organizada e de outros atores regionais no controle social do desenvolvimento regional, a efetividade e a atuação desses atores dentro deste espaço institucional.

Assim como as pesquisas do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), este estudo visa:

[...] identificar o conteúdo, as formas e o significado de participação cidadã nas decisões do poder público, a partir do estudo das práticas e representações de alguns dos principais sujeitos envolvidos no processo de gestão, formulação e implementação de políticas públicas, em nível municipal. [...] É dentro de uma perspectiva metodológica que privilegia as relações Sociedade-Estado que se pode investigar os mecanismos criados, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, para ampliar a autonomia dos municípios e os espaços de participação da sociedade na gestão pública. Parte-se do pressuposto, adotado pelos próprios constituintes, de que a descentralização permite desenvolver novas formas de gestão, mais eficazes no atendimento das necessidades dos diferentes grupos sociais,

especialmente daqueles tradicionalmente excluídos dos processos decisórios (TENÓRIO; COSTA, 1999, p. 7-8).

Desta forma, analisando o modelo de gestão da administração pública adotado no Estado de Santa Catarina consideramos como problemática da pesquisa: **Como ocorre o controle social do desenvolvimento regional, à luz da gestão social, no âmbito da 27ª Agência Regional de Desenvolvimento/ADR São Joaquim?**

Para que seja possível responder a esta questão, se estabeleceu como objetivo geral: **analisar a relação entre as práticas de gestão social e controle social no planejamento, acompanhamento e avaliação de políticas públicas do desenvolvimento regional no âmbito da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional/São Joaquim, SC, e seu respectivo Conselho de Desenvolvimento.**

Em consonância com o objetivo geral deste estudo, se estabeleceram os seguintes objetivos específicos: a) Identificar o modelo de descentralização adotado pelo Estado de Santa Catarina através das Agências de Desenvolvimento Regional; b) Caracterizar o *locus* da pesquisa; c) Descrever a composição, dinâmica e participação do Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional; d) Analisar os resultados obtidos pela pesquisa de campo como se dá o controle social do desenvolvimento regional na perspectiva dos atores sociais envolvidos no processo de descentralização do Estado de Santa Catarina (da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional, especificamente).

O estudo deste tema justifica-se, com base na sua importância para o desenvolvimento regional e no possível aperfeiçoamento da gestão e do controle social na descentralização político-administrativa do governo do Estado de Santa Catarina.

A pesquisa demonstrou-se viável em virtude de seu objeto se constituir num campo do conhecimento de grande interesse para o seu autor, e tendo em vista que a descentralização foi implantada pelo governo no ano de 2003, ou seja, há um bom tempo ela vem sendo formulada e praticada, sendo possível identificar os resultados provenientes de tal política pública. Há também o fato que houve uma boa receptividade junto aos gestores da organização a ser estudada de forma que foi possível a realização de entrevistas, aplicação de questionários entre outras ferramentas de estudo necessárias.

Outra questão relevante e que foi determinante na escolha do *locus* deste estudo reside no fato da região de abrangência da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional – São Joaquim é uma das mais pobres do estado e a descentralização tem como um dos seus objetivos a diminuição das desigualdades regionais.

O interesse do acadêmico neste estudo está relacionado também a identidade individual, ou seja, tem como base o fato de ser catarinense e serrano e de conhecer mais de perto, como cidadão e membro da sociedade, a política de descentralização e como ela contribui e pode contribuir, bem como o aprofundamento teórico e prático nesta temática

que pode ser utilizada em prol do desenvolvimento local e regional.

O tema, todavia, merece destaque, pois o autor acredita que a gestão e o controle social podem ser uma maneira eficaz para o aperfeiçoamento dos órgãos vinculados à administração pública, por mais transparência e participação e menos corrupção e desmandos com a *res publica*.

O presente estudo tem como *lócus* de pesquisa o Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional – ADR/São Joaquim, que compreende um total de seis municípios, sendo eles: São Joaquim, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Urupema, Urubici, Rio Rufino.

Os sujeitos da pesquisa são os integrantes do Conselho de Desenvolvimento Regional pertencentes a esta região. O conselho é composto por seis prefeitos, seis presidentes da Câmara de Vereadores, doze pessoas da sociedade civil organizada e a Secretária Executiva da ADR/São Joaquim, totalizando vinte e cinco pessoas.

Considerando os procedimentos metodológicos utilizados para a realização deste estudo foram entrevistados vinte e dois membros do Conselho. Além desses vinte e dois membros, também foi entrevistada uma servidora do governo do Estado que atuava como secretária junto ao Conselho elaborando as atas das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Regional.

A coleta de dados foi realizada no *lócus* da pesquisa⁴, sendo realizadas vinte e duas entrevistas individuais com os integrantes do Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª ADR/São Joaquim, utilizando-se de questionário semiestruturado (Apêndice 1). De acordo com Trivinões (1987, p. 146):

Podemos entender por entrevista semiestruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

Também foram coletados alguns dados e documentos sobre o funcionamento e as ações realizadas no Conselho.

Com base na pesquisa bibliográfica constituiu-se o referencial teórico que subsidiou a análise e interpretação dos dados coletados. Além disso, os depoimentos coletados por meio de entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa foram transcritos e utilizados para embasar as análises. A análise foi interpretativa, mesclando conceitos oriundos do referencial teórico, com a argumentação do próprio autor e os depoimentos coletados.

⁴ Para a realização das entrevistas individuais foram percorridos aproximadamente 1.500 km durante os meses de Março e Abril de 2018.

Pela sua natureza, esta dissertação pode ser definida como uma pesquisa social, pois através da utilização da metodologia científica é possível obter novos conhecimentos da realidade social (GIL, 2008).

Do ponto de vista da forma de abordagem do problema, esta é uma pesquisa qualitativa, com o objetivo de compreender os processos de controle social existentes no âmbito da 27ª Agência Regional de Desenvolvimento e seu respectivo conselho. De acordo com Minayo (1994, p. 21):

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Quanto ao delineamento da pesquisa objeto deste estudo, a mesma define-se como bibliográfica, documental e de caso. Para Marconi e Lakatos (2003, p. 183) a finalidade da pesquisa bibliográfica “é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas”, ainda para Marconi e Lakatos (2003, p. 174) “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”. De acordo com Gil (2008, p. 57) “o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado [...]”.

Para este estudo optou-se pela abordagem interpretativista inserida no paradigma da teoria social crítica habermasiana, pois se constitui em uma análise do cotidiano, ou seja, têm a prática social, por meio de ações e falas que são passíveis de reflexão e interpretação.

Desta forma, como opção metodológica adotou-se a hermenêutica de profundidade (HP), que “coloca em evidência o fato de que o objeto de análise é uma construção simbólica significativa, que exige interpretação” (THOMPSON, 1995, p. 355).

Thompson trabalha com a ideia de que o mundo sócio-histórico é um campo-sujeito construído pelas pessoas no curso rotineiro de suas vidas, através das *formas simbólicas*, as quais define como um amplo espectro de ações e falas, imagens e textos (VERONESE; GUARESCHI, 2006, p. 87).

“As três fases do enfoque da HP podem ser descritas como análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação/reinterpretação” (THOMPSON, p. 365, 1995), mas o autor alerta que a maneira mais eficiente depende do pesquisador, que, neste caso, trabalhou com a Matriz de Categorias e Critérios de Análise de Controle Social, desenvolvida

a partir de estudos do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), que se encontra neste trabalho.

Para Thompson (1995, p. 165) as três fases do enfoque da HP “devem ser vistas não tanto como estágios separados de um método sequencial, mas antes como dimensões analiticamente distintas de um processo interpretativo complexo”, conforme segue abaixo na Figura 1.

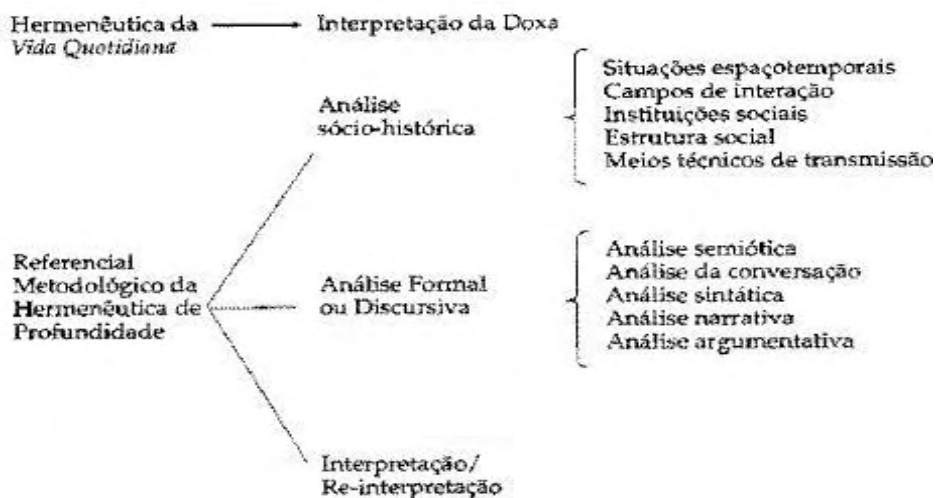


Figura 1 – Etapas metodológicas da Hermenêutica de Profundidade (HP)

Fonte: Thompson (1995).

A primeira fase, de acordo com a Figura 1, é a **análise sócio-histórica**, que, para Thompson (1995, p. 366) tem o objetivo de “reconstruir as condições sociais e históricas de produção, circulação e recepção das formas simbólicas”. Para atingir o objetivo proposto, este procedimento apoia-se na compreensão das **situações espaço-temporais**, dos **campos de integração**, das **instituições sociais**, da **estrutura social** e dos **meios técnicos de transmissão**.

Thompson (1995, p. 366) afirma que:

Em primeiro lugar, podemos identificar e descrever as *situações espaço temporais* específicas em que as formas simbólicas são produzidas e recebidas. As formas simbólicas são produzidas (faladas, narradas, inscritas) e recebidas (vistas, ouvidas, lidas) por pessoas situadas em locais específicos, agindo e reagindo a tempos particulares e a locais especiais, e a reconstrução desses ambientes é uma parte importante da análise sócio-histórica.

No segundo nível é necessário caracterizar que as formas simbólicas estão inseridas

em determinados **campos de integração** sendo este um espaço onde são analisados os espaços de posições e o conjunto de trajetórias que determinam algumas relações entre pessoas e algumas das oportunidades acessíveis a elas (THOMPSON, 1995). O terceiro nível da análise sócio-histórica trata das **instituições sociais** que podem ser vistas como o conjunto de regras e recursos e as relações sociais que são estabelecidas por eles (THOMPSON, 1995). O quarto nível se refere à **estrutura social** que para Thompson (1995, p. 367) significa:

[...] identificar as assimetrias, as diferenças e as divisões. É determinar que assimetrias são sistemática e relativamente estáveis – isto é, quais delas são manifestações não apenas das diferenças individuais, mas diferenças coletivas e duráveis em termos de distribuição e acesso a recursos, poder, oportunidades e possibilidade de realização.

O quinto nível de análise são os **meios técnicos de transmissão**, pois as formas simbólicas são produzidas e recebidas por pessoas que necessitam algum meio de transmissão, seja para uma conversa formal simples ou para uma transmissão eletrônica que necessite de mecanismos mais complexos, desta forma, este nível de análise deve procurar elucidar os contextos sociais mais amplos em que esses meios estão inseridos e empregados (THOMPSON, 1995).

A segunda fase da HP, de acordo com a Figura 1, é a **análise formal ou discursiva**, que, de acordo com Veronese e Guareschi (2006, p. 89):

Na análise formal, parte-se do pressuposto de que os objetos e expressões que circulam nos campos sociais, através dos quais se dão as relações, são formas simbólicas, construções complexas que apresentam uma estrutura articulada (sejam elas textos, falas, imagens paradas ou em movimento, ações, práticas, etc.).

Ainda nesta segunda fase da HP, a **análise formal ou discursiva** subdivide-se em **análise semiótica**, **análise da conversação**, **análise sintática**, **análise narrativa** e **análise argumentativa**.

A primeira subdivisão desta segunda fase é a **análise semiótica** que é entendida por Thompson (1995, p. 370) como “o estudo das relações entre os elementos que compõem a forma simbólica, ou o signo, e das relações entre esses elementos e os do sistema mais amplo, do qual a forma simbólica, ou o signo, podem ser parte”.

A segunda subdivisão é a **análise da conversação** que visa “estudar instâncias de interação linguística nas situações concretas em que elas ocorrem; e prestando-se cuidadosa atenção às maneiras como elas estão organizadas, realçar algumas das características sistemáticas, ou ‘estruturais’, da interação linguística” (THOMPSON, 1995, p. 372).

Seguindo as etapas metodológicas apresentadas na Figura 1, a terceira subdivisão

da segunda fase da HP é a **análise sintática** sendo que este tipo de análise se preocupa com a sintaxe e a gramática prática examinando algumas maneiras de como as formas gramaticais operam no discurso cotidiano (THOMPSON, 1995).

A quarta subdivisão é a **análise narrativa**, para Thompson (1995, p. 374) “ao estudar a estrutura narrativa, podemos procurar identificar os efeitos narrativos específicos que operam dentro de uma narrativa particular, ou, elucidar seu papel na narração da história [...]”.

A quinta subdivisão da segunda fase da HP é a **análise argumentativa**, pois, para Thompson (1995, p. 374) “a análise argumentativa é particularmente útil para o estudo do discurso abertamente político – isto é, as falas ou discurso de ministros oficiais ou governamentais que exercem poder dentro do estado-nação moderno”, esta análise possui vital importância para este estudo considerando que os entrevistados são em sua grande maioria prefeitos e vereadores que um cargo político.

De acordo com Thompson (1995, p. 375) “os métodos da análise discursiva procedem através da *análise*, eles quebram, dividem, desconstroem, procuram desvelar os padrões e efeitos que constituem e que operam dentro de uma forma simbólica ou discursiva”.

Este tipo de análise contribui para compreender o objeto de estudo, pois possibilita um olhar mais atento, além de propiciar o cotejo entre eles (ALLEBRANDT, 2010).

A terceira fase das etapas metodológicas da HP é a **interpretação/reinterpretação** sendo a interpretação, para Allebrandt (2010, p. 30):

Um processo de síntese criativa, pois envolve a construção ativa do sentido, a explicação criativa do que está representado ou do que é dito, através de um processo contínuo de interpretação que procura juntar os resultados da análise sócio-histórica e formal discursiva, mostrando como o sentido das formas simbólicas serve para estabelecer e sustentar relações.

Thompson (1995, p. 376) define que “o processo de interpretação, mediado pelos métodos do enfoque da HP, é simultaneamente um processo de reinterpretação”. No mesmo sentido, Veronese e Guareschi (2006, p. 89) caracterizam que “na reinterpretação, procede-se por síntese, integrando o conteúdo das formas simbólicas à análise do contexto de sua produção”, ainda de acordo com Allebrandt (2010, p. 30):

Esse processo de reinterpretação (em nível de profundidade) considera, mas ultrapassa a interpretação da *doxa* (que é mais de superfície), o que gera a possibilidade de conflito de interpretações, mas que cria o espaço metodológico descrito como potencial crítico da interpretação.

Desta forma, Thompson (1995, p. 377) estabelece que “o referencial metodológico da HP nos possibilita avaliar os méritos de métodos específicos de análise – seja da análise sócio-histórica, formal ou discursiva – enquanto nos possibilita ao mesmo tempo determinar

seus limites”.

Portanto, a metodologia da HP serviu como apoio à análise dos dados coletados por meio das entrevistas realizadas no objeto de estudo em questão, que ocorreu por meio de questionário semiestruturado construído a partir da Matriz de Categorias e Critérios de Análise de Controle Social, que será apresentada ainda nesta introdução.

1 | A MATRIZ DE CATEGORIAS E CRITÉRIOS DE ANÁLISE

Nesta subseção é apresentado e descrito o processo de construção da Matriz de Categorias e Critérios de Análise do Controle Social. Esta construção foi realizada a partir de debates ocorridos no GPDeC, sendo adequada a matriz de análise com a inclusão da categoria **controle social** e seus respectivos critérios de análise, utilizando como principais referências teóricas os escritos de Tenório (2012), Villela (2012) e Allebrandt (2016).

1.1 As Categorias e Critérios de Análise Propostos pelo PEGS da EBAPE/FGV

O Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) adaptou os critérios de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas, com base no conceito de cidadania deliberativa de Habermas e suas relações com os critérios de avaliação cidadã desenvolvidos pelo IGOP/DCPDC/UAB (VILLELA, 2012). O processo de adaptação, de acordo com Villela (2012, p. 38 apud TENÓRIO, 2007, p. 54) considerava o seguinte conceito:

Cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que 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* (grifos do autor).

Ainda de acordo com Villela (2012, p. 38) “cada componente estrutural deste conceito foi decomposto em *categorias de análise* e estudado separadamente. Posteriormente, procedeu-se à ordenação de categorias e critérios para ensejar o constructo”. O Quadro 1 apresenta os critérios de análise utilizados:

Categoria	Critério de Análise
<p>Processo de Discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.</p>	<p>Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.</p>
	<p>Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.</p>
	<p>Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores com o intuito de integrar diferentes pontos de vista.</p>
	<p>Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.</p>
	<p>Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes, evitando aduplicação das estruturas.</p>
	<p>Órgão de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e a fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.</p>
<p>Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p>	<p>Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.</p>
	<p>Abertura de espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.</p>
	<p>Aceitação social, política e técnica: reconhecimento, pelos atores, da necessidade de uma metodologia participativa tanto no âmbito social quanto no político e técnico.</p>
<p>Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p>Valorização cidadã: valorização por parte dos cidadãos sobre a relevância de sua participação.</p>
	<p>Participação dos diferentes atores: atuação de associações, movimento e organizações, bem como de cidadãos não organizados envolvidos no processo deliberativo.</p>
<p>Igualdade participativa: isonomia e efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p>Perfil dos atores: características dos atores, em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.</p>
	<p>Forma de escolha dos representantes: métodos utilizados para escolher representantes.</p>
	<p>Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.</p>
<p>Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.</p>	<p>Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.</p>
	<p>Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.</p>
	<p>Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.</p>
	<p>Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e execução.</p>
<p>Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.</p>	

Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Quadro 1 – Cidadania deliberativa: critérios de análise

Fonte: Villela (2012, p. 39-40).

A primeira categoria, que trata sobre o **processo de discussão**, pressupõe a discussão de problemas por meio da autoridade negociada na esfera pública, pressupondo ainda a igualdade de direitos, sendo entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos. Esta categoria está apoiada em mais sete critérios de análise, sendo eles: os **canais de difusão** que avaliam a existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação; a **qualidade da informação** que trata sobre a clareza, diversidade e utilidade da informação; os **espaços de transversalidade** que dispõe sobre os espaços que atravessam setores com o intuito de integrar diferentes pontos de vista; a **pluralidade do grupo promotor** que diz respeito ao compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores; os **órgãos existentes** que busca esclarecer se ocorre o uso de órgãos e estruturas já existentes, o que evita a duplicação de estruturas; o **órgão de acompanhamento** que pretende verificar a existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde a elaboração até a implementação, garantindo coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa; a **relação com outros processos** que visa analisar se há interação com outros sistemas participativos existentes na região (VILLELA, 2012; ALLEBRANDT, 2016).

A segunda categoria trata sobre a **inclusão**, que, mais especificamente, seria a incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios das políticas públicas. Esta categoria se subdivide em três critérios de análise, sendo eles: a **abertura dos espaços de decisão** trata dos processos, mecanismos e instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando chance igual a todos de participação na tomada de decisão; a **aceitação social, política e técnica** corresponde ao reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa; a **valorização cidadã** sendo a valorização por parte dos cidadãos sobre a relevância da sua participação (VILLELA, 2012; ALLEBRANDT, 2016).

A terceira categoria é a do **pluralismo**, esta categoria diz respeito à multiplicidade de atores que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas. Esta categoria está subdividida em apenas dois critérios, que são: a **participação de diferentes atores** visando identificar a atuação de associações, movimentos e organizações, bem como de cidadãos não organizados, mas que estão envolvidos no processo deliberativo; o **perfil dos atores** para buscar

características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação (VILLELA, 2012; ALLEBRANDT, 2016).

A quarta categoria corresponde a **igualdade participativa**, este critério visa analisar a isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas. Esta categoria se subdivide em três critérios, sendo eles: a **forma de escolha dos representantes** que é importante para esclarecer quais foram os métodos utilizados para a escolha dos representantes; se nos **discursos dos representantes** ocorre a valorização de processos participativos; a **avaliação participativa** visa analisar se ocorre a intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação de políticas públicas (VILLELA, 2012; ALLEBRANDT, 2016).

A quinta categoria é a da autonomia que pretende investigar se há a apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas. Esta categoria está subdividida em quatro critérios, que são os seguintes: a **origem das proposições** para identificar a iniciativa das proposições e a congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas; a **alçada dos atores** para observar a intensidade com que as administrações locais, dentro do território, podem intervir na problemática planejada; o **perfil de liderança**, sendo necessário para traçar características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução; a **possibilidade de exercer a própria vontade** tendo em vista que instituições, normas e procedimentos devem permitir o exercício da atividade política individual ou coletiva (VILLELA, 2012; ALLEBRANDT, 2016).

A sexta categoria é a do **bem comum** e está relacionada ao bem-estar social alcançado através da prática republicana. Esta categoria se subdivide em duas categorias, sendo elas: os **objetivos alcançados** buscando estabelecer relações entre os objetivos planejados e os realizados; a **aprovação cidadã dos resultados** para que seja feita uma avaliação por parte dos atores sobre os resultados alcançados (VILLELA, 2012; ALLEBRANDT, 2016).

1.2 A Categoria de Análise do Controle Social e seus Critérios

Esta categoria de análise foi construída para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa, portanto, o Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijui), com base na matriz apresentada no Quadro 1, propôs a sétima categoria de análise, denominada de **controle social**.

O Quadro 2, apresentado abaixo, ilustra esta categoria de análise com os seus critérios.

Categoria	Critério de Análise
Controle social: o ato de fiscalização exercido pela sociedade civil sobre as ações do Estado.	Transparência: informações governamentais abertas aos cidadãos, propiciando o acesso às informações, possibilitando uma maior fiscalização pela sociedade.
	Legitimidade social: reconhecimento da capacidade de atuação como promotor do controle social.
	Acompanhamento de políticas públicas: julgar os mecanismos de acompanhamento das políticas públicas.
	Instrumentos de controle: utilização dos meios de controle governamental de forma independente.
	Inteligibilidade: capacidade de perceber e compreender as informações.
	Promoção do controle social: capacidade do Conselho promover o controle social.

Quadro 2 – Categoria controle social e seus critérios de análise

Fonte: Elaborada pelo GPDeC (2016).

A categoria denominada **controle social** seria o ato de fiscalização exercido pela sociedade civil sobre as ações do Estado. Esta categoria é subdividida em seis critérios de análise, sendo eles: a **transparência** que corresponde às informações governamentais abertas aos cidadãos, propiciando o acesso às informações e possibilitando uma maior fiscalização por parte da sociedade; a **legitimidade social** que avalia o reconhecimento da capacidade de atuação como promotor do controle social; o **acompanhamento de políticas públicas** visa julgar os mecanismos de acompanhamento das políticas públicas e complementar o controle social no que tange ao controle, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas; os **instrumentos de controle** que pretende analisar a utilização, ou não, dos meios de controle governamental⁵ de forma independente; a **inteligibilidade** para estabelecer se há capacidade de percepção e compreensão das informações acessadas e apresentadas dentro de conselhos gestores; a **promoção do controle social** visando analisar a capacidade do conselho em promover o controle social e também quais ações os conselhos utilizam ou pretende analisar para promoção do controle social (HINNAH, 2017; RIBAS, 2017; FRITZEN, 2017).

1.3 A Matriz de Categorias de Análise do Controle Social

Para análise e interpretação dos dados, foi realizada a união da matriz de categorias e critérios de análise da cidadania deliberativa apresentada no Quadro 1, com a categoria controle social e seus critérios de análise apresentada no Quadro 2. Esta união, proposta pelo GPDeC, resultou na Matriz de Categorias e Critérios de Análise do Controle Social, apresentada abaixo na Figura 2:

⁵ São exemplos destes meios de controle governamental independente: os portais de transparência, as audiências públicas, a consulta popular e outras atas e relatórios públicos.



Figura 2 – A matriz de categorias e critérios de análise do controle social

Fonte: Elaborado pelo GPDeC (2016).

Esta matriz é composta por sete categorias, subdivididas em mais vinte e sete critérios de análise e norteou a construção e análise dos dados coletados na pesquisa de campo.

Por fim, esta dissertação compõe-se de 6 (seis) capítulos, iniciando por este capítulo introdutório que contém a apresentação do tema, o problema de pesquisa, os objetivos, geral e específicos, as justificativas, a metodologia utilizada nesta pesquisa. Também é apresentada e descrita a construção da matriz de categorias e critérios de análise do controle social que foi utilizada nesse estudo como base para a construção do roteiro de entrevistas (Apêndice 1), bem como, para análise dos resultados coletados.

O capítulo 2 (dois) apresenta uma breve discussão teórica sobre temas como desenvolvimento regional, políticas públicas, descentralização, gestão social, cidadania deliberativa, participação e controle social.

No capítulo 3 (três) é realizada a caracterização do *locus* desta pesquisa sendo a 27ª Agência de Desenvolvimento Regional – ADR/São Joaquim e o seu respectivo Conselho de Desenvolvimento Regional. Neste capítulo são apresentados os aspectos geográficos, populacionais, econômicos, sociais geopolíticos-administrativos.

Já no capítulo 4 (quatro) é realizada a apresentação e a análise dos dados coletados durante as entrevistas realizadas, sendo composto por 9 (nove) subseções que foram

estabelecidas a partir da Matriz de Categorias e Critérios de Análise do Controle Social, apresentada de forma breve neste capítulo e, de forma mais específica, no Capítulo 1 (um) deste trabalho.

No capítulo 5 (cinco) apresenta-se uma síntese e análise avaliativa da atuação do Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional – ADR/São Joaquim e as considerações sobre a extinção da ADR/São Joaquim, na óptica dos entrevistados.

Por fim, no capítulo 6 (seis) são apresentadas as considerações finais, composta por uma retomada dos assuntos abordados e uma síntese das proposições realizadas por esta dissertação.

Enseja-se que o conhecimento deste trabalho possa ser útil para que representantes da sociedade problematizem e avaliem os atuais mecanismos e estratégias de descentralização de governo, desenvolvendo novas políticas e mediações que venham dar concretude às formas de democracia representativa e participativa tendo no horizonte um Estado e uma sociedade cidadã, participativa e republicana.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL, GESTÃO E CONTROLE SOCIAL

Neste capítulo serão apresentados os referenciais utilizados como base teórica para a elaboração deste estudo, abordando temas como desenvolvimento regional, políticas públicas, descentralização, gestão social, cidadania deliberativa, participação e controle social.

1 | DESENVOLVIMENTO REGIONAL: (RE)CONSTRUINDO O CONCEITO

Para Siedenberg (2006, p. 2) “desenvolvimento continua sendo um conceito ambíguo e difuso, ou seja, um conceito cujos contornos não estão nitidamente definidos”.

Desta forma, o título da presente seção se refere a (re)construção do conceito de desenvolvimento justamente para definir os contornos, tendo em vista que o mesmo, além de ser ambíguo e difuso, é indiscriminadamente utilizado e nos mais variados contextos possíveis, sendo necessário então definir o que se entende por desenvolvimento regional na perspectiva deste trabalho. Siedenberg (2012) adverte ser imprescindível considerar que o conceito de desenvolvimento sempre será relativo, que jamais haverá uma definição universal, que seus valores não são neutros e sim dependentes de variáveis e preconceitos ideológicos, que seus conteúdos estão em contínua transformação e que, em essência, *desenvolvimento* configura em primeira linha um *processo*¹.

Ainda neste sentido, Vieira e Santos (2012, p. 348) caracterizam que:

O desenvolvimento, em termos conceituais, é a explicação de concepções ou ideais coletivamente partilhados durante o processo histórico-social. A definição do significado do conceito desenvolvimento depende dos valores historicamente construídos de cada sociedade [...].

Considerando o conceito de desenvolvimento como uma expressão relativa e sem definição universal e que seus conteúdos estão em contínua transformação, Siedenberg (2006) define as principais estratégias de desenvolvimento de forma cronológica, em um período de aproximadamente 50 anos (1950 aos primórdios do século XXI). Essas estratégias foram orientadas a partir da concepção do que era desenvolvimento para os autores de cada época, conforme ilustra o quadro a seguir.

1 Grifos mantidos como na obra original.

Estratégia Básica	Período	Principais Elementos	Ênfase
Modernização	Década de 1950	Industrialização (substituição das importações e fomento às exportações), revolução verde, pólos setoriais e regionais	Setorial, econômica, orientada para o crescimento
Dissociação	Década de 1960	Desenvolvimento do mercado interno, <i>self reliance</i>	Política
Equacionamento das necessidades básicas	Década de 1970	Orientação para a miséria e grupos marginalizados específicos, inclusão e participação	Regional e social
Ajuste estrutural	Década de 1980	Desregulamentação, flexibilização, desestatização, equacionamento da dívida econômica, balanço de pagamentos e controle da inflação interna	Econômica
Desenvolvimento sustentável	Década de 1990	Desenvolvimento socioeconômico participativo e preservação do meio ambiente e recursos naturais	Regional, ambiental e socioeconômica
Governança global	Fim dos anos 1990	Novas formas de regulação global, conferências mundiais, Agenda 21	Global, política e ambiental
Modelos de médio alcance	Primórdios do Século XXI	Regiões emergentes, <i>clusters</i> , arranjos produtivos, pacto socioterritorial, aprendizagem	Setorial, socioterritorial

Quadro 3 – Principais estratégias de desenvolvimento implementadas após 1950

Fonte: Siedenberg (2006).

A partir deste quadro analisa-se de que maneira os paradigmas do desenvolvimento estiveram norteando os mais variados países neste processo, porém não significa que os mesmos precisaram seguir ou adotar todas essas estratégias apresentadas (SIEDENBERG, 2006).

Bresser Pereira (1968, p. 15) adverte que “quando falamos em desenvolvimento, temos sempre como objeto um sistema social determinado, o qual se localizará geograficamente em uma região, um país um continente”, em outras palavras, falamos em **desenvolvimento regional**².

Para Tenório (2004, p. 1) “pensar o desenvolvimento local requer o envolvimento de diversas dimensões: econômica; social; cultural; ambiental e físico territorial; político-institucional; e científico-tecnológica”.

Neste mesmo sentido, Bresser Pereira (1968, p. 15) conceitua o desenvolvimento

2 O regional aqui é identificado como o espaço territorial delimitado entre municípios ou cidades.

como:

[...] um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. Não tem sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Na verdade, não existe desenvolvimento dessa natureza, parcelado, setorializado, a não ser para fins de exposição didática.

Os processos de desenvolvimento, em lógica, necessitam do surgimento e do fortalecimento dos atores sociais, para que impliquem em esforços articulados para que consigam promover as potencialidades locais, apostando em uma melhora da qualidade de vida da sua população (CANÇADO; SAUSEN; VILLELA, 2013).

Constata-se facilmente que os processos de desenvolvimento socioeconômico que possuem maior capacidade de apresentar resultados concretos, rápidos, efetivos, eficazes e sustentáveis são, em sua maioria, aqueles que abrangem um espaço intermediário entre as duas principais esferas de ação político-administrativa, o estado e os municípios (SIEDENBERG, 2012). De outra maneira, Tenório (2004, p. 9) define que “as políticas públicas projetadas, sob a interação entre sociedade e Estado, têm maior possibilidade de adequação as necessidades da população”.

As ações do Estado acontecem por meio de **políticas públicas**, portanto há necessidade de uma aproximação ao conceito e significado do termo para melhor esclarecimento sobre o mesmo.

2 I POLÍTICAS PÚBLICAS E DESCENTRALIZAÇÃO

De acordo com Souza (2006, p. 21), “a política pública enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA³, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área”. A partir daí foram realizados diversos estudos, porém, se comparado com outras áreas do conhecimento, ainda é um tema recente e que se mostra um campo vasto de exploração científica, principalmente no Brasil onde estes estudos tiveram maior ênfase após a redemocratização.

Souza (2006, p. 26) resume política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Rua (2014, p. 17) caracteriza que:

O termo *policy* é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada

3 Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise da política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2006, p. 23).

de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos.

As políticas públicas (policies) ocorrem em um ambiente de alta tensão e densidade política (politics), marcada por relações de poder entre os diversos atores sociais (RUA, 2014).

Para Secchi (2012, p. 34), o ciclo de políticas públicas:

É o principal esquema heurístico utilizado para analisar políticas públicas. Também conhecido como processo de política pública, este modelo é derivado da teoria geral dos sistemas (BERTALANFFY, 1969) e organiza a “vida” de uma política pública em fases sucessivas e interdependentes.

Apesar de haver diversas maneiras de organizar o *policy cycle*, Secchi (2017, p. 43) apresenta um ciclo de políticas públicas restrito às sete fases principais, conforme a Figura 3 apresenta:

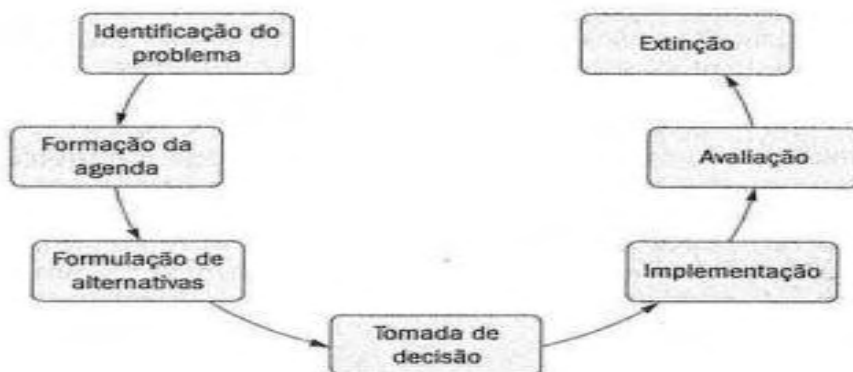


Figura 3 – Ciclo de políticas públicas

Fonte: Secchi (2017, p. 43).

A identificação do problema corresponde a primeira etapa do ciclo de políticas públicas e significa que se um problema é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na resolução deste problema, ele poderá lutar para que o mesmo entre na lista de prioridade de atuação, essa lista de prioridades é conhecida como agenda (SECCHI, 2017).

A segunda etapa é a formação da agenda que para Secchi (2012, p. 35) significa “influenciar a lista de prioridades de algum ator político”. A formulação de alternativas (3ª etapa) ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda, os atores começam a apresentar as propostas para sua resolução, de forma que a mesma deve expressar os interesses diversos, que devem ser combinados de tal maneira para que se chegue a uma

solução aceitável para o maior número de envolvidos (RUA, 2014).

A quarta etapa, entendida como a tomada de decisão, “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (SECCHI, 2017, p. 51).

A implementação “consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade” (RUA, 2014, p. 35).

Já a avaliação, na visão de Rua (2014, p. 35), é “um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores”.

A última etapa consiste na extinção da política pública, Secchi (2017) utiliza como metáfora o ciclo de vida dos organismos, que também tem um fim. O autor afirma que os estudos sobre extinção de políticas públicas ganharam impulso a partir da década de 1970 e a partir desses estudos construiu-se uma base teórica com o entendimento de quando as políticas públicas morrem, continuam vivas ou são substituídas.

Rua (2014, p. 35) caracteriza que:

A correta compreensão do ciclo das políticas públicas pode ser de grande valia para o gestor, favorecendo o seu entendimento correto do processo das políticas públicas e auxiliando-o a refletir com clareza sobre como e mediante que instrumentos as políticas públicas poderão ser aperfeiçoadas.

Entende-se que a participação e o controle por parte da sociedade deveriam acontecer durante todas as etapas do ciclo de políticas públicas, desde a identificação do problema até a sua extinção.

O processo de consolidação e valorização do estudo das políticas públicas no Brasil está diretamente vinculado ao processo de redemocratização, gerenciamento e descentralização, baseados na Constituição Federal de 1988 e nas reformas administrativas que ocorreram no Brasil em meados dos anos de 1990.

De acordo com Brasil e Capella (2016, p. 79):

O fim da ditadura militar e o processo de redemocratização são de extrema importância para a compreensão das formas de participação popular e sua institucionalização, mas não pode ser entendido como o único período marcado por fortes mudanças institucionais e redefinição de papéis.

Após o período de Regime Militar, caracterizado pela centralização do poder, fortemente questionado durante toda sua vigência, a reforma proposta nos anos de 1990 parte da percepção de que o Estado não seria capaz de controlar os conflitos sociais e apaziguar as desigualdades de um país de proporções continentais.

Segundo Brasil e Capella (2016, p. 80):

A consolidação democrática e a cidadania precisavam ser fortalecidas na base, e a forma de se fazer isso está diretamente relacionada com a relação entre o Estado e a sociedade. Entendido dessa forma, a descentralização do poder político, a maior autonomia dos estados e municípios, fortalecem o pacto federativo e viabilizam maior contato entre Estado e Sociedade.

A descentralização do poder, a maior autonomia e responsabilização dos entes da federação fez com que os estudos sobre as políticas públicas expandissem no Brasil.

Para Brasil e Capella (2016, p. 82):

A efervescência dessas transformações em áreas de grande atenção, como as políticas sociais, e mais especificamente nas políticas de saúde e educação, juntamente com os fenômenos do processo de descentralização e do próprio federalismo, transformaram a agenda de pesquisas em políticas públicas nos anos 2000.

É neste contexto que a presente pesquisa se apresenta, buscando analisar os fenômenos dos processos de descentralização ocorridos no Brasil, mais especificamente no Estado de Santa Catarina, porém antes de identificar e caracterizar a área que se pretende pesquisar é necessário a definição de descentralização.

Na visão de Röhrig (2007, p. 130), o ato de descentralizar é:

Transferir o centro de decisão, redistribuindo o poder e, conseqüentemente, atingindo interesses localizados, podendo servir, inclusive, para diluição dos conflitos em nível social. Desse modo, para que a possibilidade concreta de avanço do processo de desenvolvimento sustentável e a democracia, como pressupostos para ao exercício da cidadania concretizem-se, é necessário um enfrentamento político com os grupos sociais, no sentido de ampliar o espaço público, permitindo uma ampliação do acesso dos líderes locais, como também a própria população, as decisões importantes para o desenvolvimento da região.

De acordo com Di Pietro (2015, p. 516) o tema da descentralização “pode ser analisado sob o ponto de vista político e administrativo”.

“A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central” (DI PIETRO, 2015, p. 516).

Para a mesma autora, a descentralização administrativa ocorre:

Quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só tem o valor jurídico que lhes empresta o ente central; suas atribuições não decorrem, com força própria, da Constituição, mas do poder central. É o tipo de descentralização própria dos Estados unitários, em que há um centro único de poder, do qual se destacam, com relação de subordinação, os poderes das pessoas jurídicas locais (DI PIETRO, 2015, p. 517).

Em nosso entendimento o processo de descentralização ocorrido no Estado de Santa Catarina combina nas suas intenções as duas modalidades de descentralização,

a descentralização política e a descentralização administrativa. Neste mesmo sentido, Di Pietro (2015) classifica que normalmente combinam-se as duas modalidades de descentralizando, outorgando aos entes locais (no caso as Agências de Desenvolvimento Regional) uma parcela de competência própria que podem exercer com autonomia.

Ainda quanto à descentralização administrativa, Di Pietro (2015) considera duas modalidades: a descentralização territorial ou geográfica e a descentralização por serviços, funcional ou técnica.

A descentralização territorial ou geográfica “é a que se verifica quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade administrativa genérica” (DI PIETRO, 2015, p. 517).

A descentralização por serviços, funcional ou técnica “é a que se verifica quando o Poder Público (União, Estados ou Municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público” (DI PIETRO, 2015, p. 518).

Desta forma, quando se fala em descentralização de poder, explicitamente fala-se em democracia e poder compartilhado na gestão pública, e para isso se faz necessária a participação da sociedade civil organizada (COGO; DALLABRIDA, 2012).

A aproximação com realidade social através da descentralização em um ambiente democrático exige uma contrapartida, que é a participação social, sendo esta, um dos princípios basilares da gestão social. A substância comum a um e outro conceito – descentralização e gestão social – deve ser a cidadania enquanto prática da liberdade positiva uma vez que os outros devem usufruir de um bem-comum, de um compromisso republicano. Portanto, a relação entre descentralização e gestão social mediada por uma cidadania ativa, protagonista, faz parte dos fundamentos da democracia deliberativa (TENÓRIO, 2011).

3 | GESTÃO SOCIAL

É imprescindível para a elaboração deste trabalho que seja caracterizado o conceito de gestão social, sendo que não é objetivo a busca pela melhor definição, mas sim o apontamento de autores considerados relevantes ao tema.

A princípio, para Rivera (2016 apud PEREIRA; CANÇADO, 2018, p. 23):

A gestão social, como é apresentada neste texto, configura um conceito brasileiro ou “tupiniquim” por excelência. Apesar de ter sido originário de uma perspectiva latino-americana, seu desenvolvimento mais profícuo se deu na academia brasileira, podendo ser considerado um exemplo de descolonialidade, na contramão do colonialismo acadêmico típico centrado na relação Norte (exportador de conhecimento) e Sul (receptor), geralmente não crítico, desse conhecimento.

De acordo com Tenório (1998, p. 7), “o tema gestão social tem sido evocado nos últimos anos para acentuar a importância das questões sociais para os sistemas-governo, sobretudo na implementação de políticas públicas”. Apesar de ser muito utilizada, a teoria da gestão social ainda é considerada como um paradigma em construção⁴ e que se contrapõe à gestão estratégica⁵. Para melhor esclarecimento o Quadro 4 apresentado abaixo sistematiza as principais diferenças entre os dois tipos de gestão em suas diferentes dimensões.

Dimensão	Gestão Estratégica	Gestão Social
Ponto de Partida	Melhoria do Desempenho	Participação/Bem-viver
Racionalidade	Utilitária/Formal/Instrumental/Monológica	Comunicativa/Dialógica
Tomada de Decisão	Baseada em planejamento e num sistema de alinhamento organizacional a partir dos objetivos da organização	Tomada de decisão coletiva, balizada pelo interesse bem compreendido/bem comum
Transparência	Informações constantes nos relatórios técnicos e nas avaliações sistemáticas com acesso limitado	Informações disponíveis, baseadas intersubjetividade, tornando possível a dialogicidade
Espaço	Esfera privada	Esfera pública
Finalidade da Gestão	Minimização de custos e maximização de resultados (Minimax)	Interesse Bem-Compreendido/Bem Comum
Método	Positivismo lógico	Teoria crítica
Concepção de Estrutura organizacional	Hierarquia/Heterogestão	Heterarquia
Premissas teóricas	Individualismo metodológico	Socialização
Modus Operandi	Competitividade	Cooperação
Benefícios	Lucros e resultados empresariais	Melhoria na qualidade de vida
Dimensão temporal	Preferencialmente curto prazo; médio e longo prazos baseados em planejamento	Sustentabilidade – longo prazo
Amplitude da Ação	Preocupação apenas com o que lhe é concernente	Preocupação geral com o contexto
Visão	Linear/Objetiva	Complexidade/intersubjetividade
Foco	Mercadocêntrico	Sociocêntrico
Consequências	Reificação	Emancipação
Relação	Mundo do trabalho	Mundo da vida

Quadro 4 – Sistematização das diferenças entre gestão social e gestão estratégica

Fonte: Caçado, Villela e Sausen (2016).

4 Conforme Boullosa (2009) *apud* Caçado, Pereira e Tenório (2015, p. 105) “a gestão social tem um caráter *in progress*”.

5 Para Tenório (1998, p. 14), “gestão estratégica é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas, na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s)”.

Para Tenório (2006, p. 1.146) o par gestão estratégica e gestão social significam que:

O primeiro atua determinado pelo mercado, portanto é um processo de gestão que prima pela competição, onde o outro, o concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo. Contrariamente, a gestão social deve ser determinada pela solidariedade, portanto, é um processo de gestão que deve primar pela concordância, onde o outro deve ser incluído e a cooperação o seu motivo.

Segundo Tenório (1998, p. 16):

A gestão social contrapõe-se à gestão estratégica na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais.

Portanto, a definição de gestão social vai estar apoiada na compreensão da inversão dos seguintes papéis: Estado-sociedade, capital-trabalho e mercado- sociedade para sociedade-Estado, trabalho-capital e sociedade-mercado, ou seja, a sociedade figura como foco principal nas relações com os demais segmentos (ALLEBRANDT, 2012).

Baseado nesta inversão de papéis Tenório (2005, p. 103) caracteriza que:

Aparentemente tais inversões de posição não configurariam substantivas alterações, no entanto elas promovem uma mudança fundamental na medida em que pretendem sinalizar que a *sociedade* e o *trabalho* devem ser os protagonistas desta relação dado que, historicamente, tem sido o inverso.

Esta inversão conceitual traz à tona que a dinâmica da sociedade ocorre pela interação dos três segmentos que a compõem – o Estado, o mercado e a sociedade civil – e que há necessidade de uma articulação entre estes segmentos, pautada em uma divisão equilibrada de poder, e para isso, é fundamental que a sociedade civil deixe de ser vista como cliente, alvo ou meta (ALLEBRANDT, 2012).

Tenório (2005, p. 102) caracteriza o conceito de gestão social como “o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais)”. Neste mesmo sentido, Allebrandt (2012, p. 158) considera que “o adjetivo social qualificando o substantivo gestão é percebido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm igual direito à fala, sem nenhum tipo de coação”.

Portanto:

Entendemos gestão social como o processo gerencial decisório deliberativo que procura atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços (TENÓRIO, 2006, p. 1147).

Cançado (2011, p. 681) apresenta a gestão social como:

[...] a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último.

A gestão social pode ser entendida como um importante instrumento de construção da cidadania, o que supõe a participação dos cidadãos em todo o processo das políticas públicas, desde a problematização para a formação da agenda pública e no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas (ALLEBRANDT, 2012).

“A definição de *gestão social*, portanto, vai estar apoiada na compreensão da inversão destes pares de palavras, bem como do conceito de *cidadania deliberativa*” (grifos do autor) (TENÓRIO, 2005, p. 104).

Como a definição de gestão social está apoiada no conceito de cidadania deliberativa, há necessidade de uma aproximação ao conceito e significado do termo para melhor esclarecimento sobre o tema.

4 I PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA DELIBERATIVA

Siedenberg e Allebrandt (2010, p. 42) afirmam que:

Apesar de todos os avanços havidos nas últimas décadas, as possibilidades de participação popular (ou social) na administração pública ainda são restritas, pois envolvem interferências no processo de realização da função administrativa do Estado, de acordo com os interesses de todos na comunidade.

De acordo com Demo (1989, p. 51), “podemos tentar definir participação como *processo de conquista e construção organizado da emancipação social*”. O autor explana quatro conceitos que para ele são fundamentais, o de *processo*, denotando que se trata de um fenômeno historicamente dinâmico; o de *conquista e construção*, significando que não pode ser por obras de terceiros, mas dos reais interessados; o de *organização*, que indica que um dos signos principais de sua competência está na cidadania coletiva; o de *emancipação social*, estabelecendo a centralidade do sujeito social no espaço histórico-estrutural das desigualdades sociais (DEMO, 1989).

Sendo que, desses quatro conceitos se extrai que:

- a) não há participação imposta, concedida ou doada;
- b) não há participação prévia – primeiro vem a usurpação, depois participação, se conquistada;
- c) não há participação suficiente – porque é processo histórico infundável;
- d) participação relevante não é a individual, mas aquela coletivamente

A participação pode ocorrer em diferentes níveis de intensidade. Em uma escala crescente classificada segundo o grau de influência atribuído em relação às entidades promotoras dos processos participativos, Arnstein (1969 apud BANDEIRA, 1999, p. 64) assim classifica:

- a) Manipulação: descreve as situações em que a preocupação da entidade promotora concentra-se exclusivamente na obtenção de apoio para iniciativas já definidas, sem que haja intenção de permitir que a comunidade tenha qualquer influência na definição de suas características.
- b) Terapia: engloba as ações de caráter educativo que têm como objetivo modificar as atitudes e opiniões existentes na comunidade em relação a um projeto ou programa, as quais podem dificultar sua implementação.
- c) Informação: diferencia-se dos níveis anteriores por não ter como objetivo central direcionar as opiniões da comunidade, constituindo um primeiro passo legítimo para a participação efetiva, especialmente quando prevê mecanismos simples de feedback que permitem avaliar as reações da comunidade e que possam, eventualmente, convencer os responsáveis pela iniciativa da necessidade de efetuar ajustes e adaptações nas suas características.
- d) Consulta: refere-se a processos em que a entidade promotora utiliza mecanismos mais complexos e estruturados para recolher subsídios junto à comunidade, com a intenção de utilizá-los de forma efetiva na definição das características e objetivos da iniciativa, embora mantenha o poder de decidir, em última instância, sobre seu aproveitamento.
- e) Apaziguamento: refere-se a situações em que a influência atribuída à comunidade tende a ser mais aparente do que o real, como ocorre quando são incluídos alguns representantes da comunidade em comitês que, embora formalmente investidos de poder decisório, pela sua composição, acabam, na prática, servindo principalmente para referendar decisões tomadas em outras instâncias.
- f) Parceria: neste nível ocorre uma efetiva divisão de poder entre a comunidade e a entidade promotora, por meio de processos de negociação, havendo divisão de responsabilidades nas tarefas relacionadas ao planejamento e à tomada de decisões.
- g) Delegação de poder: o poder decisório é atribuído à comunidade, embora a entidade promotora participe dos processos de planejamento e da implementação das iniciativas.
- h) Controle pelos cidadãos: a entidade promotora restringe sua participação ao financiamento das iniciativas, cabendo à comunidade as tarefas de planejamento e implementação.

Na descentralização do Estado de Santa Catarina, identificamos que ocorria a manipulação, conforme definição exposta acima no item “a”, ou seja, embora houvesse a inclusão de alguns representantes da comunidade nos Conselhos de Desenvolvimento Regional, estes são minoria nos Conselhos e acabavam apoiando as iniciativas já definidas.

Tenório e Rozenberg (1997, p. 104), consideram que a participação é o grande instrumento de acesso à cidadania. Há vários tipos de participação, sendo a participação cidadã, aquela que mais reflete a participação no viés deste trabalho.

Para Tenório e Rozenberg (1997, p. 103) a participação cidadã está calcada em três características que a legitimam, a primeira delas é a consciência, tendo em vista que “a participação consciente é aquela em que todos os envolvidos possuem compreensão sobre o processo que estão vivenciando”. A segunda característica está presente na forma como se garante o processo de participação, pois a mesma não pode ser forçada e nem aceita como donativo e a terceira característica é a voluntariedade, pois seria contraditório reivindicar a obrigatoriedade para um processo que se deseja consciente e gerador de um indivíduo mais comprometido com mudanças (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p. 104).

Tenório (2012, p. 13) demonstra que “a participação cidadã implica o envolvimento de todos os afetados por políticas públicas ou ações que objetivem o desenvolvimento de territórios”.

Fundamentando-se em Habermas, Tenório (2012, p. 22) define que:

[...] cidadania deliberativa é aquela que por meio de processos decisórios reflexivos e intersubjetivos apontaria para decisões que de maneira implícita ou explícita atenderiam aos direitos marshallianos⁶ na medida em que o diálogo favorece a liberdade individual (direito civil), possibilita a participação na decisão (direito político) e contribui para o bem comum (direito social).

Habermas (1995) apresenta dois conceitos distintos de cidadania, o primeiro baseado na concepção liberal e o segundo na concepção republicana. Na perspectiva liberal, Habermas (1995, p. 40) salienta que:

[...] o status dos cidadãos define-se pelos direitos subjetivos que eles têm diante do Estado e dos demais cidadãos. Na condição de portadores de direitos subjetivos os cidadãos gozam da proteção do Estado na medida em que se empenham em prol de seus interesses privados dentro dos limites estabelecidos pelas leis.

Os direitos políticos tem a mesma estrutura, pois aos cidadãos é dada a possibilidade de fazer valer seus interesses privados, ao permitir que esses interesses se agreguem com outros interesses privados até que se forme uma vontade política capaz de exercer influência sobre os administradores (HABERMAS, 1995).

Na concepção republicana, Habermas (1995, p. 41) caracteriza que:

[...] o status de cidadão não é definido por esse critério de liberdades negativas das quais só se pode fazer uso como pessoa privada. Os direitos

6 Marshall baseou a sua concepção de cidadania em três aspectos: civil, relacionado à liberdade individual; político, referente à participação no exercício do poder político; e social, enfocado no bem-estar social e econômico (TENÓRIO, 2012, p. 20).

de cidadania, entre os quais se sobressaem os direitos de participação e de comunicação políticas, são melhor entendidos como liberdades positivas. Eles não garantem a liberdade de coações externas, mas sim a participação em uma prática comum, cujo exercício é o que permite aos cidadãos se converterem no que querem ser: autores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais.

Nesse sentido, espera-se dos cidadãos republicanos muito mais do que a orientação por seus direitos privados, mas sim a garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas em que cidadãos livres e iguais se entendam acerca de que fins e normas correspondem ao interesse comum de todos (HABERMAS, 1995).

Para Allebrandt (2002, p. 79), “na relação sociedade-Estado, a cidadania deliberativa existe quando o sujeito – conscientemente – atua com presença ativa e solidária nos destinos da comunidade que integra”.

Por isso, o conceito de cidadania deliberativa quer dizer que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelo princípio da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (TENORIO, 2004).

De mesmo modo, Allebrandt (2012, p. 159) define que o conceito de cidadania deliberativa “significa que a legitimidade das decisões devem ter origem em espaços de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”.

Tenório (2012, p. 28) define que a cidadania deliberativa seria:

[...] aquela prática cidadã não apenas manifestada através de votações periódicas – cada cidadão um voto -, mas de ação direta dentro de espaços públicos⁷ democraticamente compostos que desenvolveriam as suas atividades em interação com os poderes públicos constituídos.

“Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado” (TENORIO; ROZENBERG, 1997, p. 104).

Os processos de gestão social e controle social, integrados ao conceito de cidadania deliberativa e participação, devem ocorrer em um espaço social, mais especificamente na esfera pública, onde os conselhos regionais de desenvolvimento se enquadram.

Sobre os espaços (ou esferas) públicos citados anteriormente, Ribas (2017, p. 32) define que:

A esfera pública é um espaço em que ocorrem discussões/debates acerca de assuntos que tenham relevância para a coletividade, proporcionando a participação efetiva da sociedade, objetivando assim a participação

7 Estes espaços são comumente chamados de **esfera pública**.

cidadã. Sendo assim, a esfera pública é caracterizada pelo abarcamento de sujeitos, que dentro de suas especificidades, buscam de forma homogênea, sincronizada e democraticamente, inferir um debate público para a implementação de políticas públicas, servindo assim, de base para o gestor público.

A partir de uma concepção da esfera pública vinculada ao surgimento e ascensão da burguesia, Habermas (2014, p. 135) define que:

A esfera pública burguesa pode ser entendida, antes de mais nada, como a esfera de pessoas privadas que se reúnem em um público. Elas reivindicam imediatamente a esfera pública, regulamentada pela autoridade, contra o próprio poder público, de modo a debater com ele as regras universais das relações vigentes na esfera da circulação de mercadorias e do trabalho social – essencialmente privatizada, mas publicamente relevante.

Consideramos que os Conselhos de Desenvolvimento Regional são as esferas públicas, no sentido mencionado anteriormente. Nessa esfera, se articulam os diferentes atores sociais (poder público estadual, poder público municipal e sociedade civil organizada), interagindo conjuntamente, com igualdade de voz e vez, externando suas pretensões com o propósito de identificar os problemas, planejar, executar e avaliar as políticas públicas ou decisões que visem o bem comum e o desenvolvimento regional.

5 | CONTROLE SOCIAL

Uma primeira abordagem sobre o conceito de controle social surgiu na Sociologia a partir do século XIX, quando era analisado o controle do Estado sobre a sociedade como algo positivo e mesmo necessário para garantir coesão, integração e ordem social (SILVA, 2016).

O uso mais recente do termo surge na literatura de administração pública e outras ciências sociais da década de 1990, em estudos sobre movimentos e organizações sociais, participação da sociedade no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas e a sua abordagem parte do pressuposto do controle da sociedade sobre o Estado (SILVA, 2016).

“No caso brasileiro, há um movimento crescente de utilização dos instrumentos de controle social como ferramentas de alavancagem dos controles interno e externo da administração desde a última década do século passado” (SERRA; CARNEIRO, 2012, p. 47).

Portanto, para este estudo será utilizada a segunda abordagem do conceito de controle social, pois é a que mais se aproxima da finalidade deste estudo. Não por acaso esta abordagem emergiu na década de 1990, este conceito é consequência direta da Constituição Federal de 1988, pois a mesma em seu artigo 1º, parágrafo único, definiu

que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*⁸, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Tenório (2012, p. 32) define que “a Constituição brasileira de 1988 estabeleceu um dispositivo que legitima a participação da cidadania nos destinos da sociedade não só através do voto, mas de forma direta”.

Além do artigo 1º da Constituição Federal, o artigo 74, parágrafo segundo, estabelece que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

Serra e Carneiro (2012, p. 46) definem que:

Ao se declarar uma República, o Estado brasileiro tacitamente se afirma como sistema político que propugna pela participação dos cidadãos, em conjunto com os políticos e os servidores públicos, na condução das ações do governo, influenciando a definição da agenda pública, de um lado, e zelando pelo controle de sua implementação, de outro.

Siraque (2009, p. 32) observa que “o controle social da função administrativa do Estado, é consequência necessária, imediata e inafastável do princípio republicano, o qual alicerça nosso sistema constitucional”.

Para Siraque (2009, p. 99) o controle social:

É realizado por um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas, sendo que, nesse caso, não há necessidade de serem estranhas ao Estado, mas pelo menos de uma parte de seus membros ser eleita pela sociedade.

O termo controle social se refere ao exercício de um direito, decorrente dos princípios republicanos e democráticos, por pessoa estranha ao Estado ou governo, individual ou coletiva, por meio de instrumentos próprios colocados a serviço da cidadania, para aferir, fiscalizar, examinar, coletar informações, acompanhar, consultar ou denunciar questões de interesse pessoal, público ou social inerente ao desempenho da administração pública (SERRA; CARNEIRO, 2012).

O controle social, de acordo com Siraque (2004, p. 113) tem a finalidade de:

[...] verificar se as decisões tomadas, no âmbito estatal, estão sendo executadas, conforme aquilo que foi decidido e se as atividades estatais estão sendo realizadas conforme os parâmetros estabelecidos pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais.

Para atingir essa finalidade Serra e Carneiro (2012, p. 48) caracterizam que as ferramentas do controle social são:

8 “É a expressão *diretamente* que dá lastro aos significados de controle social e participação popular” (TENÓRIO, 2012, p. 32).

[...] todos os instrumentos colocados à disposição do cidadão ou grupo de cidadãos, quer para a manifestação acerca de possíveis escolhas de interesse público, quer para oferecer denúncia ou representação contra ato irregular ou ilegal emanado pela administração pública, na figura do servidor, gestor ou agente público.

Portanto, para Siraque (2004, p. 117) “o interesse finalístico do *controle social* é, na prática, o controle das ações dos governos, dos agentes da Administração Pública, tendo como interesse maior o objetivo de fiscalizar as autoridades administrativas do Estado”.

Ribas (2017, p. 46) estabelece que:

O conceito de controle social é um elemento da gestão social e indica, portanto, a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos.

Desta forma, visando o entendimento de como ocorre o controle social no âmbito da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional é que elaboramos esta dissertação.

O LÓCUS DA PESQUISA: A CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DE ABRANGÊNCIA DA 27ª AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL/SÃO JOAQUIM

Neste capítulo será apresentada a região de abrangência do *locus* desta pesquisa, se mostrando necessária a identificação e caracterização da área de estudo, portanto, descreve-se os aspectos geográficos, populacionais, sociais, econômicos e geopolíticos-administrativos do Estado de Santa Catarina. Os aspectos geopolíticos-administrativos visam identificar e analisar o modelo de descentralização adotado pelo Estado de Santa Catarina através das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) e ADRs, mais recentemente, bem como, descrever a composição, dinâmica e participação do Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional.

1 | ASPECTOS GEOGRÁFICOS, POPULACIONAIS E ECONÔMICOS

1.1 Aspectos Geográficos

O Estado de Santa Catarina está situado na região Sul do Brasil, e, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010) possui uma dimensão territorial que abrange 95.737 km², fazendo fronteira ao norte com o Estado do Paraná, ao sul com o Estado do Rio Grande do Sul, a leste com o Oceano Atlântico e a oeste com a República Argentina, conforme apresenta a Figura 4:



Figura 4 – Localização do Estado de Santa Catarina

Fonte: SEBRAE (2013b).

O Estado de Santa Catarina está separado em subdivisões geográficas denominadas

mesorregiões e microrregiões, e em subdivisões administrativas denominadas municípios¹. As mesorregiões compreendem as grandes regiões do Estado, unidas por laços geográficos, demográficos e culturais. Atualmente existem seis mesorregiões em Santa Catarina, sendo elas a Grande Florianópolis, Norte Catarinense, Oeste Catarinense, Serrana, Sul Catarinense e Vale do Itajaí.



Figura 5 – As mesorregiões do Estado de Santa Catarina

Fonte: IBGE (2010).

As microrregiões são formadas pelo conjunto de cidades que se englobam a uma cidade pólo. Há atualmente vinte microrregiões, são elas a de Araranguá, Blumenau, Campos das Lages, Canoinhas, Chapecó, Concórdia, Criciúma, Curitibanos, Florianópolis, Itajaí, Ituporanga, Joaçaba, Joinville, Rio do Sul, São Bento do Sul, São Miguel do Oeste, Maravilha, Tabuleiro, Brusque, Tubarão e Xanxerê (IBGE, 2010).

¹ Atualmente o Estado de Santa Catarina possui 295 municípios (IBGE, 2016).



Figura 6 – As microrregiões do Estado de Santa Catarina

Fonte: Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina - EPAGRI (2016a).

A área do presente estudo situa-se na mesorregião Serrana e na microrregião dos Campos das Lages. De acordo com a EPAGRI (2016b) a microrregião dos Campos das Lages compreende uma extensão territorial de 15.725,6km² distribuídos entre os seguintes municípios: Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, **Bom Jardim da Serra**, **Bom Retiro**, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Correia Pinto, Lages, Otacílio Costa, Paineira, **Rio Rufino**, **São Joaquim**, São José do Cerrito, **Urubici**, **Urupema**. O presente estudo tem como *locus* de pesquisa o Conselho de Desenvolvimento Regional da 27^a Agência de Desenvolvimento Regional – São Joaquim², que compreende o território dos 06 (seis) municípios em destaque, conforme apresenta a Figura 7:

² Ainda neste capítulo serão apresentadas as Agências de Desenvolvimento Regional do Estado de Santa Catarina e a sua distribuição pelo estado desde a sua origem no ano de 2003.

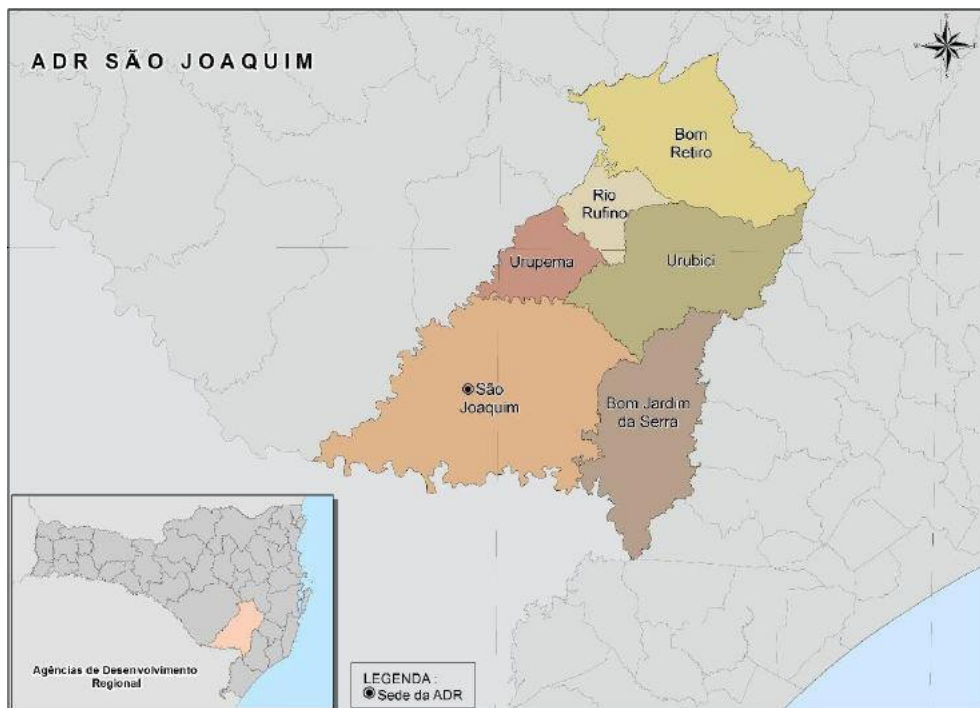


Figura 7 – Os municípios que integram a 27ª Agência Regional de Desenvolvimento

Fonte: Santa Catarina (2016a).

Esses seis municípios somam uma área territorial de 5.533,857km², distribuídos conforme apresenta a Figura 8 abaixo:

	Municípios	Área (Km ²)	% da ADR
1	Bom Jardim da Serra	935,872	16,91
2	Bom Retiro	1.055,553	19,07
3	Rio Rufino	282,504	5,11
4	São Joaquim	1.892,256	34,19
5	Urubici	1.017,635	18,39
6	Urupema	350,037	6,33

Figura 8 – A área territorial da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional

Fonte: Santa Catarina (2016a).

Conforme apresenta a Figura 8, o maior município em extensão territorial é o

município de São Joaquim, possuindo 1.892,256 km² de extensão, o equivalente a 34,19% da área total; o segundo maior município é Bom Retiro com 1.055,553 km² de extensão, que equivalem a 19,07% da área total; o terceiro maior município é Urubici com 1.017,635 km² de extensão, que equivalem a 18,39% da área total; o quarto maior município é Bom Jardim da Serra com 935,872 km², o equivalente a 16,91% da área total; o quinto maior é o município de Urupema com 350,037 km² que equivalem a 6,33% da área total e; o sexto município é Rio Rufino com 282,504 km², o equivalente a 5,11% da extensão territorial.

Cabe destacar que esta região é considerada como a mais fria do Brasil, sendo que a cidade de Urupema ostenta o título de cidade mais fria do país, ocorrendo com frequência o fenômeno climático das geadas e, com menor frequência, a precipitação de neve, atraindo turistas de todo o país.

1.2 Aspectos Populacionais

A região possui, de acordo com o censo demográfico realizado no ano de 2010, uma população total de 53.766 habitantes divididos nos seis municípios, conforme ilustra o Quadro 5:

Município	Número de Habitantes
Bom Jardim da Serra	4.395
Bom Retiro	8.492
Rio Rufino	2.436
São Joaquim	24.812
Urubici	10.699
Urupema	2.482
Total	53.766

Quadro 5 – Número de habitantes por município

Fonte: IBGE (2010).

De acordo com o Quadro 5, o município que possui maior número de habitantes é São Joaquim com 24.812 habitantes; com menos da metade de habitantes, o segundo maior município em número de habitantes é Urubici com 10.699; em seguida a cidade de Bom Retiro com 8.492 habitantes; posteriormente o município de Bom Jardim da Serra com 4.395 habitantes; logo após se encontra o município de Urupema com 2.482 habitantes; e, por fim, o município de Rio Rufino que possui 2.436 habitantes. Deste total de 53.766 pessoas, 65,8% residem no meio urbano e 34,2% no meio rural e apresenta uma densidade demográfica de 9,72 hab./km² (IBGE, 2010).

Com relação ao crescimento populacional dos municípios no período compreendido entre 2000-2010, a taxa anual varia de -0,18 a 1,16, como apresenta a Figura 9:

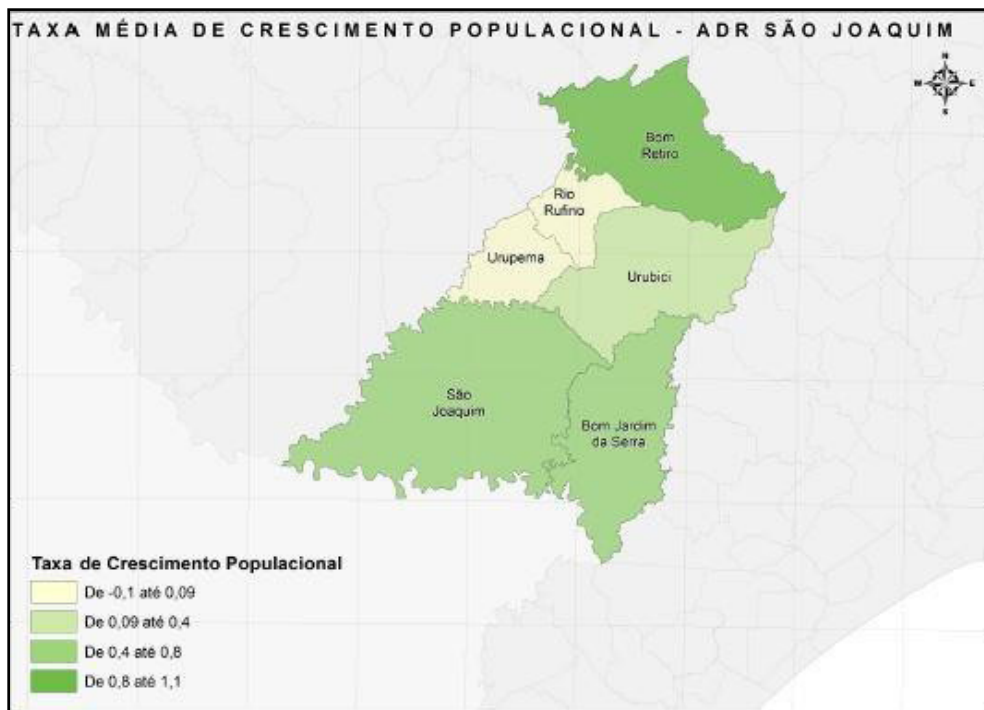


Figura 9 – Mapa da taxa média de crescimento populacional

Fonte: Santa Catarina (2016a).

Cabe destacar que três municípios (Urubici, Urupema e Rio Rufino) apresentam as maiores perdas populacionais e isso ocorre, principalmente, por causa do êxodo rural (SANTA CATARINA, 2016a).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), segundo o Programa das Nações Unidas (PNUD), é uma medida resumida no progresso em longo prazo, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano, que são: a renda, a educação e a saúde. O IDHM e a colocação no ranking estadual dos municípios que pertencem ao território da 27ª ADR/São Joaquim, são apresentados abaixo no Quadro 6:

Município	IDHM - 2010	Colocação no Ranking
São Joaquim	0,687	258°
Bom Retiro	0,699	234°
Bom Jardim da Serra	0,696	254°
Urupema	0,699	236°
Urubici	0,694	249°
Rio Rufino	0,653	285°

Quadro 6 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e colocação no ranking estadual

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2013).

Como apresenta o Quadro 6, os municípios que apresentam maior IDHM é o município de Urupema e o de Bom Retiro, sendo o segundo o mais bem colocado no ranking estadual, em 234º lugar. Em contrapartida, o pior IDHM do *lôcus* deste estudo é o município de Rio Rufino com 0,653 e ocupando o 285º lugar no ranking estadual, ou seja, um dos últimos lugares do Estado. Ainda assim, todos os municípios encontram-se na faixa considerada “média” de desenvolvimento, sendo que, o PNUD considera como médio os IDHM que variam entre 0,600 e 0,699.

No que se refere à educação, a região possui os piores índices do Estado, ficando em último lugar em comparação com as outras ADRs tanto no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) quanto na nota do Enem - Exame Nacional do Ensino Médio (SANTA CATARINA, 2016a).

Rudnick (2010, p. 96) destaca que a região “possui um dos IDH mais baixos de Santa Catarina e apresenta graves problemas sociais”.

1.3 Aspectos Econômicos

A região da 27ª ADR/São Joaquim possui características econômicas voltadas, majoritariamente, à agropecuária, seguido pela administração pública, e o comércio e atividades imobiliárias são as áreas mais relevantes economicamente (SANTA CATARINA, 2016a).

O rendimento familiar médio nos municípios desta região, de acordo com dados do ano de 2010, varia entre R\$ 2.310,47 (Urubici) sendo o município que possui melhor colocação no ranking estadual ocupando a 171ª colocação e R\$ 1.488,68 (Rio Rufino) que ocupa a 274ª posição no ranking estadual, como ilustra o Quadro 7:

Município	Rendimento Familiar	Posição no Ranking
Urubici	R\$ 2.310,47	171°
Bom Jardim da Serra	R\$ 2.197,54	188°
Bom Retiro	R\$ 2.072,47	214°
São Joaquim	R\$ 1.930,50	239°
Urupema	R\$ 1.581,73	269°
Rio Rufino	R\$ 1.488,68	274°

Quadro 7 – Rendimento familiar médio e o ranking estadual

Fonte: SEBRAE (2013a).

A 27ª ADR/São Joaquim apresentou, no ano de 2013, um Produto Interno Bruto (PIB) equivalente a R\$ 1,07 bilhões, o que representa 0,5% do PIB total do Estado. No ano de 2013, o município de São Joaquim possuía o maior PIB, com R\$ 476,69 milhões, o que representa 44,3% do PIB de toda região; em seguida está o município de Bom Retiro que no ano de 2013 somou R\$ 227,3 milhões; posteriormente vêm o município de Urubici com R\$ 209,8 milhões, os outros municípios possuem um PIB bem abaixo desses valores, como apresenta a Figura 10:

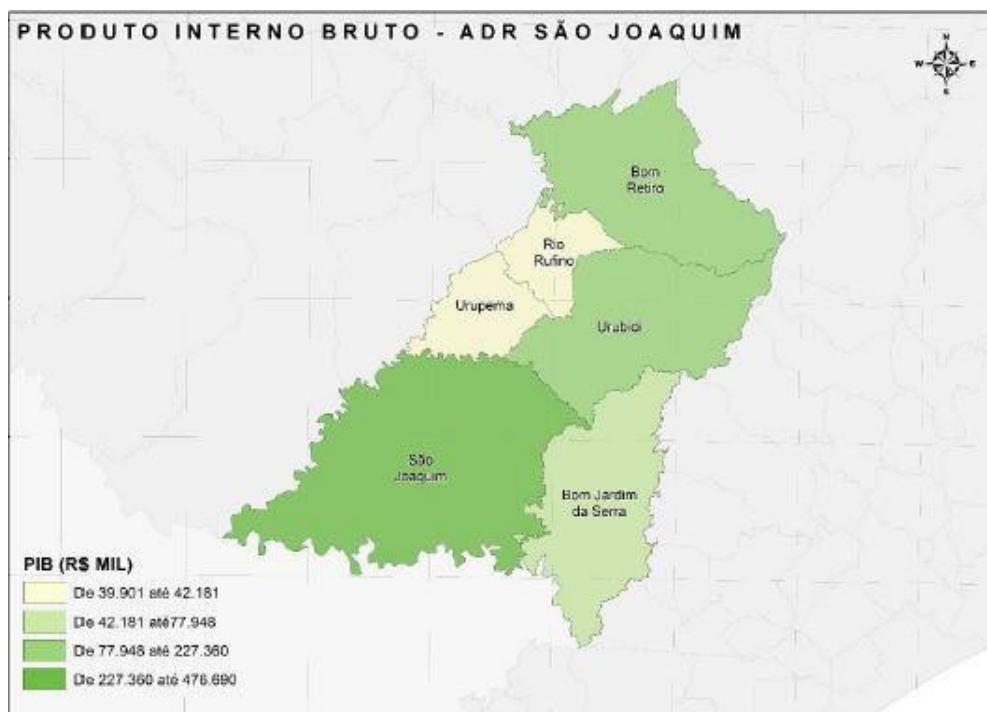


Figura 10 – Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios da 27ª ADR

Fonte: Santa Catarina (2016a).

Por apresentar esse aspecto de destaque econômico na região é que São Joaquim é a sede da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional.

Goularti Filho (2007 apud RUDNICK, 2010, p. 67) salienta que:

A região serrana apresenta algumas peculiaridades. Por ser uma das primeiras regiões povoadas do Estado, é caracterizada pela média e grande propriedade e, conseqüentemente pela concentração de renda. Da pecuária à indústria madeireira, a região de Lages não foi capaz de romper o ciclo vicioso da dependência de investimentos de fora.

Rudnick (2010) aponta ainda que as características históricas ainda se fazem presentes no atual momento e o Índice de Gini é capaz de corroborar com essa afirmação.

O Índice de Gini é um indicador utilizado para medir a desigualdade social apresentando dados entre o número 0 e o número 1, sendo que o número zero corresponde à completa igualdade e um corresponde a completa desigualdade (PNUD, 2013).

O Quadro 8 apresenta o Índice de Gini de cada município da 27ª ADR:

Município	Índice de Gini (2010)
Bom Retiro	0,46
Urupema	0,42
Bom Jardim da Serra	0,57
Urubici	0,52
São Joaquim	0,48
Rio Rufino	0,42

Quadro 8 – Índice de Gini dos municípios da 27ª ADR

Fonte: PNUD (2013).

Desta forma, considerando o Quadro 8, o município com o maior índice de Gini, ou seja, que possui a maior desigualdade é Bom Jardim da Serra e o município com a menor desigualdade é o município de Rio Rufino e o de Urupema, empatados.

2 | ASPECTOS GEOPOLÍTICOS-ADMINISTRATIVOS

Nesta seção são apresentados os aspectos geopolíticos-administrativos do Estado, sendo realizado um recorte temporal que se inicia no ano de 2003 com a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) e dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR) e finaliza no ano de 2018 com as Agências de Desenvolvimento Regional (ADR).

2.1 As Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs)

No ano de 2003 o governo do Estado estabeleceu uma nova estrutura organizacional da administração pública estadual implantando uma política de descentralização administrativa através da Lei Complementar nº 243 que estabeleceu uma nova estrutura administrativa do poder executivo³. O artigo 6º e o seu parágrafo terceiro estabelecem que:

Art. 6º A ação governamental obedecerá a um sistemático processo de planejamento que vise promover o desenvolvimento do Estado, a sua consequente distribuição populacional pelo território catarinense, a democratização das ações com amplo engajamento das comunidades, a regionalização do orçamento e a transparência do processo.

§3º A administração pública estadual deverá promover políticas diferenciadas para equilibrar o desenvolvimento sócio-econômico, atendendo principalmente às regiões com menor índice de desenvolvimento humano (grifos nossos) (SANTA CATARINA, 2003).

Portanto, com base no parágrafo terceiro do artigo 6º, a regionalização do orçamento seria distribuída de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ou seja, as regiões que tivessem menor IDH receberiam maiores investimentos do poder público estadual, porém, de acordo com Goularti (2015, p. 46):

Embora as SDRs tenham sinônimo de descentralização, tabulando os dados orçamentários (custeio + investimento), no último decênio nota-se que o orçamento estadual permaneceu concentrado nas regiões economicamente mais dinâmicas, ao passo que cinco regionais (Florianópolis, Blumenau, Criciúma, Joinville e Chapecó) concentram 28,7% dos recursos. Em outro comparativo – tomando como base o orçamento de 2012 – o orçamento destas cinco Regionais equivalem ao orçamento de 17.

Neste mesmo sentido Rudnick (2010, p. 96) explica que:

Os fatores que explicam a persistência da concentração de recursos nas regiões mais desenvolvidas podem estar relacionados à capacidade de articulação política, bem como da capacidade de organização e cooperação entre os municípios de abrangência das SDR que apresentam melhor desempenho.

O artigo 9º da mencionada Lei Complementar estabelece que “a execução das atividades da administração estadual será **descentralizada e desconcentrada**⁴ e se dará

3 Silveira (2013, p. 45) caracteriza que essa reestruturação da administração pública estadual “foi inspirada pelos arranjos administrativos regionais alemães denominados *Landkreise* (ou ‘Governos Regionais’). O Governador havia tido contato com tais estruturas em meados da década de 1970, quando tomou parte de um curso na Alemanha sobre gestão local. Em seu entender, a separação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos guarda relação direta com o formato das instituições e a descentralização permitiria uma ‘gestão mais eficaz’ e ‘mais republicana’ da coisa pública”.

4 Para Binotto et al. (2010, p. 195) desconcentrar significa “o processo de transferência de responsabilidades administrativas dos serviços públicos do nível nacional ou estadual para os governos regionais ou locais. Portanto, a desconcentração administrativa consiste em divisão de funções entre os vários órgãos de uma mesma administração, sem quebra de hierarquia”.

preponderantemente pelas Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional e por outros órgãos de atuação regional”⁵ (SANTA CATARINA, 2003).

O artigo 55 da Lei Complementar nº 243 caracteriza que às Secretarias de Desenvolvimento Regional, compete:

- I – representar o Governo do Estado do Estado no âmbito da respectiva região, bem como articular as suas ações, promovendo a integração regional dos diversos setores da administração pública;
- II – promover a compatibilização do planejamento regional com as metas do Governo do Estado e com as necessidades da região;
- III – implementar as prioridades da região, conforme definidas no Congresso Estadual de Planejamento Participativo e nas reuniões do Orçamento Regionalizado;
- IV – realizar a execução das atribuições finalísticas das Secretarias de Estado Centrais, mediante a coordenação destas, nos termos do decreto do Chefe do Poder Executivo;
- V – participar da elaboração de projetos e programas a cargo de órgãos estaduais e que se relacionem especificamente com o desenvolvimento da região;
- VI – elaborar o respectivo regimento interno, resguardando as particularidades regionais e sazonais;
- VII – participar da elaboração de projetos, programas e ações a cargo de órgãos estaduais que se relacionem especificamente com o desenvolvimento da região;
- VIII – colaborar na sistematização das propostas formuladas no Congresso Estadual do Planejamento Participativo e nas audiências do Orçamento Regionalizado;
- IX – coordenar a execução ou executar as obras e serviços no âmbito da respectiva região de abrangência;
- X – coordenar as ações de desenvolvimento regional que lhe são afetas; e XI – apoiar o desenvolvimento municipal (SANTA CATARINA, 2003).

Birkner (2005, p. 185) define que a criação das vinte e nove secretarias foram inspiradas “não apenas na perspectiva da descentralização mas também no estabelecimento de sinergias entre os governos e sociedade organizada, para a geração de ambientes de participação e cooperação a fim de construir estratégias de eficiência governativa na promoção do desenvolvimento regional”.

O artigo 56 define as cidades pólo e a área de abrangência de cada Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, neste artigo são criadas vinte e nove (29) Secretarias de Desenvolvimento Regional e cada uma possui o seu respectivo Conselho

⁵ De acordo com Linder (2010, p. 68), “os termos ‘descentralização’ e ‘desconcentração’ aparecem aparentemente sem critérios, de forma conjunta no documento. O governador é quem estabelece as normas para a descentralização e as desconcentrações das ações do governo, de acordo com a natureza do serviço e o caráter da atividade”.

de Desenvolvimento Regional (CDR).

A divisão geopolítica-administrativa iniciada no ano de 2003 é apresentada abaixo, de acordo com a Figura 11.

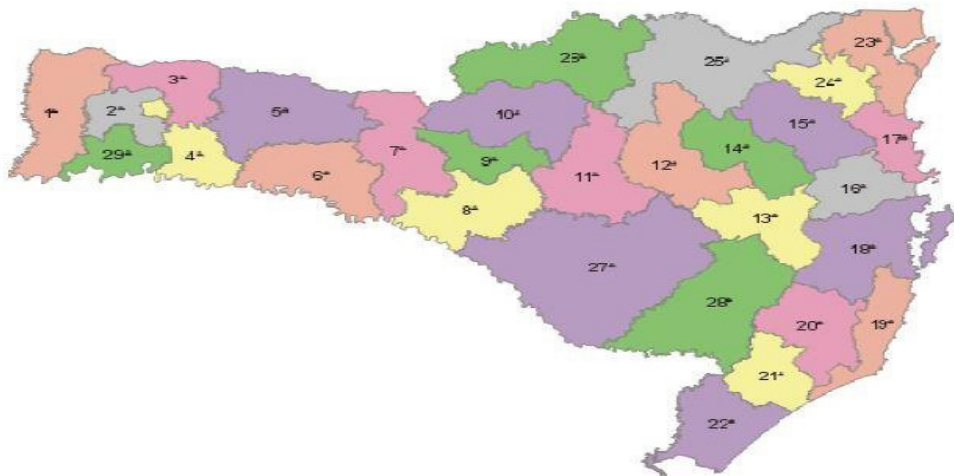


Figura 11 – Recorte espacial das SDRs em 2003⁶

Fonte: Linder (2010).

De acordo com Linder (2010, p. 67):

A divisão territorial das SDRs não seguiu nenhuma outra regionalização já existente, ignorando os recortes espaciais já institucionalizados como as Bacias Hidrográficas, as Regiões Metropolitanas, as definições do IBGE ou os recortes adotados pelas Associações de Municípios.

“Os Secretários de Estado do Desenvolvimento Regional são nomeados pelo governador, obedecendo a critérios de indicação pelos partidos da coalizão política que governa SC e aos interesses destes grupos em cada região” (FILIPPIM; ABRUCIO, 2010, p. 223).

No ano seguinte, a Lei Complementar nº 271, de 20 de dezembro de 2004 alterou o artigo 56, mais especificamente o inciso XVIII que passou a ser denominado como “Grande Florianópolis” e manteve os municípios de sua abrangência, o inciso XX que retira o município de Orleans da área de abrangência da SDR de Tubarão e o inciso XXI que inclui o município de Orleans na área de abrangência da SDR de Criciúma (SANTA CATARINA, 2004).

No ano de 2005, mais especificamente no dia 28 de fevereiro, a Lei Complementar

⁶ O *lôcus* desta pesquisa se apresenta na imagem com o número 28ª, em verde e corresponde a 28ª SDR/São Joaquim, com abrangência em mais cinco municípios.

nº 284 estabeleceu um novo modelo de gestão para Administração Pública Estadual, dispondo sobre a nova estrutura organizacional do Poder Executivo.

O artigo 1º esclarece que a nova estrutura organizacional deverá desburocratizar, descentralizar e desconcentrar os circuitos de decisão para melhorar os processos, a colaboração entre os serviços, o compartilhamento de conhecimentos e a correta gestão da informação garantindo a prestação, eficiente, eficaz e efetiva dos serviços públicos para que o Estado de Santa Catarina se torne referência em desenvolvimento sustentável nas dimensões ambientais, econômicas, sociais e tecnológicas, visando promover a redução das desigualdades e o aumento na qualidade de vida (SANTA CATARINA, 2005).

O artigo 2º define que a estrutura organizacional está organizada em dois níveis: o nível setorial compreendendo as Secretarias Setoriais e o nível de desenvolvimento regional, compreendendo as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SANTA CATARINA, 2005).

O artigo 72 da Lei Complementar nº 284 estabelece um total de dezesseis incisos que versam sobre as competências das Secretarias de Desenvolvimento Regional, sendo importante destacar os seguintes incisos:

Art. 72. Às Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, no âmbito de suas respectivas regiões administrativas, compete: [...]

II – elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional, em articulação com as Secretarias de Estado Setoriais, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento e com a participação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável;

IV – promover a compatibilização do planejamento e das necessidades regionais com metas do Governo do Estado;

VII – executar obras e serviços na região de abrangência, ou coordenar a sua execução;

VIII – realizar reuniões periódicas com o Conselho de Desenvolvimento Regional para propor, planejar e deliberar sobre assuntos de interesse da região;

IX – implementar as prioridades e deliberações definidas nos Conselhos de Desenvolvimento Regional, no Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais e nas audiências do Orçamento Regionalizado;

XI – apoiar a sociedade civil organizada, por meio de convênios ou acordos;

XIII – realizar o planejamento e a execução orçamentária;

XVI – promover estudos para instituição de consórcios, bem como de regras de funcionamento no âmbito metropolitano e regional [...] (SANTA CATARINA, 2005).

Desta forma, como apresentado acima, as Secretarias de Desenvolvimento Regional que antes seriam apenas um órgão do governo estadual para executar,

realizar e implementar políticas estaduais passam agora a elaborar seu próprio Plano de Desenvolvimento Regional, a executar obras e serviços em sua região de abrangência e a realizar o planejamento e a execução orçamentária⁷.

O artigo 74 definiu quais são as cidades-pólo, ou seja, quais cidades sediariam uma Secretaria de Desenvolvimento Regional e, além das vinte e nove que já existiam, instituiu a trigésima, sediada no município de Dionísio Cerqueira (SANTA CATARINA, 2005).

Decorridos dois anos da última mudança administrativa, a Lei Complementar nº 381 de 07 de maio de 2007, estabeleceu uma nova reforma administrativa no governo do Estado de Santa Catarina. O artigo 2º define que a estrutura organizacional seria em dois níveis: o nível setorial compreendendo as Secretarias Setoriais e suas entidades vinculadas e o nível regional, compreendendo as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional, **atuando como agências de desenvolvimento regional**⁸, com o papel de executar as políticas públicas do Estado (SANTA CATARINA, 2007).

De acordo com a nova reforma, as Secretarias de Desenvolvimento Regional atuarão como agências de desenvolvimento regional, articuladoras e motivadoras do desenvolvimento econômico e social, enfatizando o planejamento, o fomento e a geração de emprego e renda, atuando como indutoras do engajamento, integração e participação da sociedade civil organizada, além de colaborar na sistematização das propostas formuladas no Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais e nas audiências o Orçamento Regionalizado (SANTA CATARINA, 2007).

Salientamos aqui o artigo 15 e os seus dois incisos com a redação apresentada abaixo:

Art. 15. Os programas, projetos e ações governamentais, observadas as diretrizes emanadas dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, do Plano Catarinense de Desenvolvimento, dos Planos de Desenvolvimento Regionais, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual, da programação financeira, do cronograma de execução mensal de desembolso e das normas reguladoras de cada área, serão:

I – planejados e normatizados pelas Secretarias de Estado Setoriais e supervisionados, coordenados, orientados e controlados, de forma articulada, com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional; e

II – executados pelas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, ou delegados, sempre que couber, aos municípios, e supervisionados, coordenados, orientados e controlados, de forma articulada, com as Secretarias de Estado Setoriais [...] (SANTA CATARINA, 2007).

7 Rudnick e Mattedi (2013, p. 33) enfatizam que “ neste momento há um aprofundamento da descentralização e um *empoderamento* dos Conselhos de Desenvolvimento Regional”.

8 O parágrafo primeiro do artigo mencionado esclarece que para fins do disposto nesta Lei Complementar, Agência de Desenvolvimento Regional é o órgão descentralizado da estrutura do Estado capaz de induzir e 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, promovendo a equidade entre pessoas e entre regiões (SANTA CATARINA, 2007).

Este artigo possui vital importância à descentralização catarinense, pois contempla uma maior autonomia as SDRs.

Além de conceder maior autonomia as SDRs, a nova reforma fortaleceu também os Conselhos de Desenvolvimento Regional, como apresenta o parágrafo único do artigo 19:

Parágrafo único. Os responsáveis pela execução dos programas, projetos e ações de governo respeitarão os princípios da Administração Pública, **os métodos participativos**, as normas e critérios técnicos, o planejamento estabelecidos pelos órgãos setoriais e regionais a que estiverem supervisionados, coordenados, orientados e controlados, **as prioridades e deliberações dos Conselhos de Desenvolvimento Regional**, das Audiências Públicas do Orçamento Estadual Regionalizado e do Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais (grifos nossos) (SANTA CATARINA, 2007).

O artigo 72 da Lei Complementar nº 284 de 2005 estabelecia dezesseis incisos que versavam sobre a competência das Secretarias de Desenvolvimento Regional, com a Lei Complementar nº 381 de 2007, mais especificamente no artigo 77, essa quantidade de competências foi ampliada para trinta, sendo importante destacar os seguintes incisos:

[...] V – executar os programas, projetos e ações governamentais próprios, ou por intermédio da descentralização dos créditos orçamentários e financeiros das Secretarias de Estado Setoriais e das entidades da Administração Indireta, nos termos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual;

VII – executar obras e serviços públicos na região de abrangência, ou coordenar a sua execução;

VIII – realizar reuniões periódicas com o Conselho de Desenvolvimento Regional para propor, planejar e deliberar sobre assuntos de interesse da região;

IX – implementar as prioridades e deliberações definidas nos Conselhos de Desenvolvimento Regional, no Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais e nas audiências do Orçamento Regionalizado;

XIII – realizar o planejamento e a execução orçamentária;

XXII – executar os programas, projetos e ações de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias e instalações correlatas; [...] (grifos nossos) (SANTA CATARINA, 2007).

O artigo 80 da Lei Complementar nº 381 definiu onde seriam instaladas as cidades-pólo, sendo que, além das trinta SDR's já existentes, foram criadas mais seis, totalizando 36 SDR's. A Figura 12 apresenta os recortes espaciais do Estado de Santa Catarina com as SDR's no ano de 2007:

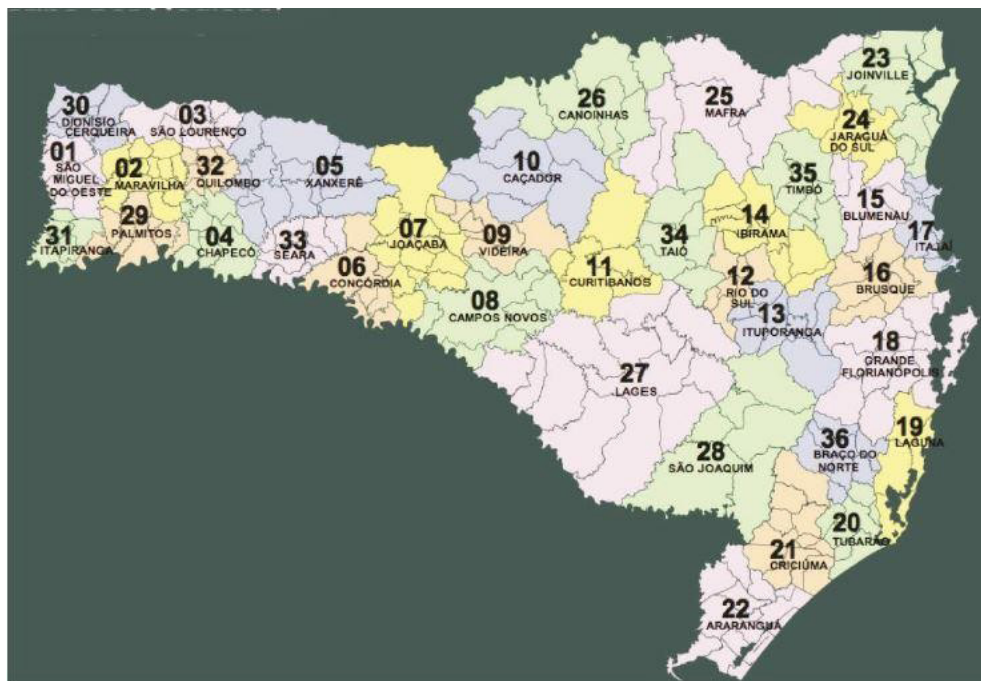


Figura 12 – Recortes espaciais das SDRs em 2007

Fonte: Filho (2016).

A Lei complementar nº 534, de 20 de abril de 2011 alterou alguns dispositivos da Lei Complementar nº 381 de 2007. Quanto às alterações relacionadas às Secretarias de Desenvolvimento Regional, houve apenas uma mudança no artigo 77, inciso XVI que versa sobre a execução de forma articulada com a Secretaria de Estado de Segurança Pública os programas, projetos e ações governamentais da área nos termos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (SANTA CATARINA, 2011).

As Secretarias de Desenvolvimento Regional continuaram desempenhando seus trabalhos até 03 de julho do ano de 2015 quando o governador reeleito João Raimundo Colombo, do PSD, apresentou a Mensagem nº 156, juntamente com a Exposição de Motivos nº 197/2015 e o Projeto de Lei nº 0260.8/2015 que dispõem sobre a transformação das Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional (SDRs) em Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs).

Estes documentos acompanham o que já se delineava na Lei Complementar nº 381 de 2007, dando prosseguimento ao que já fora planejado em 2007 como evolução natural do modelo administrativo (SANTA CATARINA, 2015a).

Um ponto que merece destaque é a criação do Colegiado Regional de Governo em cada ADR, sendo integrado pelo Secretário Executivo, pelos Gerentes das áreas

finalísticas e pelos Chefes Regionais dos principais órgãos e entidades do Estado em cada região (SANTA CATARINA, 2015a).

A descentralização/desconcentração do Estado de Santa Catarina toma novos rumos com mais uma reforma administrativa proposta pelo governo do Estado.

2.2 As Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs)

A Lei nº 16.795 de Dezembro de 2015 estabeleceu a transformação das Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional (SDRs) em Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs), considerando a ADR como o órgão descentralizado da Administração Direta responsável por induzir e motivar o engajamento, integração e participação da sociedade organizada para planejar, implementar e executar políticas públicas viabilizando instrumentos para o desenvolvimento econômico sustentável para a geração de oportunidades de trabalho e renda (SANTA CATARINA, 2015b).

O artigo 4 e seus incisos estabelecem as competências das ADRs sendo que das trinta competências que as SDRs tinham, foram mantidas apenas treze para as ADRs, cabendo destacar as seguintes:

[...] II – elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional Regional, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento (SPG);

V – executar os programas, projetos e ações governamentais para a consecução de obras e serviços públicos na região de abrangência ou coordenar a sua execução;

VI – realizar reuniões periódicas com o Conselho de Desenvolvimento Regional para discutir, propor e planejar assuntos de interesse da região de abrangência [...] (grifos nossos) (SANTA CATARINA, 2015b).

Uma mudança trazida nessa Lei é a criação do Colegiado Regional do Governo, que, de acordo com o artigo 6º é presidido pelo Secretário Executivo da ADR, com a participação de dez instituições regionais do Poder Executivo Estadual, tais como o chefe da Polícia Militar, dos Bombeiros Militares, o Delegado de Polícia, entre outros, sendo que esse colegiado deve se reunir mensalmente (SANTA CATARINA, 2015b).

O artigo 7º estabelece as competências do Colegiado Regional do Governo, sendo as seguintes:

Art. 7º Aos Colegiados regionais de Governo compete:

I – apoiar as Agências de Desenvolvimento Regional na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, do Plano Plurianual e do Orçamento Anual;

II – discutir os planos e programas relativos ao desenvolvimento regional;

III – discutir a atuação dos órgãos integrantes do Colegiado na respectiva região de abrangência; e

IV – apoiar o funcionamento dos consórcios na respectiva região de abrangência (SANTA CATARINA, 2015b).

O artigo 13 extinguiu a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis e os seus respectivos cargos, dessa forma, das 36 SDRs que foram criadas em 2007, apenas uma foi extinta, restando então 35 ADRs, cabendo destacar que a ADR/São Joaquim, manteve o seu território de abrangência desde a sua criação em 2003 (SANTA CATARINA, 2015b).

Na tarde de sexta-feira, dia 16 de fevereiro de 2018, o governador reeleito João Raimundo Colombo se afasta do cargo para disputar as eleições para o Senado Federal, tendo por herdeiro natural do cargo o seu vice-governador, Eduardo Pinho Moreira, do MDB, e em seu primeiro discurso como governador em exercício ainda naquela tarde, tratando sobre a descentralização administrativa do Estado, afirmou que o modelo deve ser revisto, pois o Governo do Estado está quase atingindo o limite legal de gastos com a folha de pagamento, podendo ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal e prejudicar a capacidade de investimento, portanto, vai diminuir o tamanho da máquina pública e trazer mais incentivos ao desenvolvimento através de parcerias com a iniciativa privada e estímulos ao empreendedorismo (SANTA CATARINA, 2018a).

No dia 21 de fevereiro de 2018, o governador Eduardo Pinho Moreira anunciou em coletiva de imprensa a assinatura de um decreto para desativar quinze ADRs e quatro secretarias executivas vinculadas à Casa Civil, além da substituição de muitos secretários e acumulação de secretarias, visando reduzir 20% de cargos comissionados e outros gastos. O governador estima uma economia de 45 a 50 milhões por ano, sendo que desse montante são 15 milhões economizados apenas em folha de pagamento, exonerando 185 funcionários comissionados⁹ (CORREIO LAGEANO, 2018).

Em cumprimento ao que havia anunciado o governador Eduardo Pinho Moreira assinou o Decreto nº 1.537, de 14 de março de 2018, que extinguiu cargos e funções públicas na estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e das Agências de Desenvolvimento Regional.

As Agências de Desenvolvimento Regional extintas foram as seguintes: Braço do Norte, Brusque, Caçador, Canoinhas, Dionísio Cerqueira, Laguna, Ibirama, Itapiranga, Ituporanga, Palmitos, Quilombo, **São Joaquim**, Seara, Taió e Timbó. Desta forma, restaram vinte ADRs em funcionamento (SANTA CATARINA, 2018b).

Com isso, o *lôcus* desta pesquisa foi extinto, passando a fazer parte do território de abrangência da ADR de Lages.

9 De acordo com o Jornal Correio Lageano, em matéria publicada no dia 14 de abril de 2018, cinco funcionários comissionados da ADR/São Joaquim foram exonerados e vinte e cinco foram realocados para outras pastas do Estado. O Secretário Executivo da ADR de Lages, João Alberto Duarte passa a responder também por esses municípios da região de São Joaquim (CORREIO LAGEANO, 2018).

O Quadro 9 apresentado abaixo sintetiza o marco regulatório da descentralização do Estado de Santa Catarina, juntamente com alguns dados considerados importantes e que merecem destaque nessa trajetória de quinze anos percorridos.

Marco Jurídico	Ano	Nº de Competências	Nº de Cidades-pólo	Nº de Conselhos (CDRs)
Lei Complementar nº 243	2003	11	29	29
Lei Complementar nº 271	2004	11	29	29
Lei Complementar nº 284	2005	16	30	30
Lei Complementar nº 381	2007	30	36	36
Lei Complementar nº 534	2011	30	36	36
Lei Ordinária nº 16.795	2015	13	35	35
Decreto nº 1.537	2018	13	20	20

Quadro 9 – Marco jurídico da descentralização do Estado de Santa Catarina

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em Santa Catarina (2003); (2004); (2005); (2007); (2011); (2015); (2018).

O Quadro 9 caracteriza o marco jurídico da descentralização do Estado de Santa Catarina e suas reformas.

2.3 Os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs)

Ao realizar a reforma administrativa no início do ano de 2003 que determinou a descentralização político-administrativa através da criação das vinte e nove Secretarias de Desenvolvimento Regional, o governo do Estado, juntamente com as secretarias, como forma de estimular a participação social nas políticas públicas, estabeleceu a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, sendo que cada Secretaria deveria ter também um conselho.

Sendo o acesso dos cidadãos à participação na formulação, gestão e avaliação de políticas públicas o principal aspecto da modernização dos Estados objetivando o desenvolvimento, necessário se faz que o incentivo à participação da população se transforme em programas constantes desdobrados em ações que caminhem na direção da efetivação desta participação (DALLABRIDA, 2011, p. 138).

Todos os Conselhos de Desenvolvimento Regional deveriam possuir a mesma composição, estabelecida pelo artigo 57 da Lei Complementar nº 243 de 2003, como segue:

Art. 57. Os conselhos de Desenvolvimento Regional terão a seguinte composição:

I – membros natos:

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

II – representantes dos segmentos sócio-culturais, sócio-políticos, sócio-ambientais e sócio-econômicos mais expressivos da região, assegurando a representatividade empresarial e dos trabalhadores, definidos por decreto do Chefe do Poder Executivo (grifo nosso) (SANTA CATARINA, 2003).

Os membros representantes da sociedade civil organizada eram indicados pelos membros natos de cada município e então por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo o representante se tornava conselheiro. Cabe destacar também que os representantes políticos são maioria em detrimento aos representantes do setor empresarial ou dos trabalhadores, por exemplo.

A potencialização da participação social na gestão pública se torna comprometida, pois está bem claro que apenas participam desse processo aqueles que são autorizados pelo chefe do Poder Executivo, ou seja, aqueles que fazem parte da coalizão do partido político que está no comando, portanto, não existe a menor possibilidade de participação direta no processo decisivo àqueles cidadãos que comparecem às reuniões do Conselho (COGO; DALLABRIDA, 2012).

Mesmo sendo conselheiros apenas aqueles que são indicados pelos membros natos e autorizados pelo chefe do Poder Executivo, Gaio (2005, p. 75) destaca que:

Num Conselho de Desenvolvimento, todos os conselheiros têm a mesma importância, independente da sua formação, nível de escolaridade ou interesses e necessidades. Todos os conselheiros devem participar ativamente das decisões do Conselho, honrar sua representatividade e defender com afinco as necessidades e interesses dos municípios ou setores sociais que representam, sempre considerando o impacto regional das decisões, suas condições técnicas e de viabilidade financeira.

O parágrafo primeiro do artigo 57 determina a competência dos conselhos, sendo as seguintes:

§1º Aos Conselhos compete:

I – apoiar a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional na elaboração do planejamento regional;

II – opinar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento econômico, científico e tecnológico elaborados pelas Secretarias de Estado Centrais;

III – emitir parecer, quando solicitado pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, sobre projetos que requeiram decisão do Chefe

do Poder Executivo para efeito de execução;

IV – auxiliar na decisão quanto à liberação de recursos estaduais para aplicação em projetos de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico;

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

VI – orientar e apoiar a localização racional de novos estabelecimentos industriais na região;

VII – incentivar planos e projetos de racionalização de empreendimentos industriais em atividade na região; e

VIII – promover, de forma articulada com o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, o engajamento e a participação das comunidades em todas as dimensões do processo decisório, em especial o Congresso Estadual do Planejamento Participativo (SANTA CATARINA, 2003).

Pelas competências é possível analisar que ao CDR cabe apenas apoiar, opinar, emitir parecer quando solicitado, auxiliar na decisão, assessorar o Secretário, orientar sobre temas relativos a algumas políticas públicas estaduais, dessa forma, o CDR é por sua natureza um órgão consultivo, subordinado ao Conselho Estadual de Desenvolvimento (DESENVESC)¹⁰.

O parágrafo primeiro do artigo 39 da Lei Complementar 243 estabeleceu dez incisos que tratam das competências do DESENVESC, cabendo destacar o último inciso que caracteriza a competência do Conselho para incentivar a realização e organização do Congresso Estadual do Planejamento Participativo, ou seja, o representante de cada CDR levava as prioridades elencadas pelo seu respectivo conselho ao DESENVESC, que buscaria formular políticas estaduais para o cumprimento daquelas prioridades (SANTA CATARINA, 2003).

O parágrafo segundo do artigo 57 da Lei Complementar nº 243 determina que os CDR se reunirão ordinariamente, em assembleia, a cada quinze dias, obedecendo ao rodízio de municípios para a realização (SANTA CATARINA, 2003).

Quanto às reuniões do Conselho de Desenvolvimento Regional, Gaio (2005, p. 76) aponta que:

[...] são momentos importantes no processo de descentralização do Governo e do planejamento do Desenvolvimento Regional. Estas reuniões são o momento de maior contato entre o Governo e a sociedade, e entre todos os setores envolvidos, agentes políticos, técnicos e sociais. As reuniões devem pautar-se sobre os interesses regionais, sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais.

¹⁰ O artigo 39 da Lei Complementar n. 243 de 2003 estabelece que o DESENVESC é presidido pelo Governador do Estado, integrado pelo Vice-Governador, pelos Secretários de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, de Articulação Internacional e da Fazenda, bem como, por um representante de cada um dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (SANTA CATARINA, 2003).

A Lei Complementar nº 284 de 2005 estabeleceu uma nova reforma administrativa, essa reforma atingiu também os CDRs, sendo uma das mudanças, a composição dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, conforme estabelece o artigo 79 da referida Lei:

Art. 79. Os Conselhos de Desenvolvimento Regional terão a seguinte composição:

I – membros natos:

- a) o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional;
- b) os Prefeitos da região de abrangência;
- 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 Secretaria de Estado da Fazenda, indicado pelo titular da Pasta, em ato próprio, sem direito a voto; e

IV – dois representantes da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão com lotação na respectiva região, indicados pelo titular da Pasta, em ato próprio, sem direito a voto (SANTA CATARINA, 2005).

De acordo com a composição definida pelo artigo 79, o poder político novamente ocupa maior número de assentos dentro dos CDRs, sendo que, o parágrafo quarto do mencionado artigo determina que os representantes das entidades podem ser substituídos a qualquer momento desde que a decisão seja oficializada, protocolada e aprovada pela Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Regional (SANTA CATARINA, 2005).

Na primeira configuração os CDRs possuíam oito competências, o artigo 80 determina nove competências:

Art. 80. Aos Conselhos de Desenvolvimento Regional compete:

I – apoiar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, do Plano Plurianual e do Orçamento Anual;

II – aprovar os planos e programas relativos ao desenvolvimento regional elaborados em conjunto com as Secretarias de Estado Setoriais;

III – emitir parecer, quando solicitado pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional, sobre projetos que requeiram decisão do Chefe do Poder Executivo para efeito de execução;

IV – auxiliar na decisão quanto à liberação de recursos estaduais para aplicação em projetos de desenvolvimento Regional;

V – assessorar o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional na coordenação do inter-relacionamento dos setores público, privado e

comunidade científica e tecnológica;

VI – incentivar, orientar e apoiar programas de novos empreendimentos na região;

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

VIII – definir as prioridades de intervenção das funções públicas de interesse comum especificadas na Lei Complementar nº 104, de 1994; e

IX – deliberar sobre a instituição e as regras de funcionamento de consórcios no âmbito metropolitano e regional (grifos nossos) (SANTA CATARINA, 2005).

Com as novas competências, os CDRs deixam de ser apenas um órgão consultivo e passam a ser também deliberativos. O artigo 81 determina que os CDRs se reúnam ordinariamente, em assembleia, no mínimo a cada 30 dias, obedecendo ao rodízio de municípios (SANTA CATARINA, 2005).

Gaio (2005, p. 76) aponta que “as reuniões do Conselho de Desenvolvimento Regional de São Joaquim ocorrem mensalmente, sendo uma em cada município da região”.

A Lei Complementar nº 381 determinou outra reforma na descentralização catarinense e foi responsável por uma mudança no que se refere ao papel desempenhado pelos Conselhos de Desenvolvimento Regional.

O artigo 82 da Lei Complementar nº 381 mudou a composição do CDR estabelecida pela Lei Complementar nº 2005. Os conselheiros continuaram os mesmos (Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional, os prefeitos, os presidentes de Câmaras de Vereadores e dois representantes da sociedade civil de cada município) (SANTA CATARINA, 2007).

As competências dos CDRs foram mantidas pelo artigo 83, a diferença é o *caput* deste artigo que determina que compete aos Conselhos de Desenvolvimento Regional, **com poder deliberativo**, um total de nove competências (SANTA CATARINA, 2007).

Outra mudança trazida pela Lei Complementar nº 381 é que os CDRs se reunirão, ordinariamente, em assembleia, de acordo com Decreto do Chefe do Poder Executivo que fixará a periodicidade das reuniões. Poderá haver uma reunião extraordinariamente quando os conselheiros forem convocados (SANTA CATARINA, 2007).

Após oito anos de vigência da Lei Complementar nº 381, a Lei Ordinária nº 16.795, de 16 de dezembro de 2015 transformou as SDRs em ADRs e também realizou algumas alterações em âmbito de Conselhos de Desenvolvimento Regional. A composição do CDR manteve-se a mesma (Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional, prefeitos, presidentes de Câmaras de Vereadores e dois representantes da sociedade civil de cada

município¹¹). Portanto, o CDR da ADR de São Joaquim é composto por um Secretário de Desenvolvimento Regional (também presidente), seis prefeitos, seis presidentes de Câmaras de Vereadores e doze representantes da sociedade civil organizada.

A periodicidade das reuniões do Conselho também se manteve, cabendo ser fixada em ato do Chefe do Poder Executivo¹² (SANTA CATARINA, 2015b).

Se na Lei Complementar nº 381 de 2007 os CDRs ganharam forças, com a Lei Ordinária nº. 16.795 pode-se dizer que ocorreu um movimento contrário e o artigo 9º da Lei Ordinária reflete este quadro:

Art. 9º. Aos Conselhos de Desenvolvimento Regional compete:

I – apoiar as Agências de Desenvolvimento Regional na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, do Plano Plurianual e do Orçamento Anual;

II – discutir e encaminhar os planos e programas relativos ao desenvolvimento regional para as Secretarias de Estado responsáveis por sua implementação;

III – incentivar, orientar e apoiar programas de novos empreendimentos na região;

IV – definir as prioridades de intervenção das funções públicas de interesse comum; e

V – debater a instituição e propor as regras de funcionamento de consórcios em âmbito regional (SANTA CATARINA, 2015b).

A palavra **deliberativo** que anteriormente constava no *caput* do artigo que tratava das competências dos CDRs foi retirada, ou seja, o CDR dentro das ADRs passa a exercer função **consultiva**. Anteriormente o CDR possuía nove competências que foram reduzidas para cinco, além disso, o CDR passa apenas a apoiar, discutir, incentivar e debater, ou seja, a sua capacidade de atuação foi quase extinta.

Nessa questão o Decreto nº 856 de 2016 instituiu o regimento interno das ADRs e dos CDRs e o artigo 9º determina expressamente que:

Art. 9º O CDR é um órgão consultivo de apoio, discussão, orientação, análise, articulação, definição e encaminhamento de matérias relacionadas a proposições e ações com foco no desenvolvimento regional (grifo nosso) (SANTA CATARINA, 2016b).

Com a capacidade de deliberação anulada a possibilidade de esvaziamento de um espaço que unia representantes do governo estadual, municipal e da sociedade civil em um mesmo nível para debater e deliberar sobre temas pertinentes ao desenvolvimento regional é provável que acabe se tornando enorme, pois a medida que não se alcança a efetividade

11 O Regimento Interno estabelecido pelo Decreto n. 856 definiu em seu artigo oitavo, parágrafo quinto que os representantes da sociedade civil terão mandatos de dois anos, admitindo a recondução por igual período (SANTA CATARINA, 2016b).

12 O artigo 19 do Decreto n. 856 estabelece que “O CDR se reunirá, ordinariamente e inadiavelmente a cada trimestre, conforme calendário previamente definido e publicado no *site* da ADR” (SANTA CATARINA, 2016b).

nos temas tratados em reunião, os conselheiros deixam de participar efetivamente.

As dezesseis competências dos membros dos CDRs são tratadas no artigo 15 do Decreto nº 856 possuindo a seguinte redação:

Art. 15. Compete aos membros do CDR, quando reunidos em Assembleia Geral:

I – aprovar a ata da reunião anterior da Assembleia Geral no início de cada reunião;

II – apoiar e participar do processo de construção e implementação do Planejamento Estratégico Regional, do Plano de Desenvolvimento Regional e do orçamento anual, bem como da respectiva agenda regional de desenvolvimento;

III – promover a discussão, o conhecimento e a difusão dos estudos, diagnósticos e planos de desenvolvimento da região de abrangência da ADR;

IV – solicitar informações, estudos ou pareceres sobre matérias de interesse da região ao Colegiado Regional de Governo, aos órgãos da Administração Pública direta e indireta e as instituições privadas;

V – conhecer e acompanhar a evolução dos indicadores de desenvolvimento da ADR e dos Municípios que a compõe;

VI – conhecer, discutir, avaliar e apoiar as proposições de caráter regional para a melhoria dos indicadores de desenvolvimento do território de abrangência da ADR;

VII – solicitar ao Secretário Executivo do CDR, quando necessário, a presença de técnicos do executivo estadual e municipal para esclarecimentos de proposições e ações a serem implementadas com foco no desenvolvimento regional;

VIII – participar das discussões acerca do perfil socioeconômico da área de abrangência da ADR com análise dos indicadores econômicos, sociais e de desenvolvimento humano;

IX – participar, em conjunto com o Colegiado Regional de Governo, da discussão da pauta estratégica de desenvolvimento regional;

X – participar da elaboração da agenda regional de desenvolvimento, coordenada pela ADR;

XI – participar como representante do CDR no Comitê Gestor regional da Agenda do Programa de Desenvolvimento e Redução das Desigualdades Regionais em SC;

XII – integrar e articular as instituições envolvidas com o desenvolvimento regional para que, de forma coordenada, concentrem esforços e recursos técnicos em ações prioritárias, que visem ao desenvolvimento harmônico e integrado da região;

XIII – priorizar ações estratégicas na região, organizando diversas iniciativas e propostas de desenvolvimento regional;

XIV – promover a integração e a articulação entre as entidades públicas e privadas que atuam na região, que contribuam para o desenvolvimento

sustentável da região;

XV – analisar o calendário de atividades da Agência de Desenvolvimento Regional e propor as prioridades para a execução do orçamento anual; e

XVI – convocar reuniões extraordinárias da Assembleia Geral por proposta de maioria absoluta de seus membros (SANTA CATARINA, 2016b).

Sem poder deliberar, cabe aos CDRs apenas apoiar, articular e participar de ações coordenadas com os diversos atores de cada região, para que em conjunto possam buscar solucionar alguns problemas, alcançar as prioridades que se mostram necessárias e buscar a melhoria dos indicadores de desenvolvimento do território de abrangência.

Todo conselheiro tem como atribuição o comparecimento às reuniões ordinárias e extraordinárias, a proposição de matérias com antecedência mínima de dez dias; o requerimento de informações, providências e esclarecimento ao Presidente do Conselho quanto os assuntos discutidos e encaminhados pelo CDR; apresentar estudos, relatórios e pareceres emitidos por equipe técnica sobre matérias em análise ou decididas pelo Conselho; declarar seu voto e mencioná-lo em ata; propor a convocação de audiências com autoridades, encontros regionais, bem como debates com os gestores da ADR; e, cumprir e fazer cumprir o Regimento Interno (SANTA CATARINA, 2016b).

As reuniões serão abertas com a presença de no mínimo 50% (cinquenta por cento) mais 1 (um) dos membros do Conselho com direito a voto e após quinze minutos a reunião será aberta com qualquer número de membros. Em cada reunião haverá: **a apreciação e aprovação da ata** da reunião anterior; **o expediente**, oportunidade que o Presidente do CDR dá ciência, em sumário, das proposições, ofícios, representações, petições e outros documentos dirigidos ao conselho, não excedendo a 15 (quinze) minutos, posteriormente é aberta a fase de discussão, sendo feita por assunto conforme a ordem da pauta, tendo o proponente da matéria 15 (quinze) minutos para defendê-la, após a defesa realizada pelo proponente o Presidente do CDR concederá a palavra aos conselheiros para o debate para sanar dúvidas sobre o assunto, encerrado o debate o Presidente do Conselho inicia o processo de votação, sendo que as votações são abertas e nominais e é realizada para que sejam eleitas as prioridades das proposições discutidas, avaliadas e encaminhadas pelo CDR ; e **as explicações pessoais**, após o encerramento da ordem do dia seguem-se as explicações pessoais, sendo concedido o tempo de no máximo 5 (cinco) minutos para cada conselheiro para que fale sobre assuntos de sua livre escolha (SANTA CATARINA, 2016b).

Em suma, desde o início do processo de descentralização do Estado de Santa Catarina ocorrido no ano de 2003 a região de São Joaquim foi contemplada com uma sede do Governo e também com o seu Conselho de Desenvolvimento Regional.

O Conselho de Desenvolvimento Regional da ADR de São Joaquim, *lôcus* desta pesquisa, era composto por vinte e cinco membros, sendo a Secretária Executiva (conselheira e presidente), os seis prefeitos da região, os seis presidentes das Câmaras

de Vereadores e dois representantes da sociedade civil organizada de cada município, totalizando doze representantes. Para a elaboração desta pesquisa foram entrevistados vinte e dois conselheiros, pois três deles optaram por não responder, além dos vinte e dois conselheiros, a funcionária estadual que trabalhava como secretária do Conselho de Desenvolvimento Regional respondeu o questionário (Apêndice 1) e enviou por meio eletrônico.

O Decreto nº 1.537 de 2018 extinguiu a ADR de São Joaquim e o seu respectivo Conselho de Desenvolvimento Regional os incorporando ao território da ADR de Lages, portanto, os membros do CDR da antiga região de São Joaquim farão parte do CDR de Lages, ao menos enquanto ainda existirem ADRs.

Este capítulo buscou caracterizar os aspectos geográficos, sociais, econômicos e geopolíticos do território de abrangência da extinta 27ª ADR de São Joaquim, com destaque para o marco jurídico correspondente à estrutura e dinâmica organizativa das SDR/ADR do governo do Estado de Santa Catarina. Deve-se destacar que foi possível identificar, deste ponto de vista, um CDR juridicamente desprovido de mecanismos para efetiva tomada de decisão, uma vez que se limita ao caráter consultivo.

PERCEPÇÕES SOBRE A GESTÃO E O CONTROLE SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ÂMBITO DA 27ª ADR/SÃO JOAQUIM

Neste capítulo serão apresentadas as percepções sobre a gestão e o controle social no âmbito da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional. A princípio, são apresentadas algumas características dos membros do Conselho de Desenvolvimento Regional, tais como idade, escolaridade, gênero, filiação partidária e o tempo que fazem parte do CDR como conselheiro. Posteriormente são apresentadas as percepções dos conselheiros sendo relacionadas com os conceitos teóricos das categorias e critérios de análise e estabelecendo as devidas relações.

O presente capítulo está dividido em nove subseções, sendo que a primeira apresenta o perfil dos conselheiros do CDR e a segunda subseção aborda os diferentes discursos sobre temas como o desenvolvimento regional e os fatores que podem o influenciar e como o CDR influencia ou poderia influenciar no desenvolvimento. Após a segunda subseção com as questões mais gerais, a terceira subseção até a nona tratam sobre as questões elaboradas a partir da Matriz de Categorias e Critérios de Análise (Figura 3) apresentada no capítulo 3 deste trabalho, desta forma, a terceira subseção trata dos processos de discussão, a quarta subseção versa sobre a inclusão, a quinta subseção trata do pluralismo, a sexta subseção apresenta a igualdade participativa, a sétima subseção trata da autonomia, a oitava subseção corresponde ao bem comum e a nona subseção versa sobre o controle social.

1 | PERFIL DOS MEMBROS DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA 27ª AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Esta seção tem como finalidade apresentar algumas características dos membros do Conselho de Desenvolvimento Regional, tais como a idade, a escolaridade, o gênero, a filiação partidária e há quanto tempo atua como conselheiro.

Reiteramos que o Conselho de Desenvolvimento Regional é composto pela Secretária Executiva da ADR e Presidente do Conselho, pelos prefeitos de cada município, totalizando seis prefeitos, pelos presidentes das Câmaras de Vereadores, totalizando seis presidentes e dois representantes da sociedade civil organizada de cada município, somando doze representantes, desta forma, o CDR é composto por 25 (vinte e cinco) conselheiros.

Sobre os representantes da sociedade civil organizada, os membros do CDR relataram a dificuldade em encontrar essas representações principalmente nos municípios pequenos. As instituições da sociedade civil organizada que compõem o CDR são dos mais variados segmentos, sendo os seguintes: a Associação Bomjardinense de Turismo (ABT), o Sindicato Rural de Bom Jardim da Serra, a Associação Nossa Senhora das Graças de Bom

Retiro, o Sindicato da Agricultura Familiar também de Bom Retiro, a Associação São Bom Jesus de Guape de Rio Rufino, a Cooperativa de Crédito Rural também de Rio Rufino, o Sindicato Rural de São Joaquim, a Associação de Produtores de Maçã e Pera (AMAP) de São Joaquim, a Associação do Comércio e Indústria de Urubici (ACIUR), a Associação de Pousadas de Urubici (POUSERRA), o Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) – Câmpus Urupema e o Instituto de Pesquisa e Aplicação Ambiental Cultural (IPAC).

Do total de 25 (vinte e cinco) cadeiras disponíveis no Conselho, apenas 3 (três) cadeiras são ocupadas por mulheres (12%), e as outras 22 (vinte e duas) cadeiras são ocupadas por homens (88%). Apesar de haver um crescimento no envolvimento das mulheres na política, ainda é pouca a representatividade das mulheres no CDR da 27ª ADR/São Joaquim, se comparada ao número de homens no mesmo conselho.

O conselheiro mais velho possui 76 (setenta e seis) anos e o conselheiro mais novo possui 26 (vinte e seis) anos. A média de idade (soma da idade de todos dividido pelo número de conselheiros entrevistados) é igual a 47,63 (quarenta e sete e sessenta e três) anos.

Quanto à escolaridade dos membros do CDR da 27ª ADR, apresentamos o Gráfico 1.

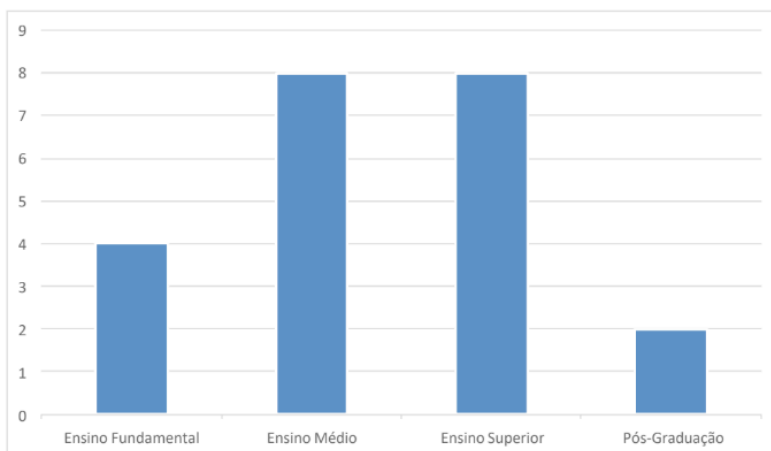


Gráfico 1 – Nível de escolaridade dos membros do CDR da 27ª ADR/São Joaquim

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Como o Gráfico 1 apresenta, 4 (quatro) conselheiros tem o ensino fundamental completo, 8 (oito) possuem o ensino médio completo, outros 8 (oito) tem o ensino superior completo. Um conselheiro informou possuir pós-graduação (especialização) e outro conselheiro informou ser doutor, porém ambos foram inseridos na categoria Pós-

Graduação.

Buscamos saber se os conselheiros possuíam filiação partidária e se, caso possuíssem, qual seria o partido. O Gráfico 2 ilustra o resultado.

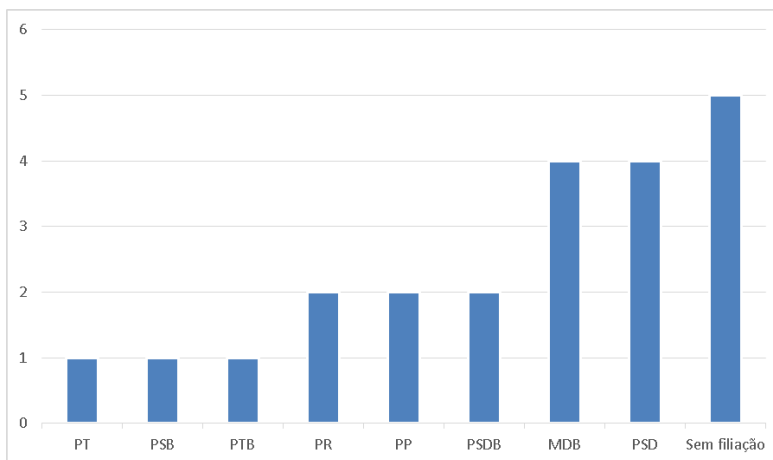


Gráfico 2 – Filiação partidária dos membros do CDR

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Conforme o Gráfico 2 apresenta, 5 (cinco) dos vinte e dois conselheiros entrevistados não tem filiação partidária. Os partidos que mais tem representatividade dentro do Conselho com 4 (quatro) membros de cada um é o PSD (Partido Social Democrático) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), curiosamente é a mesma coligação que ocupa o posto de Governador e Vice- Governador, respectivamente, e se alterna no poder desde o início do processo de descentralização do Estado de Santa Catarina, há 15 anos. Com menor representatividade dentro do conselho, mais especificamente 2 (dois) conselheiros, estão o Partido Progressista (PP), o Partido da República (PR) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Com apenas uma das cadeiras ocupadas no CDR, para cada partido, estão o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Em suma, é possível considerar um alto grau de partidarização do CDR, pois apenas 5 (cinco) de vinte e dois conselheiros não são filiados a partidos políticos.

O Gráfico 3 representa o tempo que os sujeitos da pesquisa são membros do Conselho de Desenvolvimento Regional.

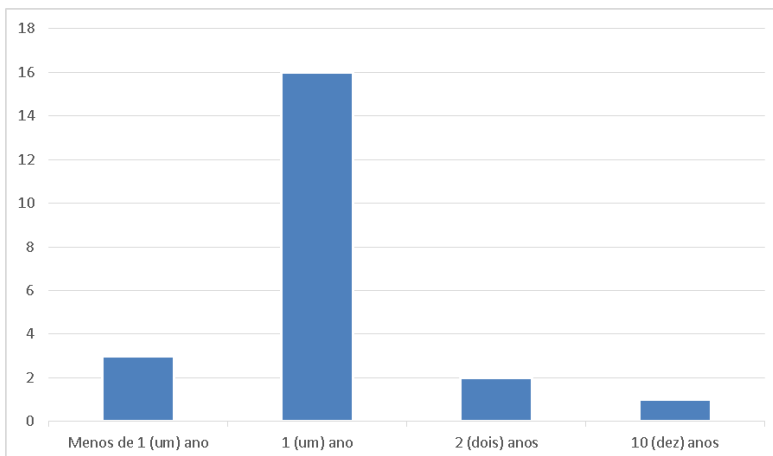


Gráfico 3 – Há quanto tempo os conselheiros são membros do CDR

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

De acordo com o Gráfico 3, três dos membros do CDR estão participando há menos de 1 (um) ano no Conselho, dezesseis membros estão no conselho há pelo menos 1 (um) ano, apenas dois conselheiros participam há 2 (dois) anos, e a Secretária Executiva da ADR/São Joaquim, ocupou o cargo por 10 (dez) anos e foi presidente do CDR por igual período. O fato de haver um grande número de conselheiros que são membros há apenas 1 (um) ano possui ligação direta com o mandato dos Presidentes de Câmaras de Vereadores, pois em muitas prefeituras esse cargo tem duração de 1 (um) ano, ou seja, em um mandato de 4 (quatro) anos, o mesmo município poderá ter 4 (quatro) Presidentes de Câmaras de Vereadores diferentes, ou seja, seriam 4 (quatro) membros do CDR diferentes advindos de um mesmo município, o que dificulta o devido andamento dos trabalhos no âmbito dos CDRs pelo excesso de rotatividade.

Em suma, fica assim caracterizado o perfil dos conselheiros membros do Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional, sendo apresentadas algumas características como a composição do CDR, a média de idade, a escolaridade dos conselheiros, a filiação partidária e há quanto tempo os membros atuam no CDR.

2 | DISCURSOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Nesta seção foram abordadas questões mais introdutórias como o entendimento sobre o que é o desenvolvimento regional, os fatores que influenciam ou poderiam influenciar e como o próprio conselho poderia influenciar ou não no desenvolvimento regional.

Com o objetivo de preservar a identidade dos entrevistados, será utilizada a letra

“C” indicando a inicial da palavra “conselheiro” acrescido de um algarismo indo- arábico, como C01 a C23. A ordem foi escolhida de maneira aleatória, não havendo qualquer tipo de sequência ou diferenciação entre os conselheiros.

Caracterizar um conceito tão amplo e difuso como o desenvolvimento regional não é uma tarefa simples, desta forma, apresentamos aqui algumas visões que alguns atores do desenvolvimento regional, membros do CDR, possuem sobre o tema.

As visões são as mais diferenciadas possíveis, algumas em uma perspectiva de crescimento econômico, outras na perspectiva de um desenvolvimento a partir do Estado, e ainda um conceito mais amplo na perspectiva de um desenvolvimento regional sustentável.

Na perspectiva do desenvolvimento regional ancorado pelo crescimento econômico o entrevistado C04 caracteriza que *“eu acho que é quando tem indústria, tá com o desenvolvimento assim, tem bastante emprego, por exemplo, aqui na nossa cidade a gente tinha o sonho de trazer umas indústrias pra cá [...]”*, nessa mesma perspectiva o entrevistado C09 destaca *“[...] a nossa cidade é curta de emprego. [...] então pra nós uma indústria aqui seria um baita de um desenvolvimento”*.

Em uma perspectiva do Estado sendo o maior promotor do desenvolvimento regional, o conselheiro C12 coloca que *“o desenvolvimento regional é as políticas públicas direcionadas aos diversos setores da nossa região [...]”*, ainda no mesmo sentido, C06 analisa que *“desenvolvimento regional é políticas que desenvolva os municípios através de conselho, de representantes de cada setor, cada classe, isso que eu entendo como desenvolvimento”*.

De outra maneira, o conselheiro C19 caracteriza que o desenvolvimento regional *“seria um envolvimento não só de políticas públicas, mas também com organizações não partidárias para ajudar a sociedade no todo, um desenvolvimento mais eu, na minha visão, mais sustentável”*.

Alguns conselheiros demonstram possuir um conceito mais amplo sobre o desenvolvimento regional envolvendo os diversos atores regionais e o desenvolvimento não apenas econômico, mais também social e cultural, conforme os discursos de C20 e C21.

Desenvolvimento regional pra mim são um conjunto de ações que é feita por agentes públicos e privados em prol da solução de problemas e demandas que existem em uma região visando o seu desenvolvimento a longo prazo né, então pra conseguir resolver esse problema da educação os agentes públicos e os agentes privados tem que se organizar para definir ações em conjunto que possam ser executadas a longo prazo, pode ser um agente privado, sozinho ou um agente público sozinho ou melhor ainda se for a união desses dois grupos, pra mim o desenvolvimento é isso (C20).

1 Para que sejam diferenciadas as falas dos entrevistados e as citações bibliográficas, as primeiras serão grafadas em itálico.

Olha, eu acho que parte dentro de uma concepção social e econômica, desenvolvimento tem que trabalhar dentro de uma região em que tu trabalhe com a própria cultura da população, na questão da geração de renda, emprego, no sentido em que as pessoas mais vulneráveis socialmente tenham a opção ou a oportunidade de se inserir dentro de uma sociedade no âmbito de um crescimento tanto cultural, qualidade de vida e econômica (C21).

Quando questionados sobre quais poderiam ser os fatores que influenciam no desenvolvimento regional, C22 afirmou que *“aquí pra nós o que desenvolve mais acho é o turismo, a estrada e ajudar o povo da agricultura, dar incentivo, apoio”*. Complementando, para C05 seria *“mais emprego, mais renda, automaticamente vem mais saúde porque vem mais investimento, mais educação, mais qualidade de vida”*, ainda de acordo com C07 *“eu acho que tem que considerar cultura né, cultura de um povo, se ele tem aquela cultura de empreender, de inovar, de querer fazer as coisas funcionar [...]”*, por fim, para C19 *“política influencia bastante, cultura, conhecimento [...] tem muitas influências, daria para enumerar várias”*.

Outro questionamento procurava saber, no entendimento dos conselheiros, de que forma o CDR poderia influenciar no desenvolvimento da região. A partir de uma visão que retrata toda a potencialidade que um espaço como um Conselho de Desenvolvimento Regional formado por diversos atores sociais possui e também relatando alguns problemas, como a falta de compromisso de alguns conselheiros, para C10, o CDR poderia influenciar.

De uma forma bem forte, né? Eu acredito que se a gente conseguisse, de todas as nossas metas, se a gente conseguisse desenvolver pelo menos 50% a gente conseguiria ir a frente, né? Mais o problema é a questão de reuniões que uns vão e outros não vão e a gente conseguir botar isso em prática e a população também ir no mesmo modo, é difícil (C10).

Alguns dos conselheiros tem uma visão um pouco diferenciada, demonstrando mais pessimismo sobre o Conselho e a sua capacidade de execução de ações que visem o desenvolvimento regional, C03 destaca que *“o conselho é mais um órgão colegiado para deliberar algumas ações que poucas irão ser executadas, vejo dentro dessa maneira assim, é discutido várias questões, várias e várias questões e pouquíssimas são executadas”*, nesse mesmo sentido, C05 caracteriza que:

[...] a questão do conselho regional é uma coisa um pouco delicada porque a gente participa do conselho, participava até de São Joaquim, agora não tem mais, mais a maneira que funciona o conselho na prática não é funcional porque não é focado, reunido, por exemplo, o conselho desenvolver por setor, por região, por cidade, ali simplesmente vai lá se faz votação em tudo que é projeto mais na prática não se vê se tem recurso praquilo, só aprovar não resolve, então na prática ele não tem funcionado, teria que ser uma coisa mais séria e mais direcionada, tem recurso pra tanto e pra tal município, o que que vamos desenvolver nesse município, aí você usa o conselho pra ver qual que é o melhor caminho, é a minha visão (C05).

Em tom crítico, C16 define que “[...] ultimamente não temos influenciado de maneira nenhuma [...] fazer reuniões pra manter o conselho, **por isso que a gente ia pedir a extinção**, porque estamos vendo que é simplesmente um cabide de emprego, tá sendo isso os últimos anos”. O fato de haver um movimento para a extinção da ADR de São Joaquim e do seu respectivo conselho é explicado, de acordo com os conselheiros, pelos seguintes motivos: alguns conselheiros acreditam que a grande maioria dos investimentos aconteceram em São Joaquim (cidade sede da ADR); o fato de a Secretária Executiva ocupar o cargo por 10 (dez) anos; a falta de destinação de recursos públicos estaduais para as ADRs.

O descontentamento dos conselheiros pelo fato do Conselho não executar políticas públicas demonstra inclusive o desconhecimento dos próprios conselheiros sobre a natureza do conselho, pois o Decreto nº 856 de 2016 que estabelece o Regimento Interno do Conselho define, em seu artigo 9º que “o CDR é um órgão consultivo de apoio, discussão, orientação, análise, articulação, definição e encaminhamento de matérias relacionadas a proposições e ações com foco no desenvolvimento regional” (SANTA CATARINA, 2016b).

O conselheiro C07 faz uma análise do CDR, e ainda opina sobre como que, na sua visão, deveria ocorrer a descentralização.

Olha, sinceramente, eu acho que o conselho ele é válido pra ajudar a captar as ideias e dar um norte, apenas isso, mais quanto ao conselho realizar alguma ação... eu não consigo identificar nada que o conselho possa realizar, mais o que o conselho fez esses últimos tempos, ele criou algumas prioridades, algumas demandas pra que se desenvolva, mais agora o que tem que fazer, essas ideias teria que participar de um orçamento do estado, tem que entrar essas ideias no orçamento, ser aprovado, e fazer com que algum executivo pegue essas ideias e execute e realmente queira fazer desenvolver a região, aí funciona, porque o conselho bastamente só ele é opinativo, ele só deu um norte pra que, eu acho interessante o conselho pra que?! Porque senão lá dentro de uma sala lá em Florianópolis dentro de uma Secretaria de Planejamento, com o secretário Murilo lá, ele reúne uma meia dúzia de pessoas e através de alguns dados do IBGE, enfim, das universidades, de algum dado que eles tenham, talvez nem venha visitar a região, veja só pelo google mapas, como se diz, pelos indicadores e resolva dizer não, a gente vai liberar isso, isso, e isso pra fazer tais ações e não é isso que nós queremos né, então acho que o conselho serve como assim, olha, o que nós precisamos é isso, como se fosse um plano de governo da nossa região, eu se fosse um candidato a governador do estado eu usaria as prioridades de cada conselho que foi desenvolvido no estado inteiro e colocaria num papel e esse é o meu plano pra frente pra trabalhar, eu ia falar a língua que o povo precisa, ponto, e teria credibilidade, foi o povo que escolheu, eu ia trabalhar em cima dessas prioridades que foi elencada por cada região pra viabilizar com que isso aconteça no nosso estado, ponto. Não ia inventar mais nada, era só fazer isso que é isso que realmente necessita (C07).

Propositamente, ou não, o conselheiro C07 descreveu como ocorria a descentralização/desconcentração no Estado de Santa Catarina na época das Secretarias

de Desenvolvimento Regional (SDRs), antes da transformação para Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs), quando os CDRs elencavam as prioridades para a região, depois acontecia uma audiência pública aberta para que toda a população votasse nas prioridades da região e então as prioridades eleitas seriam executadas pelo Governo do Estado, por meio do repasse de verbas estaduais para que as próprias Secretarias de Desenvolvimento Regional executassem as obras.

3 | PROCESSOS DE DISCUSSÃO

Pretendemos nessa subseção adentrar na Matriz de Categorias e Critérios de Análise do Controle Social (Figura 3). A primeira categoria da Matriz é a categoria dos **processos de discussão** que visa analisar como ocorre a autoridade negociada na esfera pública, pressupondo a igualdade de direitos e o entendimento dos atores sociais envolvidos no Conselho de Desenvolvimento Regional (VILLELA, 2012).

Esta categoria está representada no Quadro 10 abaixo:

Categoria	Critério de Análise
Processo de Discussão	Canais de Difusão
	Qualidade da Informação
	Espaços de transversalidade
	Pluralidade do Grupo promotor
	Órgãos existentes
	Órgão de acompanhamento
	Relação com outros processos participativos

Quadro 10 – Critérios de análise da categoria processo de discussão

Fonte: Ribas (2017).

Conforme o Quadro 10, esta categoria está subdividida em sete critérios, tais como: os **canais de difusão** de informações, a **qualidade das informações**, os **espaços de transversalidade**, a **pluralidade do grupo promotor**, o **uso de órgãos e estruturas já existentes**, a existência de um **órgão de acompanhamento** e a **relação com outros processos participativos**.

3.1 Canais de Difusão

O primeiro critério pretende analisar quais são os canais utilizados para o chamamento e divulgação dos processos de discussão. De acordo com os conselheiros os canais utilizados eram os mais variados, desde ofícios via e-mail até telefone e rede social

(*WhatsApp e Facebook*), portanto, os canais de chamamento e divulgação são bem amplos e adequados à informação e à mobilização dos membros do conselho, porém os convites eram destinados apenas aos conselheiros, sem que a sociedade civil sequer soubesse da existência da reunião ou da existência do CDR, descumprindo o parágrafo 3º, do artigo 19 do Regimento Interno dos CDRs que diz que:

O Presidente do CDR deverá realizar as reuniões em local amplo que permita a participação dos cidadãos, associações de Municípios, instituições de ensino superior, sindicatos, cooperativas, clubes e demais entidades organizadas com representatividade na região (SANTA CATARINA, 2016b).

Destacamos o relato do entrevistado C01:

Era através de e-mail, eu achava bem bom assim, pra mim funcionava, eu achava excelente, pra mim funcionava, eu não sei se pra comunidade, como as vezes tem algumas reuniões abertas, se pra comunidade era uma coisa interessante assim porque eu acho que ficava mais só no grupinho que participa, por um lado é muito bom que as vezes tem que tomar decisões que as vezes abrir pra um grupo nunca vai chegar num consenso, mais as vezes algumas pautas de antes de eu participar, tava presente nas pautas, as vezes era importante a comunidade expor a opinião dela pra aí o grupo que participa poder definir algumas coisas assim, porque as vezes a gente acaba definindo e decidindo algumas questões que são benéficas no âmbito político, que para o lado da comunidade é ruim e que por outro politicamente é o ideal, eu, como vejo mais a comunidade assim, acredito que a política tem um papel fundamental só que as vezes acho que a gente, o pessoal, tenta puxar para o seu, assim, e eu isso meio complicado (C01).

Conforme relato do entrevistado, os canais de divulgação para o chamamento eram amplos e adequados, porém endereçado exclusivamente aos membros do Conselho.

3.2 Qualidade da Informação

Este critério busca analisar a diversidade, clareza e a utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.

Quanto à qualidade das informações, todos os entrevistados responderam que as informações apresentadas durante as reuniões do CDR eram claras, objetivas e de fácil interpretação.

Quando questionados se as informações eram pertinentes e apresentadas no momento oportuno, os entrevistados responderam de forma unânime que sim.

Cabe recordar que o Regimento Interno estabelecido pelo Decreto nº 856 de 2016, em seu artigo 22 e seguintes, estabelece como ocorre o andamento de todas as reuniões do CDR.

3.3 Espaços de Transversalidade

Este critério pretende analisar se há espaços que atravessam setores para integrar

diferentes pontos de vista.

Para responder esse critério, questionamos se os temas relevantes para discussão tinham ligação com as demandas da população ou vinham das instituições representadas. Quatro conselheiros (C08, C02, C11 e C18) expressam que as demandas vinham da população, outros treze conselheiros (C01, C03, C05, C06, C09, C10, C12, C13, C14, C15, C19, C20, C21, C22) se posicionaram de maneira adversa, cabendo destacar os seguintes relatos:

Eu acho que em geral era das instituições ligadas, mais eu acho que algumas se preocupavam com a comunidade [...] (C01).

Vinham das instituições pelo que eu observei assim não era algo muito para a população, eram alguns projetos específicos pra planejamento (C03).

Na verdade era mais de demandas das instituições que se faziam presentes, não era tanto consultado a população, era levada as instituições (C12).

Eu vejo que provém mais dos pleitos apresentados, tanto pelos prefeitos, pelos representantes do legislativo, enfim, são mais pleitos pontuais (C21).

Ainda de maneira diferente, três conselheiros (C04, C07, C16) se posicionaram da seguinte forma:

Tinha um pouco dos dois (C04).

Não, sempre com a ligação, a população sempre em primeiro lugar, principalmente nas minhas ideias, no que eu fosse colocar sempre defendi o que não atendesse a uma única região ou uma única cidade e sim nós trabalhamos com um plano de desenvolvimento regional, porque as vezes o que é melhor naquele momento, a princípio, parece que é melhor pra Rio Rufino, mais não pode só parecer, tem que ser bom pra toda região, aí se tomava sempre esse cuidado, pra tentar não ser bom só pra um, mais sim pra região (C07).

Aí dependia né, dependia o que que era o assunto, se era assunto de governo, se era assunto da população, se ia discutir lá, isso era viável (C16).

Para C17 “*na verdade a instituição ela representa a população né e diretamente ela reflete na população*”. Entendemos que o processo de planejamento deve envolver o maior número de atores possíveis, sendo de vital importância a participação dos membros da sociedade civil não organizada, pois são eles que sabem a exata realidade cotidiana e os seus problemas e, inclusive, são eles os maiores prejudicados e/ou beneficiados por questões que permeiam o espaço do Conselho de Desenvolvimento Regional, por isso, a participação popular no CDR deveria não apenas acontecer, como ser estimulada e apoiada para que as indicações tenham credibilidade perante toda sociedade.

Perguntamos aos conselheiros se existe um meio de divulgação das atas e ações do CDR e seis conselheiros (C05, C12, C18, C19, C20, C22) afirmaram que não existe nenhum meio de divulgação das atas e ações do Conselho de Desenvolvimento Regional.

Treze entrevistados (C01, C02, C03, C04, C06, C07, C08, C10, C14, C15, C16, C17, C21) relataram que não sabiam responder se existe ou não um meio de divulgação das atas e ações. Apenas quatro entrevistados (C09, C11, C13, C23) responderam corretamente informando que existem canais de divulgação das atas e ações do CDR, sendo que, metade, ou seja, dois entrevistados trabalham no Governo do Estado.

De acordo com o artigo 22, parágrafo 2º do Decreto nº 856 de 2016 que estabelece o Regimento Interno, “o Secretário do CDR deverá disponibilizar a ata, no *site* da ADR, no prazo máximo de 3 (três) dias úteis após sua aprovação” (SANTA CATARINA, 2016b), desta forma, dos 23 (vinte e três) entrevistados, os 19 (dezenove) que responderam que não existia ou que não sabia da existência de um canal de divulgação, correspondem a um total de 82,6% que demonstrou não possuir conhecimento do Regimento Interno do Conselho.

Também questionamos se os entrevistados conheciam alguma instituição, além do Conselho de Desenvolvimento Regional, que atuasse de forma semelhante e nove entrevistados responderam que conheciam, sendo que, três entrevistados (C01, C10, C19) referenciaram a própria instituição que eles representam dentro do conselho como uma instituição que atua de forma semelhante. Ainda desses nove entrevistados, três (C03, C16, C20) citaram a Associação dos Municípios da Região Serrana (AMURES), um entrevistado (C17) indicou uma instituição que faz parte da iniciativa privada (Federação das Associações Empresariais de Santa Catarina – FACISC), e outros dois entrevistados (C15 e C16) citaram o Conselho de Turismo Serra Catarinense (CONSERRA) e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), respectivamente.

Os entrevistados C02, C04, C05, C07, C08, C09, C11, C12, C13, C14, C18, C21, C22, C23 afirmaram não conhecer nenhuma outra instituição que atue de forma semelhante. O fato de não haver ou de não ser conhecida nenhuma outra instituição que mobilize os atores sociais das regiões em um espaço conjunto para discutir questões relativas ao desenvolvimento regional ressalta ainda mais a importância do trabalho e da existência de um Conselho de Desenvolvimento Regional. De outro ângulo, o desconhecimento de outras instituições de âmbito regional demonstra também a desarticulação existente entre os diversos atores sociais que visam o desenvolvimento regional.

Por fim, para analisar se ocorrem espaços de transversalidade com o intuito de integrar diferentes pontos de vista, questionamos se os temas passam por discussão além do espaço do conselho e C02 informou que os temas passam por discussão em outros espaços, porém não aprofundou, diferente de C05, C19 e C23 que responderam que:

Não, alguma coisa era levado pelos municípios, discutia no município e levava lá pro conselho pra daí entrar em discussão (C05).

Alguns sim, o que eu falei, as vezes quando fica alguma coisa que a gente ficou meio, eu converso com o prefeito, eu converso com o da câmara de

vereadores, a gente tem uma conversadinha sobre o assunto, a gente tem facilidade de se encontrar aqui, é tudo pertinho, então a gente tem um pouquinho de discussão (C19).

Alguns temas sim outros, não. Os temas de abrangência governamental eram previamente discutidos nas reuniões de Colegiado de Governo, composto pelos gerentes da ADR e gestores dos órgãos governamentais da região: CELESC, CASAN, EPAGRI, CIDASC, FATMA, Polícia militar, Polícia Civil, Corpo e Bombeiros, Defesa Civil, Fazenda Estadual (C23).

Os outros dezenove entrevistados (C01, C03, C04, C06, C07, C08, C09, C10, C11, C12, C13, C14, C15, C16, C17, C18, C20, C21, C22) informaram que os temas eram discutidos apenas no âmbito do conselho, não havendo outro espaço de discussão além do CDR.

3.4 Pluralidade do Grupo Promotor

O critério de análise da pluralidade do grupo promotor “objetiva-se analisar se os conselhos oportunizam e/ou dispõem de grupos de trabalhos setoriais a fim de trazer a pluralidade de ideias e demandas ao cerne da discussão no âmbito dos espaços de participação popular” (RIBAS, 2017, p. 101).

Ao perguntar se o conselho dispõe de grupos de trabalho setoriais, o entrevistado C10 afirmou que *“tinha, era o comércio, o social, eu não lembro bem certinho, eram quatro, quatro grupos, a gente dividia mais eu lembro do comércio [...]”,* de acordo com C12 *“tinha do turismo, indústria e comércio, agricultura, esses tinham”,* ampliando consideravelmente o número de grupos de trabalho setoriais, C11 afirma que *“tinha sim, tinha 9 (nove) grupos, tinham 9 (nove) grupos feitos ali”,* de mesmo modo, C14 diz que *“sim, tinha praticamente todos, tinha inclusive grupos sobre a bacia hidrográfica, tinha grupo da saúde, da educação, todos os segmentos”,* C08 e C20 também sinalizaram que havia grupos de trabalhos setoriais no Conselho de Desenvolvimento Regional, porém, os entrevistados C01, C02, C03, C04, C05, C06, C09, C13, C15, C16, C17, C18, C19, C21, C22, C23, responderam que o CDR não dispõe de grupos de trabalho setoriais, convém mencionar que a Presidente do Conselho e a Secretária do Conselho estão entre os entrevistados que afirmaram não haver grupos de trabalho setoriais. O entrevistado C07 esclarece que:

Lá era dividido em discussão, mais sempre discutido junto, em grupo, nunca foi tirado assim, ah você é da área da saúde e discute isso, não, foi discutido sempre junto, todos de âmbito geral, primeiro a gente ia no tema saúde e vê o que que podia fazer, ia no tema desenvolvimento pela agricultura o que que podia fortalecer e assim por diante, na saúde era de repente um hospital, enfim, uma clínica, ou o jeito melhor de atender ou o recurso mais pra saúde, enfim, mais sempre no mesmo, como se diz, no mesmo pacote, só na hora de dividir a gente dividia as áreas né, colocava, esse aqui quem que vai ser a ação e que maneira que vai ser tocada e quem que vai ser os patrocinador e onde é que vamos buscar recurso, então isso era dividido assim em parte, mais as vezes uma ação assim da saúde tava junto com a da infraestrutura e

assim por diante (C07).

Notou-se uma discrepância no resultado apresentado, o que demonstra uma deficiência na questão dos grupos de trabalho setoriais e a própria (não) existência dos mesmos.

3.5 Órgãos Existentes

Este critério de análise tem como intuito, compreender se ocorre o uso de órgãos e estruturas já existentes, para que se evite a duplicação de estruturas e o desperdício de dinheiro público e também se o fato de haver ou não a estrutura contribui ou limita a atuação do Conselho.

De acordo com C07 e C20 as reuniões aconteciam na sede da ADR no município de São Joaquim:

Como base, como reunião a ADR sempre foi, sempre foi localizado na sala de reuniões da secretaria regional de São Joaquim, todas as reuniões que eu participei foi lá, e eu acho que isso deixa como ponto, acho que ajuda porque senão, contribui, tendo um ponto fixo, um local que tenha espaço suficiente pra atender todo mundo, que tenha tecnologia, que seja centralizado né (C07).

Ele utilizava a estrutura da ADR lá em São Joaquim, então a gente fazia as reuniões no prédio, os servidores da ADR eles davam subsídio, a secretária era servidora da ADR e a estrutura era basicamente a da ADR que a gente trabalhava. As reuniões do conselho eram todas lá e eu acho que contribui porque tu tem que ter um local fixo e uma estrutura mínima pra trabalho né, então contribui (C20).

O entrevistado C10 caracteriza que “as reuniões aconteciam no CDL (Câmara de Dirigentes Lojistas)” e para C10 “eu acredito que contribui porque tudo que é novo, que é pra inovação e com vontade das empresas, das instituições, tudo pode contribuir, como eu te digo, só o problema é colocar em prática, executar”.

Os outros dezenove entrevistados (C01, C02, C03, C04, C05, C06, C08, C09, C11, C12, C13, C14, C15, C16, C17, C18, C19, C21, C22) afirmaram que as reuniões do CDR aconteciam de maneira itinerante, uma em cada cidade e, desses dezenove, dezesseis (C01, C02, C03, C04, C05, C06, C09, C11, C12, C13, C14, C15, C17, C18, C21, C22) afirmam que o fato de ser itinerante contribui com a atuação do Conselho. De maneira crítica quando questionados se o fato de o conselho ser itinerante contribui ou limita a sua atuação, C08 e C16, advertem:

Não, ela um dia é num lugar, outro dia é noutro, outro dia é noutro, é feito por município né, então não tem lugar fixo. Não muda, porque os assuntos são os mesmos, a população não participa, então o lugar é independente (C08).

Era uma em cada município. Pra quem não faz nada tanto faz aqui ou lá, né? Tanto faz (C16).

Apresentando sinais de indiferença, C19 e C23 sinalizam:

Não, seria a ADR lá em São Joaquim, mas cada vez que tem alguma reunião é em algum município, então eles vão fazendo cada vez em algum município. Eu acho que isso não muda muito, não teria expressão no todo (C19).

Para as reuniões do CDR precisaria haver Datashow e notebook, que eram levados pela ADR em todas as reuniões, não sendo isto um fator limitante (C23).

De acordo com o artigo 8º, parágrafo 4º da Lei nº 16.795 de 2015 e com o artigo 11 do Decreto nº 856 de 2016, os CDRs se reunirão em assembleia geral ordinária ou extraordinariamente, obedecendo ao rodízio de municípios para a sua realização (SANTA CATARINA, 2015b; 2016b).

O fato de alguns conselheiros não conhecerem do rodízio de municípios, demonstra o desconhecimento tanto da Lei que institui e regulamenta o CDR quanto do Decreto que institui o Regimento Interno dos CDRs.

3.6 Órgão de Acompanhamento

Este critério pretende saber se existe algum órgão que faz o acompanhamento de todo o processo, desde a elaboração até a implementação, garantindo a coerência e a fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.

Para analisar esse critério, perguntamos aos entrevistados se as ações e decisões do Conselho eram repassadas para outras instâncias participativas e quatro conselheiros (C09, C10, C16, C18) não souberam responder.

Os entrevistados C01, C03, C04, C05, C06, C08, C11, C12, C14, C19, C20, C21 e C22 afirmaram que sim, eram repassadas as ações e decisões a outras instâncias participativas, porém nenhum especificou quais seriam essas instâncias participativas. Contrariamente, o entrevistado C02 afirmou que não eram repassadas as decisões do CDR para outras instâncias participativas, demonstrando o desconhecimento do artigo 8º, parágrafo 5º da Lei nº 16.795/2015 e o parágrafo 1º do artigo 12 do Decreto nº 856/2016 que estabelecem que o Secretário Executivo deve encaminhar as atas do CDR para a Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC), no prazo máximo de quinze dias.

Apenas os entrevistados C07, C13, C15 e C17 responderam em conformidade com as normas jurídicas em vigência.

Desta forma, o órgão de acompanhamento das ações deliberadas no Conselho de Desenvolvimento Regional, conforme a Lei determina, é a Secretaria de Estado da Casa Civil, porém poucos conselheiros demonstraram possuir esse conhecimento.

3.7 Relação com Outros Processos Participativos

O último critério desta categoria visa avaliar se há uma interação com outros sistemas

participativos já existentes na região, desta forma, questionamos aos entrevistados se o Conselho tem influência sobre os processos de participação popular (tais como conferências, consultas e/ou audiências públicas) que ocorre nos municípios/região e de que maneira ocorre.

Os entrevistados C02, C04, C05, C06, C08, C09, C10, C22 responderam que o CDR tem influência sobre os processos de participação popular, porém apenas C04 explicou como ocorria a influência exercida pelo CDR, que geralmente “*ajudava a fazer, marcava essas audiência pública, fazia, ajudava o povo da cidade, cada cidade que tinha aquele problema pra resolver eles faziam uma audiência pública*”, ou seja, a influência exercida pode ser vista como uma boa influência, pois prestava um serviço de mobilização da população na busca por melhorias na região. Os entrevistados C01, C03, C07, C11, C12, C13, C14, C15, C16, C17, C18, C19, C20, C21, C23) responderam que o CDR não exerce influência sobre os processos de participação popular que ocorre nos municípios/região.

4 | INCLUSÃO

“A segunda categoria, inclusão, avalia como a situação em questão dá ‘voz’ e inclui os atores locais na abertura de espaços, na aceitação e na valorização da cidadania” (VILLELA, 2012, p. 40).

Esta categoria subdivide-se em três critérios, como apresenta o Quadro 11.

Categoria	Critério de Análise
Inclusão	Abertura de espaços de decisão
	Aceitação social, política e técnica
	Valorização cidadã

Quadro 11 – Categoria inclusão e seus critérios de análise

Fonte: Ribas (2017).

Conforme o Quadro 11, esta categoria está subdividida nas seguintes categorias: a **abertura de espaços de decisão**, a **aceitação social, política e técnica** e a **valorização cidadã**.

4.1 Abertura de Espaços de Decisão

Este critério tem como finalidade compreender os processos, mecanismos e instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.

Para analisar esse critério, questionamos aos entrevistados como o cidadão, de

maneira geral, poderia participar do processo de discussão e/ou deliberação no CDR.

De acordo com os entrevistados C01, C05, C14, C15 e C18 os cidadãos não podem participar dos processos de discussão e/ou deliberação, somente podem participar das reuniões os conselheiros natos e os representantes da sociedade civil indicados.

Para C02, C04, C10, C11, o cidadão poderia participar, bastando apenas ele ir na reunião e os conselheiros C13 e C19 afirmaram que o cidadão pode participar mas não teria direito a voto. Nesse mesmo sentido, porém em tom crítico, os entrevistados C08, C16, C17 e C21 destacam:

Na verdade poder, pode, só que não é divulgado e o pessoal não participa. O pessoal não leva muito a sério, a população não leva a sério esse negócio do conselho e que normalmente até uma época era muito respeitado, a partir da hora que trocou de governo, o conselho não foi mais respeitado, inclusive as decisões do conselho não foram respeitadas mais (C08).

Até acho que sim, mas não sei se foram convidados algum dia, aqui ultimamente nem os conselheiros estavam indo mais, nem os conselheiros não iam mais nas reuniões (C16).

Parece que pode, mais como não é algo muito bem divulgado né, não se tinha muita participação daquelas pessoas que não faziam parte do conselho e não tinham um interesse particular em participar (C17).

Olha, as reuniões são abertas ao público, mas confesso que em nenhuma das reuniões que eu participei tinha pessoas externas do conselho, mesmo ela sendo aberta não existe um convite, uma divulgação para que a população participe (C21).

Esses quatro discursos sinalizam um certo desgaste e até um descrédito do Conselho perante os próprios conselheiros, quando relatado que nem eles estavam indo nas reuniões. Outra deficiência constatada é na parte da divulgação e o convite para que toda a sociedade participasse das reuniões do CDR, mesmo que não fosse possível o voto, afinal, a sociedade seria a maior legitimada para planejar as questões que lhes afetam direta e indiretamente.

Também perguntamos aos conselheiros quais eram os canais de divulgação e chamamento dos processos de discussão, e, os conselheiros C02 e C14 relataram receber o convite por ofício. Os conselheiros C01, C03, C04, C15, C17 afirmaram que recebem via e-mail os convites e os conselheiros C06 e C22 responderam que recebem tanto por e-mail quanto por ofício. Já os entrevistados C09 e C19 relataram que o chamamento era por convite.

Os entrevistados C08, C10, C11, C12, C13, C16 e C18 responderam que os canais de chamamento era por e-mail e telefone. Além dos meios já citados, C05, C07, C20 e C21 incluíram a rede social *WhatsApp* como instrumento de convocação para as reuniões do CDR.

O parágrafo 3º do artigo 19 do Decreto nº 856 de 2016 estabelece:

Art. 19. O CDR se reunirá, ordinariamente e inadiavelmente a cada trimestre, conforme calendário previamente definido e publicado no site da ADR.

§3º O Presidente do CDR deverá realizar as reuniões em local amplo **que permita a participação de cidadãos**, associações de Municípios, instituições de ensino superior, sindicatos, cooperativas, clubes e demais entidades organizadas com representatividade na região (grifos nossos) (SANTA CATARINA, 2016b).

A partir do dispositivo supramencionado e das percepções dos conselheiros, destacamos que a Presidente do Conselho, apesar de cumprir com o estabelecido no parágrafo 3º do artigo 19 e realizar as reuniões em local amplo que permitia a participação dos cidadãos, ao convocar os conselheiros apenas pelos meios levantados pelos entrevistados (e-mail, telefone, ofício, *WhatsApp* e convite), de certa forma, restringia a participação da sociedade no processo de planejamento, gestão e controle social das políticas públicas para o desenvolvimento regional dos municípios no âmbito da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional.

Seria interessante que fossem realizados convites e informes via rádios locais e também uma ampla divulgação nas prefeituras, câmaras de vereadores e outros órgãos públicos.

4.2 Aceitação Social, Política e Técnica

Este critério pretende analisar se há o reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social quanto no político e técnico.

Portanto, para analisar esse critério, questionamos aos conselheiros como que o cidadão, de maneira geral, percebe a importância do Conselho de Desenvolvimento Regional.

Para C22 o cidadão percebe a importância do CDR e, corroborando, C02 afirma que *“tem muita gente que conhece e sabe que é importante”*. Contrariamente a C22 e C02, os conselheiros C03, C05, C06, C08, C09, C11, C12, C13, C14, C15, C18 e C19 afirmaram que os cidadãos não percebem a importância do CDR, cabendo destacar a seguinte opinião:

Eu acho que por falha da presidência do conselho ou do próprio conselho não é muito divulgado para o cidadão, eu acho que o conselho devia ser divulgado na imprensa para o cidadão ter conhecimento do que que é o conselho e pra que que ele serve (C14).

De acordo com os entrevistados C01, C07, C16, C17, C20, C21, C23, os cidadãos sequer sabiam da existência do Conselho de Desenvolvimento Regional, conforme relatos abaixo:

Eu acho que o cidadão de maneira geral não tinha nem noção que existia o conselho regional, não sabia das ações que eram feitas, não sabia da importância e não sabia o potencial que isso poderia alcançar (C20).

Olha, eu acho que nunca foi trabalhado isso pra tu divulgar pra população qual é o papel do conselho, e aí se tu não mostra qual é o teu papel a população não espera nada disso, então eu acho que ela não tem nem o conhecimento de que existe o conselho (C21).

A partir dos relatos, consideramos que a aceitação social, política e técnica do CDR fica prejudicada pelo fato da sociedade sequer saber da existência do Conselho de Desenvolvimento Regional.

4.3 Valorização Cidadã

O critério da valorização cidadã pretende analisar se ocorre uma valorização por parte dos cidadãos sobre a relevância da sua participação. No presente caso, buscamos analisar como os conselheiros percebem a importância da participação cidadã.

Os conselheiros C04, C05, C09, C11, C15, C18 e C19 acreditam que a população participa muito pouco e deveria participar mais.

Já os conselheiros C01, C02, C03, C06, C08, C10, C12, C13, C14, C16, C17, C21, C22 e C23 consideram a participação cidadã muito importante, como os seguintes relatos apresentam:

Ela é muito importante, eu acho que o cidadão tem que se envolver mais ainda com a política, tem algumas instituições que estão aparecendo como os observatórios sociais, isso é muito importante que vem a ser do cidadão, dos cidadãos de bem, possamos dizer assim, que não são vinculados a partidos políticos, então eu acredito, eu vejo, que tem algumas instituições que estão se organizando e estão tomando frente nas discussões políticas e acredito, penso, que o cidadão tem que se envolver cada vez mais, não somente na hora da política, porque queira ou não queira todo mundo fala do político e tal, mais na época da eleição todo mundo pega fogo, aí passou a eleição vem o balde de água fria novamente que é só criticar e tal, mais as pessoas não se envolvem na fiscalização, eu vejo que há pouco comprometimento do cidadão a respeito disso, cobrando das pessoas que eles elegeram (C03).

É importantíssima mais ele é alheio, a maioria não se envolve, questão do que a gente vive, você só reclama muito mais tu não participa (C13).

Eu acharia importante a participação do povo, a voz do povo é a voz de Deus, eu acho que a voz do povo deveria ter a participação em assembleias, o conselho discute, monta os projetos, faz uma audiência pública com a participação do povo, o povo dá a opinião do povo e daí lá na decisão final conchama-se com a voz do povo, chega num diagnóstico final, esse é o meu ideal (C14).

Sobre o critério da valorização cidadã, todos os conselheiros demonstraram considerar a participação cidadã como positiva e que deveria ser estimulada e apoiada.

5 | PLURALISMO

Esta categoria busca compreender a multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.

O Quadro 12 apresenta esta categoria com os seus respectivos critérios de análise.

Categoria	Critério de Análise
Pluralismo	Participação dos diferentes atores
	Perfil dos atores

Quadro 12 – Categoria pluralismo e seus critérios de análise

Fonte: Ribas (2017).

A categoria pluralismo está dividida em dois critérios de análise, o da participação dos diferentes atores e o perfil dos atores.

5.1 Participação dos Diferentes Atores

Este critério pretende tratar do pluralismo e da atuação das associações, movimentos, organizações, bem como de outros atores sociais envolvidos no processo deliberativo.

Inicialmente indagamos aos entrevistados se o Regimento Interno do Conselho prevê a participação dos diferentes atores da sociedade (poder público, setor empresarial, sociedade civil organizada).

Os conselheiros C03, C06, C16 e C18 afirmaram que:

Eu não tinha conhecimento do regimento interno, eu não peguei o regimento interno do conselho pra estudar [...] (C03).

Eu não posso responder que eu não tenho acesso ao regimento e nem ao estatuto, até então é uma culpa minha porque se eu sou um conselheiro eu tenho que exigir como que funciona, mais eu não tenho esses dados (C06).

Eu pra te falar a verdade, eu nunca vi o estatuto, mas eram esses os participantes (C16).

Olha, pra mim te ser sincero, eu não sei te informar essa questão porque eu nunca li o regimento da entidade no que diz respeito nisso aí (C18).

Além de alegar expressamente o não conhecimento do Regimento Interno, esses conselheiros também demonstraram o desconhecimento da Lei nº 16.795 de 2015, que, em seu artigo 8º, inciso I e II, estabelece que:

Art. 8º Integra a estrutura de cada Agência de Desenvolvimento Regional um Conselho de Desenvolvimento Regional, com a seguinte composição:

I – membros natos:

- a) o Secretário Executivo da Agência de Desenvolvimento Regional, que o presidirá;
- b) os Prefeitos dos Municípios da região de abrangência; e
- c) os Presidentes das Câmaras Municipais da região de abrangência; e

II – 2 (dois) representantes, por Município da região de abrangência, membros da sociedade civil organizada, ficando assegurada a representatividade dos segmentos culturais, políticos, ambientais, econômicos e sociais mais expressivos da região de abrangência, definidos em assembleia e aprovados por Chefe do Poder Executivo (SANTA CATARINA, 2015b).

Todos os outros dezenove entrevistados (C01, C02, C04, C05, C07, C08, C09, C10, C11, C12, C13, C14, C15, C17, C19, C20, C21, C22, C23) afirmaram que sim, o Regimento Interno do Conselho prevê a participação dos diferentes atores da sociedade.

Perguntamos também se, na visão dos entrevistados, existia uma efetiva participação e, de acordo com os entrevistados C01, C04, C05, C07, C14, C18, C21, C22 e C23, existia efetiva participação dos membros.

Para C02 *“algumas vezes tinha mais, outras vezes menos, mais sempre tinha participação”* e, para C03 *“tinha alguns conselheiros que não iam, tinha alguns que não”*. O conselheiro C06 alegou não poder opinar, pois participou de apenas uma reunião.

De maneira contrária, os entrevistados C08, C09, C10, C11, C12, C13, C15, C16, C19, C20 alegaram que não havia efetiva participação dos membros do Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional de São Joaquim. O fato de haver conselheiros que alegam desconhecer o Regimento Interno, e a Lei por consequência, reverbera esta percepção.

Salles (2014, p. 79) caracteriza que:

Quando a população participa dos processos de decisão, de planejamento, forma-se uma massa crítica a respeito dos temas, acumulam-se conhecimento e reflexão que geram interesse. E, se a participação é efetiva e não apenas encenação, os movimentos populares se reconhecem nas medidas tomadas e colaboram para seu sucesso. É nesse sentido que a participação pode significar ganhos de eficiência, além da ampliação da Democracia.

Sobre o critério da participação dos atores, consideramos um cenário crítico, pois, a maioria dos próprios conselheiros entrevistados avaliam que não há efetiva participação.

5.2 Perfil dos Atores

Esta categoria intenta analisar as características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação, ou seja, se os conselheiros tem consciência da importância do processo democrático de participação.

Dezenove (C01, C02, C03, C04, C07, C09, C10, C11, C12, C13, C14, C15, C16, C17,

C18, C19, C21, C22, C23) dos vinte e três entrevistados responderam que os membros do CDR tem consciência da importância do processo democrático de participação, contudo, cabe destacar o depoimento de C01 que narrou que:

Falar de democracia no nosso país hoje é muito complicado, é o que eu digo, assim, eles tem, mais as vezes não agem de forma democrática, tipo, eu vou lutar por isso porque vai fazer bem pra mim, para o meu partido ou para a minha cidade, não deixa de ser democrático, mais eu acho que falta um pouco o conceito de democracia ser um pouco mais trabalhado nesse meio (C01).

Os conselheiros C05, C06, C08 e C20, afirmam:

Olha eu acho que não tinha até porque na maneira que funcionava o conselho, mais era pra cumprir agenda, essa é a realidade (C05).

Olha, a gente vê pessoas que não olham muito para o desenvolvimento regional, há interesses para o meu município e não vê como um todo, eu acho assim, até tem pessoas que tá no conselho e coisa mais na hora de, vamos ceder um pouquinho para o conjunto eles puxam para o seu assado então não tem muito entendimento, tem gente que participa se estiver dando retorno então é complicado isso aí, eu já penso, sempre trabalhei que pra mim ir bem meu vizinho tá bem, o entorno de mim tá tudo bem, se nós estamos num conselho pra desenvolver uma região eu não posso pensar só no meu município, eu tenho que pensar na região, se não pensar assim nós patina e não anda (C06).

Eu acredito que não tem, a maioria deles não tem (C08). Espero que sim, mais acredito que não (C20).

Apesar da grande maioria dos entrevistados afirmar que os conselheiros tem consciência do processo democrático de participação, pelos discursos apresentados, se mostra fragilizada a análise literal desta categoria.

6 | IGUALDADE PARTICIPATIVA

Esta categoria “se justifica pela avaliação da isonomia das oportunidades e de atuação efetiva dos atores locais nos processos de tomada de decisão” (VILLELA, 2012, p. 41).

O Quadro 13 apresenta a categoria da igualdade participativa e os seus critérios de análise.

Categoria	Critério de Análise
Igualdade participativa	Forma de escolha dos representantes
	Discursos dos representantes
	Avaliação participativa

Quadro 13 – Categoria igualdade participativa e seus critérios de análise

Fonte: Ribas (2017).

Esta categoria é dividida em três critérios de análise. O primeiro critério é a forma de escolha dos representantes, o segundo critério são os discursos dos representantes e o terceiro critério se refere à avaliação participativa.

6.1 Forma de Escolha dos Representantes

Este critério analisa quais são os métodos utilizados para a escolha dos representantes e, para isso, questionamos se os entrevistados sabiam de que forma se dá a escolha dos representantes no conselho.

Os entrevistados C05, C06, C08, C11, C13, C15, C16, C17, C19, C21 e C23 demonstraram conhecer a forma que se dava a escolha dos representantes no CDR. De forma contrária, os conselheiros C01, C02, C03, C04, C07, C09, C10, C12, C14, C18, C20 e C22 alegaram desconhecimento de como que os representantes eram escolhidos no Conselho de Desenvolvimento Regional, cabendo destaque ao entrevistado C18 que afirmou “*olha, não sei, não tenho noção, nem faço ideia de como é que é*”, portanto, esses entrevistados desconhecem a Lei nº 16.795 de 2015 e o Regimento Interno (Decreto nº 856 de 2016), que determina que são membros natos o Secretário Executivo, os Prefeitos, os Presidentes das Câmaras de Vereadores e dois representantes da sociedade civil organizada definidos em assembleia e aprovados por ato do Chefe do Poder Executivo (SANTA CATARINA, 2015b; 2016b). Desta forma, a escolha dos representantes natos ocorre por obrigação legal, bem como, a indicação dos representantes da sociedade civil organizada que ainda passam pelo crivo da assembleia e pela aprovação do Chefe do Poder Executivo.

Este critério também analisa se são divulgados os critérios de escolha dos representantes e como ocorre a divulgação.

Os conselheiros C06, C09, C10 e C16 alegaram não saber se os critérios de escolha são divulgados. Convictos, os conselheiros C01, C03, C07, C11, C12, C17, C18, C19 e C20 afirmaram que não são divulgados os critérios de escolha dos representantes.

Para os entrevistados C02, C04, C05, C13, C14, C15, C21, C22 e C23 os critérios de escolha dos representantes são divulgados cabendo destaque para os seguintes:

Se entrar no site dizia ali, eles tinham o site deles que dizia, por exemplo, (nome do entrevistado) faz parte do conselho, já é uma lei que existe que o conselho,

principalmente, que o prefeito já faz parte do conselho e o presidente da câmara, que é dois poderes, dois poderes que trabalham unidos como se diz, distinto mais são unidos e daí mais dois conselheiros é escolhido tipo escolhe um da EPAGRI agora foi escolhido o rapaz que é diretor do hospital que é uma parte que tem uma entidade muito grande, então é mais ou menos assim que é escolhido, então acho que dois escolhido por parte do que já diz ali no estatuto era o presidente da câmara de vereadores e o prefeito, o resto daí eu não sei como que era, se era o prefeito que escolhia, mais deve ser o prefeito que escolhia eu acho, eu acho que era o prefeito que escolhia (C04).

Olha, na hora lá o conselho, quem comandava a reunião na verdade, apresentava quais que era os critérios, como é que funcionava, então era apresentado sim (C05).

Tá no estatuto, tá no estatuto os critérios (C14).

Portanto, esses conselheiros demonstraram o conhecimento de que os critérios de escolha dos representantes são determinados pela Lei e que a Lei está disponível para o acesso de todos pela internet, além de ser explicado pela presidência e pela secretaria do Conselho de Desenvolvimento Regional durante as reuniões.

Em contra partida, os outros conselheiros demonstraram o desconhecimento da Lei nº 16.795 de 2015 e do Decreto nº 856 de 2016.

Neste critério percebe-se grande deficiência, pois o método para participação e os critérios de escolha dos representantes no Conselho se dão por imposição legal e também por apenas uma parcela dos conselheiros apresentar conhecimento da Lei e do Regimento Interno que institui e regulamenta o CDR.

6.2 Discursos dos Representantes

Na categoria dos discursos dos representantes pretendemos analisar se ocorre a valorização dos processos participativos nos discursos exercidos pelos representantes e, para isso, questionamos se a fala dos representantes é coerente com o processo participativo.

Para os conselheiros C01, C02, C03, C04, C05, C06, C08, C09, C10, C11, C12, C14, C15, C16, C18, C19, C20, C22 e C23 a fala dos representantes é coerente com o processo participativo, porém, os conselheiros C07, C17 e C21 alegam que:

Quem é envolvido politicamente sempre usa o nós, ou o grupo ou o município e quem tem, as vezes, instituições que são da linha pública eles sempre tem essa maneira de se relacionar em nome da instituição e até as vezes quando se tratava se dizia, o que que a FIESC acha, entendeu, nesse sentido, mais também existia algum grupo em situações menores que o cara acaba impondo a sua opinião por si só né, como a eu tenho experiência nessa área porque eu sou engenheiro agrônomo e eu acho que tem que ser assim, talvez nem sempre ele tava respondendo pela instituição, mais como ele foi indicado, pessoa quando indica, é como se diz você ganha a eleição, ganhou o poder da caneta, agora vai ter que aguentar as consequências, é nesse

sentido (C07).

Nem sempre, nem sempre é coerente porque cada cidade tem a sua capilaridade, tem o seu modo de agir, uma é diferente da outra, as vezes tem que unir pra ver o comum do todo né, porque é o desenvolvimento regional, então esse daí fica a critério deles, mais devia ser ouvido mais cada cidade, cada conselheiro de cada cidade, não sei se na própria cidade se deveria ter mais voz ou no geral ser mais participativo, que na verdade nós somos mais ouvintes do que participativos (C17).

Olha, eu vejo que deixa um pouco a desejar, até porque são mais pleitos pontuais (C21).

Esta categoria se mostrou de maneira positiva, apesar de haver algumas divergências, a grande maioria acredita que a fala dos representantes é coerente com o processo participativo.

6.3 Avaliação Participativa

A categoria da avaliação participativa pretende analisar a intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.

Os entrevistados C04, C10 e C14 afirmaram não lembrar como ocorre o acompanhamento na definição e avaliação de políticas públicas.

De acordo com os entrevistados C01, C02, C05, C07, C08, C09, C11, C12, C17, C18, C19, C23 o acompanhamento na definição e avaliação de políticas públicas ocorre dentro do espaço do Conselho mesmo, durante as falas dos conselheiros.

Contrariamente, os entrevistados C03, C06, C15, C16, C20, C21 e C22 alegam que não ocorre o acompanhamento na definição e avaliação de políticas públicas no Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª ADR/São Joaquim.

A Lei 16.795 de 2015 (artigo 9º) e o Decreto nº 856 de 2016 (artigo 10), estabelecem que, ao CDR compete:

Art. 10. Compete ao CDR:

I – apoiar as ADRs na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, do Plano Plurianual e do Orçamento Anual;

II – discutir e encaminhar os planos e programas relativos ao desenvolvimento regional para as Secretarias de Estado responsáveis por sua implementação;

III – incentivar, orientar e apoiar programas de novos empreendimentos na região;

IV – definir as prioridades de intervenção das funções públicas de interesse comum; e

V – debater a instituição e propor as regras de funcionamento dos consórcios em âmbito regional (SANTA CATARINA, 2015b; 2016b).

Desta forma, ao haver conselheiros que afirmam que não ocorre o acompanhamento

na definição e avaliação das políticas públicas, podemos considerar que, para esses entrevistados, o CDR não cumpre com a sua competência.

O acompanhamento na definição e avaliação de políticas públicas, na visão da maioria dos entrevistados, ocorre dentro do espaço do Conselho mesmo, durante as falas dos conselheiros.

7 | AUTONOMIA

A categoria denominada autonomia se refere à apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas. Para Villela (2012, p. 41) esta categoria “é justificada pela identificação da capacidade de avaliação e resolução de problemas locais pelas próprias comunidades”.

O Quadro 14 ilustra essa categoria com seus critérios de análise.

Categoria	Critério de Análise
Autonomia	Origem das proposições
	Alçada dos atores
	Perfil de liderança
	Possibilidade de exercer a própria vontade

Quadro 14 – Categoria autonomia e seus critérios de análise

Fonte: Ribas (2017).

Esta categoria se divide em quatro critérios de análise. O primeiro se refere à origem das proposições, o segundo a alçada dos atores, o terceiro ao perfil de liderança e o quarto a possibilidade de exercer a própria vontade.

7.1 Origem das Proposições

Este critério procura identificar a origem da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.

Para analisar esse critério, foi questionado aos conselheiros se os temas em discussão no Conselho têm origem nas discussões das instituições ou são fruto de pensamento do representante.

Os conselheiros C03, C08, C09, C16 e C19 acreditam que os temas em discussão no Conselho partem do pensamento do representante. De maneira contrária, os conselheiros C01, C02, C05, C06, C10, C12, C15, C17 e C22 caracterizam que os temas provêm das instituições que eles representam e para C23 “ambos”. Assim como C23, o conselheiro C21 define que “depende o caso, podemos dizer que é misto, alguns é do pensamento dos

representantes e outros são frutos da própria necessidade das entidades e tal, mais é muito discutido e pouca realização”.

De acordo com os discursos apresentados, os conselheiros indicam que os temas partem das instituições que possuem representantes no CDR, o que consideramos de maneira negativa, pois, o conselho é composto em sua maioria por representantes de instituições de cunho político, ou seja, a sociedade civil possui menor representatividade no CDR.

Neste critério questionamos também se o cidadão não conselheiro poderia participar das discussões e deliberações.

Os conselheiros C02, C03, C08 e C20 não souberam responder e os conselheiros C05, C07, C11 e C15 afirmaram que o cidadão não conselheiro não pode participar.

Para os entrevistados C01, C09, C10, C12, C14, C16, C17, C18, C19, C21 e C22 o cidadão não conselheiro poderia participar das reuniões do conselho e, por fim, para os entrevistados C04, C06 e C23 os cidadãos não conselheiros poderiam participar das reuniões, mas sem direito a voto.

De acordo com o artigo 19, parágrafo 3º do Decreto nº 856 de 2016:

§3º O Presidente do CDR deverá realizar as reuniões em local amplo que permita a participação de cidadãos, associações de Municípios, instituições de ensino superior, sindicatos, cooperativas, clubes e demais entidades organizadas com representatividade na região (SANTA CATARINA, 2016b).

Conforme apresentamos no item 5.3.1 deste Capítulo, que versa sobre os canais de difusão, os locais até poderiam ser amplos, que permitissem a participação de cidadãos, porém os meios utilizados para as reuniões não eram amplos, o que prejudica a participação da sociedade uma vez que ela sequer ficava sabendo das reuniões.

Em suma, consideramos negativa a origem das proposições, pois a maioria advém das instituições que possuem representantes no CDR e a maioria dos membros do Conselho são do poder público, havendo um desequilíbrio de poder em favor do mesmo. Sobre o cidadão não conselheiro poder participar das reuniões e deliberações, consideramos que fica prejudicada a participação uma vez que os canais de divulgação das reuniões do CDR não são amplos e não chegam até a população. Quanto ao direito de voto, de acordo com o artigo 29, parágrafo 2º do Decreto n. 856 de 2016, cada **conselheiro** manifestará o seu voto de forma clara e verbal (grifo nosso) (SANTA CATARINA, 2016b)

7.2 Alçada dos Atores

O critério da alçada dos atores analisa a intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada, desta forma, questionamos se as propostas que vem do poder público estadual tem algum tratamento diferenciado no processo de discussão.

Os conselheiros C03, C06, C07, C08, C09, C10, C14, C19, C20 e C22 consideram não haver tratamento diferenciado as propostas que vem do poder público estadual, porém, de forma contrária, os conselheiros C01, C02, C04, C05, C11, C12, C13, C15, C16, C17, C18, C21, C23 consideram que há sim um tratamento diferenciado para as propostas que vem do poder público estadual, cabendo destacar os seguintes discursos:

Não, eu creio que, no meu entendimento, as coisas vinham endereçado em termo da região, existia, assim, um certo descontentamento por parte de alguns membros concernente no que se diz respeito a maneira de ver os municípios e liberar algumas coisas, sempre havia uma queixa, que alguém sempre era mais privilegiado, mais existia isso aí (C18).

Tem, até porque o Estado possui um orçamento e as vezes muitos desses pleitos tu pode encaixar dentro do próprio orçamento do Estado, então claro que ela é vista diferente (C21).

É positivo o fato de que alguns conselheiros acreditam não haver um tratamento diferenciado as propostas advindas do poder público estadual, porém, a visão do entrevistado C21 se mostra muito sensata.

Questionamos também se as políticas setoriais poderiam ser discutidas no conselho.

Os entrevistados C07, C11 e C18 afirmam que não poderiam ser discutidas as políticas setoriais. O entrevistado C17 comenta que *“olha, eu nunca vi, mais acredito que possa, mais de que forma isso pode acontecer não é divulgado e nem dado abertura pra que isso aconteça, não parece ser uma coisa tão clara quanto era pra ser”*.

Para os entrevistados C01, C02, C03, C04, C05, C06, C08, C09, C10, C12, C14, C15, C16, C19, C20, C21, C22 e C22 as políticas setoriais podem ser discutidas pelos seus beneficiários no CDR.

Acreditamos ser positiva a análise sobre os beneficiários das políticas setoriais poderem discutir sobre as mesmas, porém, fica contraditório de certa forma, uma vez que não possuem voto, ou seja, apenas são ouvidos, não garantindo que a vontade dos beneficiários possa prevalecer.

Por último, foi perguntado aos conselheiros até que ponto o poder executivo estadual interfere (ou não) nas decisões do Conselho.

O conselheiro C01 não soube responder, já os conselheiros C03, C04, C05, C07, C08, C09, C10, C11, C12, C13, C16, C18, C19, C20, C21 e C22 afirmam que não há interferência do poder executivo estadual nas decisões do Conselho, cabendo destacar os seguintes discursos:

Não interferia, mais na hora de praticar aí sim, aí dependia do governo estadual e aí existia muito direcionamento (C05).

Na verdade o poder executivo, ele não interfere no conselho, o único problema

é que as decisões do conselho não são acatadas, hoje não tá, quando começou, o objetivo das secretarias regionais era esse, era cada conselheiro ter o poder de levar, pedir, decidir e ser acatado, dentro das possibilidades. Hoje o conselho decide uma coisa e o governo faz outra ao contrário, até não sei o porque que a gente tá fazendo audiência pública hoje, é uma perda de tempo (C08).

Talvez até não interfira nas decisões, mas interfere na execução, às vezes o conselho tu define que tal prioridade está em primeira ordem e na hora da execução é o Estado que define o que é prioridade (C21).

Para os conselheiros C02, C06, C14, C15, C17 e C23, o poder executivo estadual interfere nas decisões do Conselho, cabendo ressaltar as seguintes:

Interferia até uma altura, até que se fizesse a parte do estado e passasse a decidir os municípios né (C02).

Todas, ele que tem a verba, então o conselho toma a decisão, faz um projeto bonito e encaminha, chega lá, não, nós vamos fazer, mais barra na questão financeira, orçamento (C14).

Sempre interferia porque ele que deliberava a pauta, batia martelo, fornecia verba, então dependia totalmente deles (C15).

O poder executivo estadual determina o regimento do conselho e a possibilidade de liberação de recursos para cada município, conforme as demandas levantadas. Portanto, o CDR depende 100% do executivo estadual (C23).

A maioria afirma que não ocorre interferência do poder executivo estadual nas decisões do Conselho, o que é positivo, porém a execução das decisões do Conselho dependiam totalmente do poder público estadual.

7.3 Perfil de Liderança

Neste critério buscamos analisar as características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução, e, para isso, questionamos se a liderança era exercida de forma democrática.

O entrevistado C01 afirmou não saber. O entrevistado C21 alegou que *“geralmente a liderança do conselho em si é exercida pelo secretário regional, ele que comanda”* e C23, com a mesma opinião, afirma que *“a liderança do CDR é definida no regimento interno”*.

Os entrevistados C02, C03, C04, C05, C06, C07, C08, C09, C10, C11, C12, C14, C15, C16, C17, C18, C19, C20 e C22 responderam que a liderança é exercida de forma democrática, conforme C20:

Era, porque o presidente do conselho se eu não me engano era a secretária, aí tinha o secretário do conselho, mas era respeitado a opinião dos conselheiros assim, na verdade havia uma condução da discussão, não havia uma imposição de regras, então não era a secretária que dizia o que a gente tinha que discutir, era a gente que com base nos problemas, no que existia a gente

estabelecia discussões entre os conselheiros e era bem participativo assim, era bem tranquilo (C20).

É positivo que a liderança seja exercida de forma democrática para garantia da participação de todos os conselheiros, apesar de a mesma ser imposta por Lei.

Além disso, foi perguntado aos conselheiros se os representantes tinham liberdade para propor ou votar e todos responderam que os representantes possuem total liberdade para propor ou votar.

7.4 Possibilidade de Exercer a Própria Vontade

Este critério analisa se as instituições, normas e procedimentos permitem o exercício da vontade política individual ou coletiva, perguntando se aos entrevistados se as proposições advêm de discussão interna anterior na entidade/segmento que tem assento no Conselho.

Os conselheiros C06, C07, C09, C14, C15, C16, C17, C18, C19 e C22 disseram que não e os conselheiros C01, C02, C03, C04, C05, C08, C10, C11, C12, C21 e C23 disseram que sim.

Seria importante que todos os conselheiros respondessem afirmativamente, pois a medida que mais pessoas se inteiram do processo de planejamento, maior o âmbito dos projetos e maior a credibilidade que eles terão perante a sociedade, ainda assim, ocorre a possibilidade de exercer a própria vontade dentro do conselho.

8 | BEM COMUM

A categoria do bem comum está associada ao bem-estar social alcançado através da prática republicana. Villela (2012, p. 41) caracteriza que a categoria do bem comum “é justificada pela identificação dos bens tangíveis e/ou intangíveis refletidos nas melhorias das condições de vida das comunidades analisadas”.

O Quadro 15 apresenta esta categoria e os seus critérios de análise.

Categoria	Critério de Análise
Bem Comum	Objetivos alcançados
	Aprovação cidadã dos resultados

Quadro 15 – Categoria bem comum e seus critérios de análise

Fonte: Ribas (2017).

De acordo com o Quadro 15 esta categoria está dividida em dois critérios de análise, o primeiro se refere aos objetivos alcançados e o segundo a aprovação cidadã dos

resultados.

8.1 Objetivos Alcançados

O critério de análise dos objetivos alcançados pretender analisar a relação entre os objetivos planejados e os realizados.

Para análise deste critério, perguntamos como era realizada a avaliação das ações propostas pelo conselho. Os conselheiros C01, C02, C11, C12 e C18 afirmaram que as avaliações das ações propostas ocorre por prioridades, assim, entende-se que seja no próprio espaço do CDR.

Para os conselheiros C04, C05, C07, C08, C10, C14, C15, C16, C17 e C21 a avaliação das ações propostas acontecem nas reuniões do Conselho mesmo, podendo destacar os seguintes discursos:

Avaliação assim, na reunião seguinte se avaliava como é que foi conduzido, inclusive com a aprovação da ata, mais analisava também os trabalhos da reunião anterior até pra melhorar a qualidade, né? (C05).

É avaliada pelo conselho, na verdade é onde é discutido, vê se é viável ou não pra votação, só que é como eu te falei, lá passa tudo que você propor, você leva por escrito, tem os prazos tudo pra você levar, mandar tudo o pedido, avaliado, normalmente passa tudo, respeitando os prazos tudo é acatado (C08).

A gente fazia avaliação em grupo no espaço do conselho mesmo (C10).

Leva lá os pleitos e geralmente é aprovado tudo, e assim, aí depende muito de decisões políticas de orçamento do estado e eu não vejo assim, uma classificação justa entre o que a gente trata no conselho e o que é executado (C21).

E, ainda, os conselheiros C03, C06, C09, C19, C20, C22 e C23 responderam que não ocorre avaliação das ações propostas pelo CDR, cabendo destaque para o conselheiro C19 que protestou:

Foi uma coisa bastante discutida, até a conversa fora do conselho de que as ações não estavam sendo efetivas né, e aí os prefeitos tinham um movimento pra fazer um abaixo assinado pra fechar a ADR porque era um secretário de luxo, que não tava tendo efetivos ganhos, e assim, passamos um ano discutindo ações e resultados efetivos é difícil você enxergar, eu cobro bastante, eu acho que teria que, você ter uma decisão e essa decisão ser acatada, mas como tem vários conselheiros tem que ver que não é só, mais nem sempre são acatadas e nem acompanhadas, muitas coisas que foram discutidas ali, simplesmente diz que não deu e encerrou.

O artigo 28 do Regimento Interno estabelece que “finalizado o debate, o Presidente do Conselho encerrará a discussão iniciando o processo de votação, observando a ordem de prioridade das proposições e assuntos de desenvolvimento regional”. O artigo 29 define

que as votações serão abertas e nominais e o parágrafo primeiro deste artigo versa que “a votação acontecerá para eleger prioridade das proposições discutidas, avaliadas e encaminhadas pelo CDR aos órgãos competentes” (SANTA CATARINA, 2016b).

Conforme o discurso do conselheiro C19 e as respostas apresentadas frente a esse questionamento analisamos que praticamente todas as propostas são aprovadas, porém nem todas aquelas aprovadas são executadas. As aprovações acontecem por prioridades, mas nada garante que a prioridade elencada como número um seja a primeira a ser executada, o que pode fragilizar o processo de participação.

Além dessa primeira pergunta, questionamos se o Conselho analisa relatórios da gestão regional/estadual para adoção de novas proposições.

O conselheiro C09 alegou não saber responder e os conselheiros C03, C05, C07, C12, C16, C18, C19, C20 e C21 responderam que o Conselho não analisa relatórios da gestão regional/estadual. Contrariamente a esses conselheiros, C01, C02, C04, C06, C08, C10, C11, C14, C15, C17, C22 e C23 avaliaram que o Conselho analisa relatórios da gestão regional/estadual para adoção de novas ações, salientando os seguintes discursos:

Sim, existe um relatório, eu tenho até cópia dele, foi feito um levantamento demográfico, educacional, econômico daqui da região do Planalto Serrano e esse documento foi divulgado nessas reuniões e foi nesse momento que eu tomei conhecimento do quanto a região aqui é pobre, o quanto precisa ser feito [...] (C15).

Era em cima dos dados que eles apresentavam era o que ia ser realizado (C17).

Em tese sim, deveria ter como referência os dados apresentados pelo Programa Crescendo Juntos e as ações inseridas na agenda de desenvolvimento regional, porém cada município procurava defender seus próprios interesses (C23).

De acordo com o Regimento Interno do CDR estabelecido pelo Decreto nº 856 de 2016, mais especificamente no artigo 15 e incisos III, IV, V, VI, VII, VIII, compete aos membros do CDR:

Art. 15. Compete aos membros do CDR, quando reunidos em Assembleia Geral: [...]

III – promover a discussão, o conhecimento e a difusão dos estudos, diagnósticos e planos de desenvolvimento da região de abrangência da ADR;

IV – solicitar informações, estudos ou pareceres sobre matérias de interesse da região ao Colegiado Regional de Governo, aos órgãos da Administração Pública direta e indireta e as instituições privadas;

V – conhecer e acompanhar a evolução dos indicadores de desenvolvimento da ADR e dos Municípios que a compõe;

VI – conhecer, discutir, avaliar e apoiar as proposições de caráter regional para

a melhoria dos indicadores de desenvolvimento do território de abrangência da ADR;

VII – solicitar ao Secretário Executivo do CDR, quando necessário, a presença de técnicos do executivo estadual e municipal para esclarecimentos de proposições e ações a serem implementadas com foco no desenvolvimento regional;

VIII – participar das discussões acerca do perfil socioeconômico da área de abrangência da ADR com análise dos indicadores econômicos, sociais e de desenvolvimento humano [...] (SANTA CATARINA, 2016b).

Ao afirmar que o CDR não acompanha relatórios da gestão estadual/regional para adoção de novas ações, entende-se que não estão sendo cumpridos os incisos estabelecidos pelo artigo 15 do Regimento Interno. A maioria dos entrevistados respondeu que ocorre a análise dos relatórios da gestão estadual/regional para adoção de novas ações, cumprindo o que estabelece o Regimento Interno e tendo um instrumento (no caso, os indicadores de desenvolvimento) que permite avaliar de forma mais concreta se as ações propostas e executadas estão acontecendo e qual a amplitude destas ações.

Partindo do pressuposto de que os conselheiros devem observar e respeitar as deliberações advindas dos processos de participativos populares, foi questionado se o CDR acompanha o andamento dos serviços propostos nos processos de participação popular.

De forma contrária a esta premissa, os conselheiros C03, C07, C10, C12, C16, C17, C19, C20 e C23 responderam que o CDR não acompanha o andamento dos serviços propostos nos processos de participação popular e, seguindo a premissa, os conselheiros C02, C04, C05, C06, C08, C09, C11, C14, C15, C18, C21 e C22 responderam que ocorre o acompanhamento dos serviços propostos, conforme alguns discursos:

Sim, sim, elas tinham metas e faziam medições, aferições do sucesso ou não (C15).

Sim, por exemplo, quando eu fui secretário de obras em Urubici, alguém da parte do conselho veio fiscalizar se na verdade aqueles recursos que vieram destinado pro município foram aplicados de forma correta, foi feito um acompanhamento, fiscalização, com relatório, com foto, com tudo, pra, na verdade, o governo do estado também saber que aquilo que foi mandado através da ADR, ele foi bem aplicado, então isso aqui foi acompanhado (C18).

Acompanha a participação na audiência e depois, claro, só reforça e solicita o pleito mas não tem poder de decisão, de forçar uma possível execução (C21).

O depoimento do conselheiro C18 demonstra que, pelo menos uma vez, além de acontecer o acompanhamento, ocorreu também a fiscalização do que foi definido, por parte de um membro do CDR. Portanto, consideramos que os objetivos são alcançados em sua plenitude quando ocorre o acompanhamento e a fiscalização daquilo que foi deliberado por meio dos processos participativos.

8.2 Aprovação Cidadã dos Resultados

A aprovação cidadã dos resultados analisa a avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados e para que seja realizada uma avaliação, questionamos se o Conselho toma conhecimento do andamento da gestão estadual. O entrevistado C09 não soube responder e os entrevistados C07 e C12 alegam que não tomam conhecimento sobre o andamento da gestão estadual. Todos os outros entrevistados (C01, C02, C03, C04, C05, C06, C08, C09, C10, C11, C13, C14, C15, C16, C17, C18, C19, C20, C21, C22 e C23) afirmam que os conselheiros tomam conhecimento do andamento da gestão estadual, merecendo destaque para:

Totalmente, totalmente, a Secretária da ADR e Presidente do CDR tava direto lá em Floripa (Florianópolis), ela tinha uma linha muito direta com o governador (C15).

Sim, no final do ano passado (2017) foi apresentado os resultados das ações que o governo do estado tinha feito nos municípios, então, a, foi executada obra tal, não sei o que, e foi apresentado um relatório da educação, saúde, segurança, isso foi apresentado (C20).

Sim, geralmente é feito uma prestação de contas ou uma avaliação das ações feitas pela SDR mas de uma forma bem modesta (C21).

O acompanhamento da gestão estadual possui vital importância, pois, a partir desse acompanhamento os conselheiros podem analisar o que e como o CDR pode atuar, por exemplo, o acompanhamento da gestão estadual aponta um corte de verbas, desta forma, se os conselheiros possuem este conhecimento, podem buscar alternativas que visem sanar esse corte ou diminuir o impacto que ele teria se acontecesse repentinamente e sem o conhecimento dos conselheiros, portanto, é muito positivo que a grande maioria dos entrevistados responderam que sim quando questionados se os conselheiros tomam conhecimento do andamento da gestão estadual.

Considerando que as ações discutidas no âmbito do Conselho podem impactar diretamente os cidadãos, perguntamos de que forma o Conselho obtém resposta da sociedade sobre os trabalhos que ele desenvolve.

Os conselheiros C03, C06, C11 e C15 analisam que a resposta da sociedade se dá a partir do momento que os projetos são executados, porém esses conselheiros reclamam que foram poucos.

Em contraposição a esses, os conselheiros C01, C02, C05, C07, C08, C09, C12, C16, C17, C19 e C23 responderam que o Conselho não obtém resposta da sociedade sobre os trabalhos desenvolvimentos, destacando abaixo os discursos de C07, C08 e C17:

Primeiro que eu acho que não foi divulgada a importância do conselho regional eu acho, pra sociedade né, nem todos sabem, quer dizer, a grande maioria não sabia, a gente fazia algumas entrevistas na rádio mais a gente

sabe que pra pessoa pegar realmente a informação tem que bater muito em cima, então infelizmente as coisas boas não se multiplica, as coisas ruins se propagam rapidamente (C07).

Na verdade a princípio o pessoal acreditava muito, porque a gente divulgava, e eu como conselheiro eu comecei muito entusiasmado, tanto é que a gente começou a fazer a proposta, a chegar, pedir, e a gente conseguia, e aí chegou de uma altura em diante isso foi abrindo, principalmente quando mudou de governo, quando era o governo Luiz Henrique que foi o autor das secretarias regionais, a gente era ouvido como conselheiro, como regra, tinha as regras e era cumprido e depois isso aí se distanciou tanto que a gente perdeu crédito e a credibilidade com a população também, porque tudo que você fala lá, hoje dá ao contrário no município (C08).

Ele não obtém resposta assim, tipo assim, foi o conselho regional que trouxe essa ideia, porque ele também não tem conhecimento (o povo), isso fica como se a própria prefeitura tivesse exercido, implementando essa função assim não o conselho, o geral, mais sim a própria prefeitura do município (C17).

Essas são algumas das razões apresentadas para justificar a ausência de resposta por parte da sociedade sobre os trabalhos desenvolvidos por parte do CDR. O entrevistado C07 atribui essa ausência à falta de difusão das informações de forma contínua em canais de ampla divulgação. O conselheiro C08 acredita que essa ausência de resposta por parte da sociedade se dá pela não vinculação das prioridades elencadas pelo Conselho com a execução dos projetos e C17 acredita que o povo não apresenta nenhuma resposta por falta de conhecimento.

Além disso, foi questionado se as prestações de contas do Conselho são objeto de apreciação em alguma outra instância. Os conselheiros C06, C16 e C18 não souberam opinar.

Os conselheiros C01, C03, C15, C17, C18, C21 e C22 relataram que ocorre uma prestação de contas apenas dentro do CDR e por parte da Secretária Executiva, que é a representante do Governo do Estado. Nessa prestação de contas a Secretária Executiva apresenta quanto o governo gastou com os municípios da região e coisas assim.

De acordo com os conselheiros C02, C04, C05, C07, C08, C09, C10, C11, C12, C14, C19, C20 e C23 não ocorre a apreciação de prestações de contas em alguma outra instância, destacando o discurso a seguir:

A gente não tinha prestações de contas porque não tinha orçamento né, então, não. É que antes tu tinha a SDR e depois a ADR né, houve uma transição. Na SDR o conselho era pra decidir as ações orçamentárias, então a SDR recebia um orçamento fechado e aí ela tinha que, junto com o conselho, definir ações, prioridades, pra definir, acompanhar e executar esses projetos e os gastos, quando se transformou em ADR não se tinha mais o orçamento e tu tinha mais, mesmo como uma agência de organização mesmo, de articulação de órgãos públicos pra executar projetos, dentro daquilo que os órgãos conseguiam executar né. Eu participei da fase da ADR, não participei da fase da SDR então eu não era conselheiro naquela época, então eu não sei também se

algumas dessas questões eu posso estar dizendo que não, mas talvez na época era feito, eu não sei, do período em que eu assumi que foi no ano passado pra cá que já era ADR o enfoque do conselho era outro, o objetivo do conselho era outro, era pensar em projetos, em ações que pudessem fazer sem orçamento, sem nada e executar essas ações pela união das instituições ou tentar buscar recursos via projetos, alguma coisa assim, mas a gente não chegou nesse ponto (C20).

Como não há orçamento, ou seja, o CDR por si não movimentava verba, ele não tem a necessidade de prestação de contas, porém, por ser vinculado à Agência de Desenvolvimento Regional, órgão descentralizado do governo do Estado, o CDR se submetia, por natureza, ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. O órgão responsável pelo acompanhamento dos trabalhos do conselho a nível estadual é a Secretaria de Estado da Casa Civil.

9 | CONTROLE SOCIAL

A categoria denominada controle social é entendida neste trabalho na perspectiva dos atos de fiscalização exercidos pela sociedade civil sobre as ações do Estado, tendo como *locus* o Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional.

Esta categoria se divide em seis critérios de análise, como apresenta o Quadro 16.

Categoria	Critério de Análise
Controle Social	Transparência
	Legitimidade Social
	Acompanhamento de Políticas Públicas
	Instrumentos de Controle
	Inteligibilidade
	Promoção do Controle Social

Quadro 16 – Categoria controle social e seus critérios de análise

Fonte: Ribas (2017).

Os critérios de análise da categoria controle social são: a transparência, a legitimidade social, o acompanhamento de políticas públicas, os instrumentos de controle, a inteligibilidade e a promoção do controle social.

9.1 Transparência

O critério de análise que se refere à transparência está diretamente ligado ao princípio da publicidade na gestão pública e pode ser considerado como um dos principais requisitos para a efetivação do controle social, tendo como finalidade promover o acesso

as informações do setor público para que os cidadãos tenham condições de acompanhar e fiscalizar as ações do Estado.

Desta forma foi indagado aos conselheiros se os mesmos tem acesso às informações do setor público.

Os conselheiros C09 e C16 informaram que não sabiam responder, enquanto os conselheiros C02, C03, C11 e C20 alegaram que o Conselho não tem acesso as informações do setor público e, os outros conselheiros (C01, C04, C05, C06, C07, C08, C10, C12, C14, C15, C17, C18, C19, C21, C22, C23) responderam que o conselho possui acesso às informações do setor público.

Aos conselheiros que responderam positivamente, perguntamos de que forma que o conselho tem acesso e, para os conselheiros C10 e C17 o acesso às informações públicas seriam os prefeitos, e para os conselheiros C05, C06, C07, C12, C15 e C18 o acesso ocorre verbalmente no Conselho.

Os conselheiros C01 e C14 responderam “*internet*” e C22 respondeu “*computador*”, ambos se referindo ao Portal da Transparência, que apenas os conselheiros C19, C21 e C23 citaram expressamente.

O fato de haver apenas seis conselheiros que se referiram ao Portal da Transparência prejudica esse critério de análise, pois indica não ser usual a prática do uso desta importante ferramenta, entendida como crucial para fiscalização das contas da administração pública, por parte dos conselheiros, ainda mais considerando que a maioria faz parte da gestão pública dos municípios.

Também foi indagado se existem mecanismos que permitem ao Conselho o acesso direto às informações governamentais e os conselheiros C01 e C03 não souberam responder. Os entrevistados C05, C07, C08, C09, C10, C12, C15, C17, C18, C20 e C21 informaram que o Conselho não tem acesso direto as informações e os conselheiros C02, C04, C06, C11, C14, C16, C19, C22 e C23 responderam que sim. A partir daqueles que responderam positivamente, questionamos quais seriam esses mecanismos que oportunizam o acesso direto, e os conselheiros C02, C14, C16 não responderam, diferentemente do conselheiro C11 que afirmou que as informações governamentais eram apresentadas no conselho “[...] e a gente (conselheiros) pegava e ia atrás das prioridades que tinha”.

Os entrevistados C04, C06, C19 e C23 afirmaram que:

Eu acho que tem, porque hoje se tu quiser saber do nosso município tu só entra no portal da transparência que tu vê tudo, porque hoje é lei, tanto na câmara de vereadores como na prefeitura, o que tu quer o que é gasto de um prefeito, de um vereador, ver as obras que tá acontecendo, tu entra no portal da transparência (C04).

Eu acredito que sim, né? Deve ter um site, um e-mail, site de transparência aí, alguma coisa que dê acesso nisso (C06).

Portal da transparência eu acho (C19).

Sim. Através de site da SPG (Secretaria do Estado do Planejamento) sobre todos os dados de SC por região de abrangência e através do Portal da Transparência (C23).

Constatamos que a maioria dos conselheiros alegou não haver mecanismos que permitam ao CDR acesso direto as informações. Dos que responderam positivamente, apenas quatro conselheiros mencionaram (direta ou indiretamente) o Portal da Transparência, que é um mecanismo de vital importância para o acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos.

Para os mesmos que responderam positivamente quando questionados se haviam mecanismos que permitissem ao Conselho o acesso direto as informações governamentais, nós questionamos se essas informações que foram obtidas diretamente são utilizadas como base para tomada de decisões dentro do CDR e os conselheiros C04 e C06 acham que sim, dando ênfase ao discurso de C06:

*Acredito que sim, eu acho, não sei se vai ter pergunta pra frente mais eu quero já aproveitar o gancho, **como eu tô sendo um conselheiro novo, teria que ter uma formação desse conselho, nós como conselheiros ter uma formação porque assim, a gente participa em vários conselhos só que tu tem que entender o processo, então, tipo assim, agora mudou o presidente das câmaras dos municípios tudo, muda os conselheiros, uma boa parte muda, então eu acredito que se não tem uma reunião pra discutir o desenvolvimento mais que tenha uma reunião de formação pra que cada um entenda o que que é o conselho e qual é o acesso que o conselho, tipo, nós temos que ter divulgação em e-mail, né?** (grifos nossos) (C06).*

Diferente dos conselheiros que apenas acham que sim, os conselheiros C02, C11, C14, C16 e C22 responderam de forma convicta que sim. Por fim, os entrevistados C19 e C23 ressaltaram que:

Não, geralmente as decisões dentro do conselho são as pautas que vem, isso a pedido dos prefeitos ou dos conselheiros né, e o que vem da ADR da regional eles puxam de algum modo e que eles trazem pra discussão (C19).

Não. As tomadas de decisões eram bastante pontuais, conforme os interesses de cada prefeito (C23).

Seria importante que se formulassem políticas públicas a partir dos indicadores em conjunto com as indicações e pareceres dos atores, pois eles são os conhecedores da

2 A partir dos discursos dos presidentes das Câmaras de Vereadores, notou-se que muitas casas legislativas, visando a alternância de mandato à frente da presidência do legislativo municipal estabelecem o mandato de apenas 1 (um) ano no cargo, o que, em nosso entendimento, dificulta os trabalhos no âmbito do CDR tendo em vista que, um único município em um período de 4 (quatro) anos poderá ter 4 (quatro) representantes diferentes como membros do conselho. Considerando que as reuniões acontecem de forma trimestral (de três em três meses), a cada quatro reuniões haveria mudança de representante.

realidade para além dos dados apresentados por indicadores. O conjunto das percepções dos entrevistados permite afirmar que a transparência ou o acesso direto às informações é notoriamente indesejável.

9.2 Legitimidade Social

O critério da legitimidade social pretende verificar se, na visão dos entrevistados, o CDR teria condições de assumir o protagonismo no controle social, se os atores que compõem o CDR são reconhecidos pela sociedade como promotores do bem comum e se a dinâmica do CDR permite espaço para discussão de temas ligados à transparência e combate a corrupção.

Perguntados se o Conselho, como promotor do desenvolvimento local/regional, teria condições de assumir o protagonismo do controle social na sua área de atuação, ou seja, no desenvolvimento regional, e, os conselheiros C01, C02, C04, C11, C12, C15, C18, C20, C21 e C23 alegaram que não, com destaque para os discursos abaixo:

No way, no way, não existe a menor possibilidade, o que eu acredito sim, seria fomentar a implantação do observatório social em cada uma das cidades ou um aqui na região, talvez já com metodologia pronta e isenta, de trabalhos voluntários, poderia acontecer, mas não existe vontade local de se expor para fazer algum tipo de afrontamento para verificação de contas de prefeitura, seja o que for (C15).

Da forma em que é constituído não, mas se mudasse aí teria (C21). Não. Muito pouco protagonismo (C23).

A implantação de observatórios sociais municipais ou regionais seria também outro importante instrumento para construção do controle social na região de abrangência da 27^a ADR, considerando os trabalhos desenvolvidos por tais órgãos em todo o país, trazendo grandes resultados para o setor público.

Alinhados ao nosso entendimento de que o CDR teria a possibilidade de assumir o protagonismo no controle social do desenvolvimento regional, os conselheiros C03, C05, C06, C07, C08, C09, C10, C14, C16, C17, C19 e C22 responderam que sim, conforme os discursos:

Acredito que ele teria, mais teria que ter mais entidades envolvidas, mais entidades que não fossem públicas, entidades privadas ou do terceiro setor, acredito que teria essa condição (C03).

Eu acredito que o conselho é pra isso também, que tem que estar atuante nesse sentido (C06).

Com certeza tem né, tem pessoas bem capacitadas lá pra isso (C09).

Sim, só que o conselho tem que se mobilizar mais, tem que se reunir mais, porque o conselho, eu, dentro de um ano, participei de duas reuniões e a minha assessora foi duas, foram quatro reuniões no ano de 2017 então eu acho que pra você deliberar uma fiscalização você tem que se reunir no

mínimo duas vezes por mês, eu acho, na minha opinião, né? (C14).

Eu acredito que tem capacidade de fazer isso, desde que tenha a iniciativa pública e privada trabalhando junto em prol da Serra Catarinense, nesse caso, em prol da área de atuação, e que seja algo com pessoas que tenham vontade de fazer, determinada, e que não veja um bem próprio mais sim o bem comum, acredito que pode acontecer isso (C17).

Diante do questionamento, os entrevistados se mostraram divididos entre os que não acreditam e os que acreditam na capacidade do CDR de assumir o protagonismo do controle social do desenvolvimento regional na área de abrangência da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional – ADR/São Joaquim.

Ainda para análise deste critério, foi perguntado se os atores que compõem o CDR são reconhecidos pela sociedade como agentes promotores do bem comum e os conselheiros C01, C02, C03, C04, C05, C06, C07, C09, C10, C11, C13, C14, C15, C17, C18, C19, C21, C22 e C23 responderam que sim. Os conselheiros C08, C12 responderam que “*não*” e os entrevistados C16 e C18 responderam que:

Acredito que sim, no passado, ultimamente não sei se são reconhecidos, porque era só não, não tem dinheiro, não dá, não sei até que ponto, tinha que fazer uma pesquisa pra saber se são reconhecidos ou não (C16).

Não, porque eu acho que a sociedade nem sabia que existia o conselho (C20).

O reconhecimento se daria pelo fato de alguns dos membros natos (prefeitos e presidentes das câmaras legislativas) terem sido eleitos democraticamente pela maioria da população eleitoral de seus municípios e, pelo fato dos indicados pelos membros da sociedade civil organizada serem representantes de entidades com tradição e protagonismo nas mais variadas áreas dentro dos municípios em que atuam.

Por fim, questionamos se a dinâmica do CDR permite espaço para discussão de temas ligados a transparência e combate à corrupção. Os entrevistados C01, C02, C04, C05, C06, C07, C08, C09, C10, C11, C12, C13, C16, C18, C19, C21, C22 e C23 consideram que sim. O entrevistado C03 relatou que “*nunca ouvi falar disso lá não*”, os outros entrevistados (C15, C17 e C20) responderam que não e o entrevistado C14 considera que não, pois na visão dele, “*esse conselho ele vem mais pra representar as sociedades e pedir, fazer os projetos e pedir recursos*”.

A grande maioria demonstrou que a dinâmica do Conselho permite espaço para discussão de temas ligados à transparência e combate à corrupção, porém, esses temas não foram abordados durante as reuniões.

9.3 Acompanhamento de Políticas Públicas

Em relação a este critério, pretende-se analisar se existe o acompanhamento, controle e fiscalização das políticas públicas no que tange a aplicação de recursos públicos,

programas e ações governamentais.

Para analisar este critério questionamos se existe o acompanhamento dos programas e ações governamentais sugeridas pelo Conselho.

O conselheiro C09 não soube responder e os conselheiros C04, C07, C08, C12, C16, C18, C19, C20 e C21 responderam que não existe acompanhamento dos programas e ações governamentais sugeridas pelo Conselho. Os conselheiros C08 e C19, em tom de protesto, afirmam:

Eu acredito que hoje não existe isso aí, eu acredito que hoje só é feito a reunião, é feito as audiências públicas mais pra manter um negócio que é pra legalizar a situação mais nunca é ouvido o que foi discutido no conselho, ultimamente tem sido assim, você discute uma coisa, você leva lá, você aprova e na hora de executar é, fazem uma obra que não tem nada a ver, nunca foi discutida no conselho, por influência de algumas pessoas ou do governo ou próximas ao governo e o conselho hoje não está tendo mais importância nenhuma, é só pra fazer a reunião pra legalizar a situação, infelizmente não estão mais ouvindo o conselho pra nada, na hora de executar (C08).

Não, eu acredito que não teve nenhuma que a gente conseguiu colocar aí que fosse aprovada, que fosse efetiva. Isso é complicado, eu estou a apenas um ano, mais assim que a gente tenha decidido e que isso é importante e vai ser feito, nada (C19).

O conselheiro C08 denuncia que não há uma conexão entre o que é tratado no CDR e o que é executado pelo governo estadual, ressaltando que as reuniões são feitas apenas para legalizar a situação e que, infelizmente, o Conselho não é mais ouvido. Já o conselheiro C19 demonstra a dificuldade da execução de ações que visem o desenvolvimento regional.

Os entrevistados C01, C02, C03, C05, C06, C10, C11, C14, C15, C17, C22 e C23 responderam que sim, existe o acompanhamento dos programas e ações governamentais sugeridas pelo conselho e, para esses que responderam positivamente, foi questionado de que forma acontecia esse acompanhamento. Os entrevistados C01, C03, C05, C06, C10, C15, C17 responderam que o acompanhamento acontecia nas reuniões do próprio Conselho. O conselheiro C17 relata que:

Acontecia sim de o conselho passar, mais era uma resposta e pronto, não se tinha um andamento assim, de fiscalização, de mostrar número, de cobrança, assim que a gente realmente quer isso, todo mundo cobrava, os conselheiros todos cobravam, e um exemplo do asfaltamento da SC (rodovia estadual) e a própria representante dava a resposta, falei com o governador e é isso e ficava só nessa coisa aí, dava de ver que não tinha interesse de levar adiante, uma coisa mais firme, um negócio que o que era mais que o pessoal daqui mesmo quer, pessoal do conselho queria aquilo porque vê que era um baita de um desenvolvimento nesse caso do asfaltamento do Rio Rufino a Urubici, mais não existia uma fiel cobrança, uma coisa de vestir a camisa, isso não existia (C17).

De acordo com o conselheiro C23 “*existe acompanhamento da parte da Secretaria de Estado de Planejamento e Casa Civil*”, considerando que, o parágrafo 5º do artigo 8º determina que o Secretário Executivo deve encaminhar as atas do Conselho de Desenvolvimento Regional à Secretaria da Casa Civil no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da reunião (SANTA CATARINA, 2015b).

Pela maioria das respostas, analisamos que ocorria o acompanhamento dos programas e ações do governo, porém apenas de forma superficial e no espaço do Conselho, não sendo cobrado com afinco e determinação. Seria interessante o apoio expressivo da sociedade civil para fazer pressão e chamar mais atenção dos atores.

Foi perguntado aos conselheiros se já foi realizada alguma ação de controle social pelo Conselho e o conselheiro C04 “*não lembra*”, já o conselheiro C09 não soube responder e os conselheiros C01, C02, C05, C06, C07, C08, C10, C14, C15, C16, C17, C18, C19 e C21 responderam que não.

Considerando que o CDR é composto por seis vereadores que tem por função constitucional a fiscalização das contas públicas, o conselheiro C03 respondeu que “[...] *às vezes o que acontece é os conselheiros da cidade, do próprio município fazerem isso, e daí eles passam para os demais lá*”.

Os conselheiros C11, C12, C20 e C23 relataram que:

Sim, uma vez foi feita ali no caso da AMAP (Associação dos Produtores de Maçã e Pera de Santa Catarina) ali eles fizeram uma ali já pra evitar vir mão de obra de fora e tudo, funcionou bem (C11).

Foi implantado o DST/AIDS, questão agora da Safra Cidadã que foi discutido no conselho, questão das gestantes, mortalidade infantil, são ações sociais, né? Nesse sentido foi discutido sim e proposta pelo conselho (C12).

Eu não sei se se enquadra mas tem esse projeto que foi criado em Lages que participava o secretário de segurança, o comandante, capitão da brigada e o pessoal da SDR, que daí eles foram ver uma iniciativa que tinha em Videira de fazer monitoramento das pessoas que vinham trabalhar na maçã, e aquelas pessoas que tinham antecedentes criminais e essas coisas eram passadas essas informações para as empresas que contratavam. A única ação que ocorreu assim (C20).

Uma grande ação de controle social ocorreu em São Joaquim, como município piloto, porém, não foi o Conselho o protagonista. A ação partiu do Núcleo Gestor Regional do Programa Crescendo Juntos, o qual este sim poderia assumir o papel protagonista do desenvolvimento na região. Lembrando que apenas 4 membros do CDR faziam parte deste Núcleo. A ação teve o envolvimento da promotoria pública, Secretaria Municipal de Assistência Social, ADR, polícia Militar e Civil, e Associação de Produtores. A ação foi criar um cadastro de identificação de pessoas que se instalam no município para trabalhar em período de safra. Este cadastro realizado na Associação foi disponibilizado à Delegacia para investigar os possíveis foragidos da justiça e também à Secretaria de Assistência Social para intensificar os serviços

A partir desses relatos, é possível constatar que a maioria dos conselheiros respondeu que não ocorreu nenhuma ação de controle social realizada pelo Conselho, porém, quatro conselheiros responderam que as ações que ocorreram de controle social serviram para controlar os trabalhadores que vão para colheita de pêra e maçã, ou seja, foram ações que ocorreram na perspectiva oposta daquela que advogamos aqui, pois neste trabalho partimos do pressuposto de que a sociedade detém o poder sobre o Estado e o mercado, porém, as ações descritas acima se referem ao Estado controlando a sociedade.

Aos conselheiros, foi indagado se o conselho acompanha e divulga análises das políticas públicas. O conselheiro C06 não soube responder e o conselheiro C16 *“tenho dúvida, eu não participei de nada assim”*. Os conselheiros C04, C08, C10, C12, C14, C20, C21 e C23 alegaram que não e, ao contrário desses, os conselheiros C01, C02, C03, C05, C09, C11, C15, C17, C18, C19 e C22 responderam que sim, restando apenas o conselheiro C07 que afirma que o Conselho *“acompanha sim, mais não divulga [...]”*.

Para finalizar este critério de análise, perguntamos se alguma vez o Conselho já interferiu para mudar alguma obra/programa em andamento. Os conselheiros C04 e C14 não tinham esse conhecimento. Os entrevistados C05, C06, C07, C08, C09, C10, C11, C12, C16, C17, C18, C19, C20, C21, C22 e C23 responderam que não e os entrevistados C01, C02 e C15 responderam que:

Se eu não me engano aqui em Bom Jardim a gente já interferiu em algumas obras que estavam sendo feitas e não eram pra ser feitas daquele jeito e através do conselho a gente conseguiu barrar ou melhorar (C01).

Sim [...] não tenho lembrança, mais aconteceu (C02).

Sim, esse do FUNDAM3 (Fundo de Apoio aos Municípios), FUNDAM 2, elas apresentaram essa documentação e aí nós fizemos um grande ajuste assim de rota, redistribuindo as verbas, mais aquilo lá é planejamento né, até fazer acontecer tinha um longo caminho (C15).

O conselheiro C03 alegou que *“eu não vi essa discussão nesse período no qual eu participei como conselheiro eu não, em andamento não, em andamento não mas futuros já vi que alguns foram barrados”*.

A maioria dos entrevistados respondeu que o Conselho nunca interferiu para mudar alguma obra/programa em andamento e aqueles que alegaram que houve interferência, se referiam à época das Secretarias de Desenvolvimento Regional.

3 O FUNDAM (Fundo de Apoio aos Municípios) é uma política pública do Governo do Estado de Santa Catarina que foi criada pela lei 16.037 e regulamentada pelo decreto 1.621 para promover o desenvolvimento das cidades catarinenses com investimentos diretos do Governo do Estado de R\$ 500 milhões. Os recursos seriam distribuídos entre as prefeituras que apresentassem projetos seguindo as regras definidas pela legislação, limitando-se ao máximo de dois projetos por município e o principal critério seria o número de habitantes (SANTA CATARINA, 2017).

9.4 Instrumentos de Controle

Esta categoria pretende compreender e analisar quais os instrumentos de controle são utilizados pelo CDR, observando-se a utilização, ou não, de instrumentos como atas, relatórios, portal da transparência, audiência pública, entre outros exemplos.

Os conselheiros C06, C14, C16 e C17 responderam que não sabem e os conselheiros C01, C02, C03, C05, C08, C10, C11, C12, C19, C20, C21 e C23 alegaram que não há nenhum instrumento de controle utilizado pelo CDR, destacando o conselheiro C08 que em seu discurso afirma que:

Não utiliza, porque não tem como, porque assim, você foi lá, você colocou como prioridade número 1 a obra X, a estrada do Rio Rufino a Urubici, exatamente o nosso caso aqui, desde que eu fui conselheiro a primeira vez, que eu falei ali 12 anos, uma vez, um ano, ela não ficou como prioridade número 1, ela ficou como prioridade número 2, tá, e o restante dos anos todos, em 11 anos, desde que a secretaria regional existe, ela ficou como número 1, foi feito os projetos, claro, foi feita alguma coisa, mais nunca foi feito nada além disso e ela é aprovada todo ano no conselho como obra prioritária número 1 pra nossa região, então quando você vê tá sendo feita uma obra lá, o recapeamento da estrada de São Joaquim a Bom Jardim, e nunca nem passou no conselho aquilo lá, e de repente tão fazendo com o dinheiro do estado sem que o conselheiro, só vê porque você tá passando lá e tão fazendo, então veja bem a importância que tá tendo o conselho hoje pra regional e pro estado (C08).

Este discurso demonstra uma desvinculação das prioridades e deliberações do CDR com as obras executadas pelo governo do Estado, o que acaba por enfraquecer o próprio CDR e o processo participativo, uma vez que, as prioridades não são respeitadas.

O conselheiro C15 alegou que:

Nós tínhamos as atas e as atas constavam os responsáveis e as datas pra se cumprir as etapas e aí na reunião seguinte, na assembleia seguinte a ata era lida e a gente cobrava, fulano você fez isso, ciclano você fez aquilo, então tinha, elas eram muito organizadas nesse sentido, elas tinham uma metodologia muito eficaz e eficiente também (C15).

Também se referindo ao momento de leitura das atas, o conselheiro C22 relatou que “controle eles tem lá no dia né, eles prestam contas lá” e, os conselheiros C04 e C07 responderam que o instrumento de controle utilizado pelo conselho era o portal da transparência.

Desta forma, a maioria dos conselheiros afirma não haver nenhum instrumento de controle utilizado pelo CDR, enquanto dois conselheiros afirmaram que o instrumento de controle seriam as próprias atas e outros dois conselheiros citaram o portal da transparência como instrumento de controle utilizado pelo CDR.

9.5 Inteligibilidade

Para o critério de análise da inteligibilidade pretendemos analisar se as informações disponibilizadas ou acessadas são compreendidas pelos conselheiros e também se durante a intervenção dos conselheiros nas reuniões, se verifica uma compreensão do assunto tratado ou do contexto encontrado ou se reflete puramente os interesses da pessoa/órgão representado.

Quanto ao primeiro, todos os entrevistados responderam que as informações disponibilizadas ou acessadas pelo Conselho são compreendidas pelos conselheiros, com exceção do conselheiro C21 que relatou que “*é, muitas vezes vem meio de goela abaixo. Ó, precisamos aprovar isso*”, revelando que às vezes ocorre orientações para que se facilite a aprovação de determinados assuntos, principalmente da parte do governo estadual.

Quanto ao segundo ponto, os conselheiros C03, C04, C13, C14, C21, C22 e C23 acreditam que as intervenções dos conselheiros nas reuniões refletiam os interesses da pessoa/órgão representado, como apontam C13, C14 e C23:

Eu vejo muito na fala, no coletivo, é tudo a integração, mais é muito individualista ainda, mais eu não, eu sempre pensei na região [...] (C13).

É como eu te disse, cada município tem os seus interesses, eles não puxam para a pessoa, eles puxam para o seu município, como o caso que eu contei do hospital e muitas outras coisas de estradas, de obras, todos os municípios, cada representante de seu município puxa para o seu município, e aí é decidida no coletivo (C14).

Como já mencionado aqui, o contexto e assuntos tratados eram propostos pela ADR e pelos conselheiros, mas na maioria das vezes, refletiam os interesses dos prefeitos, que tinham único e exclusivo interesse em reivindicar por melhorias em estradas não pavimentadas. Os prefeitos e presidente da Câmara de Vereadores não entendiam o real papel do CDR (C23).

Os entrevistados C02, C05, C06, C07, C09, C10, C11, C15, C16, C17, C18 e C19 acreditam que as intervenções dos conselheiros são compreendidas no contexto que se encontram, visando o desenvolvimento de todos os seis municípios, conforme salientam C05, C07, C15 e C16:

Não, era num interesse geral, não tinha interesse próprio não, mais geral (C05).

Sempre reflete o interesse público, o bem comum e é o que prevalece até, não era um grupo fechado tentando só se prevalecer, não, era pensando na região, isso eu posso ter certeza (C07).

Não, não, eu nunca vi ninguém colocando interesse pessoal nas reuniões, não tinha espaço, eu acho que uma coisa que era bem interessante dentro das reuniões da ADR é que existia uma moral assim, tácita, entre os membros né, então assim, eu não vou pedir algo pra minha cidade se eu sei que vai prejudicar a sua, até porque o prefeito que tava ali do outro lado, isso é uma

coisa bem interessante, eles tem a simplicidade de falar assim: não, isso aqui eu não vou aceitar você fazer comigo não, e fazia, isso acontecia, então eles tinham uma autenticidade muito grande no discurso e no diálogo e são pessoas que se conhecem há anos, como eu te falei né, são famílias que trocam só de lugar né, o poder só troca de mão em mão e isso inclusive nas cidades ao redor né, então eles se conhecem muito bem, eles tem essa liberdade, as vezes eu ficava assim ó, meu deus do céu né, como é que o cara fala, se fala assim comigo eu cato a cartucheira já, mais eles não, é normal, então existia, os limites eram bem determinados (C15).

Os conselheiros de qualquer município pensavam no bem comum (C16).

Contatou-se que a maioria dos entrevistados acreditam que os conselheiros pensavam no bem comum de todos os municípios envolvidos, apesar de haver certas divergências, o que pode ser considerado normal quando se juntam atores dos mais variados segmentos.

9.6 Promoção do Controle Social

Entendendo que a promoção do controle social deve ser crucial, principalmente em espaços como o Conselho de Desenvolvimento Regional e para além dele, como forma de estimular a participação e o engajamento de todos os atores, questionamos se as ações do CDR tem a capacidade de promover o controle social e quais ações o conselho realiza e/ ou poderia realizar para a promoção do controle social.

De maneira pessimista, C01 justifica que:

É aquilo né, é uma coisa muito específica, é uma coisa muito técnica, é uma coisa de responsabilidade, se for um membro do conselho que vai fazer só isso da vida, beleza, mais, não vai ser assim porque não é assim, então deveria cuidar de conta, a gente deveria estar mais antenado por se tratar de dinheiro público, de políticas públicas, de desenvolvimento público, mais é o que eu digo, é uma função muito técnica, muito complicada, eu não tenho nem conhecimento pra te dizer se dá ou não dá, mais na minha santa ignorância, eu acho que se fosse uma pessoa que vai viver só disso eu acho que ok, beleza, mais tipo aí, agora vamos fazer uma reunião com 20 e poucos pra decidir o dinheiro, onde que foi, o que vai e o que não vai, é muito complicado, porque as vezes a gente puxa pro nosso lado do turismo, pro ambiente, pra segurança, é bem complicado (C01).

De mesmo modo, os conselheiros C02, C08, C12, C15, C19 e C21 alegam que o Conselho não tem capacidade de promover o controle social, por, entre outros motivos, ser muito complicado.

Para os conselheiros C03, C04, C05, C06, C07, C09, C10, C11, C14, C16, C17, C18, C20, C22 e C23 tiveram um posicionamento próximo, destacando as seguintes afirmações:

Tem mais não estava tendo, na prática não estava acontecendo, mais tem (C05).

Tem, com certeza, se elas forem executadas é a receita de bolo (C07). Sim né, tem capacidade, seria uma ótima oportunidade (C17).

Ele poderia ser, mas ele não estava sendo demandado para isso, mas eu vejo que com base no problema, por exemplo, o conselho poderia ser um fiscal dos órgãos públicos e não só dos órgãos públicos estaduais, poderia ser de todos os órgãos públicos tipo, eu como instituição poderia prestar contas dentro do conselho do que eu tô executando na região com o recurso público federal, não só do estado, o conselho poderia ser um agente fiscalizador ou alguém pra acompanhar isso, acredito que sim, mas não era feito (C20).

Teria se fosse assim entendido pelos membros (C23).

Para uma grande maioria dos conselheiros, o CDR tem a capacidade de promover o controle social, porém não é feita, não é explorada essa capacidade toda do Conselho, e, talvez, a justificativa esteja no discurso do conselheiro C23 que alegou que o Conselho não era entendido pelos membros como um espaço de promoção do controle social.

Quando questionados sobre quais ações o CDR poderia realizar para a promoção do controle social, houveram as mais variadas respostas, sendo que as respostas dos conselheiros C03, C05, C16, C22 indicavam a realização de palestras, oficinas, debates, reuniões como ações que o Conselho poderia realizar para promover o controle social. Os conselheiros C04 e C06 relataram que o conselho precisava de mais formação e transparência:

Ele podia fazer, podia fazer formação, formar pra pessoa estar mais atuando naquilo, porque nós ia lá só pra discutir projeto, cada prefeito levava os seus projetos e ia pra discussão, mais nunca se disseram que eu me lembro que deram uma palestra pra nós, pra nós ficar mais preparado, então isso ele podia fazer (C04).

Eu acredito que é ter essa formação, você ter o entendimento e ter clareza do que tá sendo feito, as ações tá em andamento, já tá sendo executada, é tantos mil que tá projetado, aquilo lá tá sendo construído, tem controle social, já foi gasto tanto na obra, ter uma transparência, né? (C06).

Após as observações, consideramos necessária a formação constante dos conselheiros, ainda mais pela certa rotatividade que o conselho apresenta.

O conselheiro C02 alerta que o conselho “*pode muita coisa mais não sabe como*” e o conselheiro C23 alega que o CDR “*não realizava ações para tal finalidade*”.

Por fim, selecionamos dois discursos que mais se aproximam e refletem o objetivo deste trabalho, sinalizando que, na visão de alguns entrevistados, é possível que o CDR realize ações concretas visando o controle social do desenvolvimento regional, pois, de acordo com C14:

[...] o conselho poderia atuar como um fiscal, um fiscal até mesmo nas obras, nós temos obras ali que são feitos projetos de uma forma porém na conclusão da obra vem totalmente diferente, eu acho que o conselho poderia ter voz

ativa até juridicamente pra denunciar, ou cobrar, ou fiscalizar, porque, vou te dar um exemplo de uma calçada, a empresa tal ganhou a licitação, vai fazer uma calçada, é pra fazer a calçada com, exemplo, três metros e meio de largura, eles fazem com dois, o asfalto, é oito metros de asfalto em cima da base, eles fazem com cinco, então tudo isso o conselho poderia ajudar, mais aí teria que ter técnicos dentro do próprio conselho, engenheiros, técnicos, ter uma equipe no próprio conselho (C14).

A partir de uma formação contínua, não haveria necessidade de um corpo técnico dentro do próprio Conselho, pois os próprios conselheiros poderiam fazer esse trabalho, ainda mais que alguns dos membros natos, os presidentes das Câmaras de Vereadores, tem o dever constitucional de fiscalização das contas públicas. Por fim, C16 coloca que:

Trazer um observatório social pra região, é a única forma, e com pessoas de fora, não poderia, por exemplo, eu tenho negócios na cidade, jamais poderia fazer parte do observatório, nenhum empresário local e ninguém da região poderia atuar num observatório desses, tem que ser completamente isento (C16).

Analisamos que o CDR possui total capacidade para assumir o protagonismo do controle social do desenvolvimento regional e promover as mais variadas ações visando o combate a corrupção em todos os níveis, porém, não era assim entendido pelos conselheiros.

Além de não ser entendido desta maneira pelos conselheiros, os mesmos solicitaram formações técnicas para que saibam o que é o Conselho, quais as competências, como funciona, a existência da Lei e do Regimento Interno, enfim, todas as informações necessárias para uma participação plena e consciente.

Neste capítulo apresentamos e analisamos os dados recolhidos durante as entrevistas individuais realizadas a partir de questionário semiestruturado (Apêndice 1) que foi elaborado partindo da Matriz de Categorias e Critérios de Análise do Controle Social, apresentada anteriormente.

Em suma, há uma distância significativa entre as ideias propostas pelos Conselhos de Desenvolvimento Regional e a sua realidade de operacionalização, tais como, reuniões previstas a cada trimestre, a falta de informação e também de formação e os interesses políticos individuais e partidários.

UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA 27ª ADR/SÃO JOAQUIM E DE SUA EXTINÇÃO

Este capítulo pretende realizar uma análise da atuação do Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional – ADR/São Joaquim, na óptica dos entrevistados.

A princípio, dividimos este capítulo em duas partes, na primeira procuramos abordar qual é a avaliação que os conselheiros fazem do CDR, no tocante à importância da existência e do trabalho do conselho, os seus pontos positivos e negativos.

Na segunda parte, analisamos a percepção dos atores sobre a nova configuração das Agências de Desenvolvimento Regional, uma vez que, conforme apresentado no Capítulo 4 do presente trabalho, a 27ª Agência de Desenvolvimento Regional – ADR/São Joaquim foi extinta.

11 A ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA 27ª ADR

Para esta análise, perguntamos aos conselheiros qual avaliação ele daria ao CDR, considerando uma escala de notas de 1 (um) a 5 (cinco), sendo 1 (um) a nota mais baixa e 5 (cinco) a mais alta.

O Gráfico 4 apresenta quais foram as avaliações dos conselheiros sobre a importância da existência e do trabalho do Conselho de Desenvolvimento Regional.

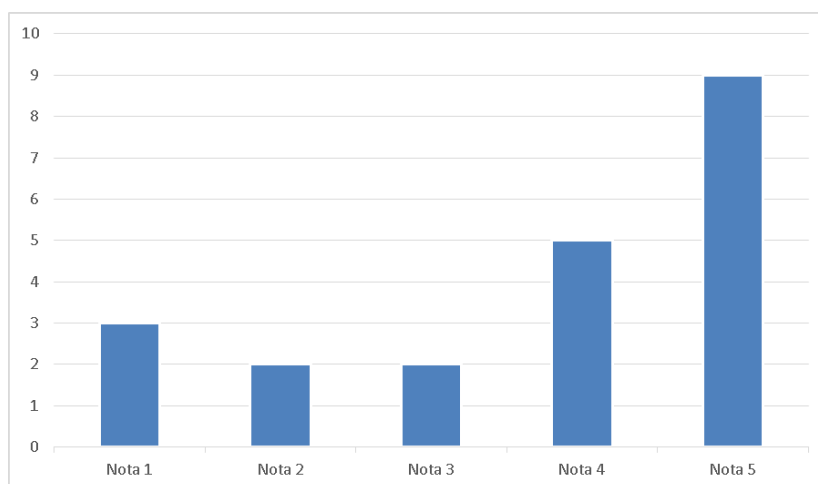


Gráfico 4 – Avaliação sobre a importância de existência e do trabalho do CDR

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

De acordo com o Gráfico 4, três conselheiros responderam a pior nota possível (um), outros dois conselheiros responderam a segunda pior (dois), em uma nota que pode ser considerada mediana (três), apenas dois conselheiros também. A nota 4 (quatro) foi respondida por cinco conselheiros e a nota máxima (cinco) foi respondida por nove conselheiros. Desta forma, consideramos que mais da metade dos conselheiros avaliam positivamente a importância da existência e do trabalho do CDR na microrregião.

Na mesma escala de notas, de 1 (um) a 5 (cinco), perguntamos aos conselheiros como eles consideram a atuação do CDR na microrregião.

O Gráfico 5 ilustra as avaliações sobre a atuação do CDR.

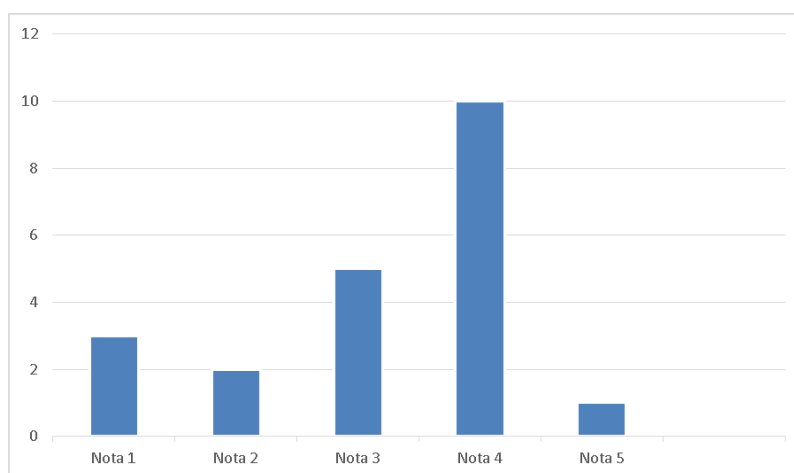


Gráfico 5 – Avaliação da atuação do CDR

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

A partir dos dados apresentados pelo Gráfico 5, analisamos que três conselheiros deram nota mínima (um), dois conselheiros deram a segunda pior nota (dois), cinco conselheiros avaliaram com nota 3 (três), dez conselheiros avaliaram com nota 4 (quatro) e apenas um avaliou com nota máxima.

Os resultados apresentados neste gráfico refletem que a atuação do CDR pode ser considerada regular, uma vez que recebeu apenas uma nota máxima.

Procuramos saber quais são os pontos positivos das ações realizadas pelo Conselho de Desenvolvimento Regional.

O conselheiro C09 não soube responder, enquanto o conselheiro C10 analisou que não teve ações realizadas pelo conselho. Ainda para os conselheiros C04, C05, C16 e C21 o Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional – ADR/São Joaquim não tem pontos positivos.

Os entrevistados C02 e C18 ponderam:

Eu acho que os pontos positivos do conselho seria eles terem o interesse com os municípios de ir atrás e se conseguir trazer alguma coisa, só que assim, objetivo que a gente não trouxe, não conseguiu muito resultado no nosso município e isso aí que tá, que eu acho que a questão que os municípios tão respondendo dessa forma, que nós não tivemos muito sucesso (C02).

Os pontos positivos são bastante, são inúmeros pontos positivos, a questão dos pontos positivos é que encurta um pouco os caminhos e dependendo do conselho. [...] mais que na verdade, conversando abertamente, hoje, tudo é limitado, os recurso é limitado, então muitas vezes você tá na titularidade de uma pasta mas não tem muito o que fazer devido os recursos, então isso foi o que eu senti, conversando com a presidente do conselho, muitas vezes você tem vontade, você tem intenção boa, mais na hora de você executar as coisas esbarra no financeiro, então essa é a realidade (C18).

Consideramos que o enfraquecimento do CDR, entre outros motivos, se deu pelo corte de orçamento das ADRs, o que acabou por inviabilizar muitos projetos e colocar em descrédito o CDR e a própria ADR, por consequência.

Os conselheiros C01, C17, C19 e C20 relataram que:

Essa reunião de juntar várias pessoas de várias regiões diferentes, porque eu acredito que sozinho a gente não vai a lugar nenhum, não adianta eu estar super bem desenvolvido aqui em Bom Jardim e Lauro Muller estar caindo aos pedaços e São Joaquim também, então essa união, essa questão de discutir em grupo, por um lado é bom, ajuda nesse processo democrático, eu acho que, pô, tem muitos pontos positivos assim, desenvolvimento, eu acho que é o maior ponto positivo (C01).

O positivo é que se cumpre as questões que estão na pauta, é discutido aquilo, o horário é uma hora, o que foi determinado mesmo praquela reunião, que sempre se fez presente a representante do executivo (estadual), isso é um ponto positivo, todas as cidades tem representantes e todas as cidades também tem lugares disponíveis pra fazer reuniões, tanto do conselho, e um ponto positivo que posso colocar é a integração dos municípios nessas reuniões, é bem interessante (C17).

As discussões regionais, muitas vezes no município você não tem conhecimento, ela chega digamos, o que é discutido prioridades de Bom Retiro, a gente sabe através das reuniões e muitas vezes são parecidas com as de Urupema, muitas vezes bate né (C19).

A articulação entre os agentes públicos que permitiu ocorrer, a participação em colocar agentes e fazer a negociação, a mediação, entre setores e entidades pra elas se aproximarem pra desenvolver um projeto, a visão global que a Agência tinha dos problemas da região e a vontade de fazer, de melhorar, de criar projetos, de resolver problemas, de estar focado nisso, isso eu acho que é um dos pontos positivos (C20).

Os conselheiros citados acima ressaltam a importância de se unir em um mesmo ambiente, os vários atores de uma mesma região. Ainda sobre os pontos positivos do CDR,

os conselheiros C12 e C14 comentam que para eles:

Conselho é políticas públicas, é, como se diz, o coletivo, prioridades, eficiência, planejamento, transparência, credibilidade porque são ações que tiram o caráter de ser uma ação tanto política, mais uma ação de interesse econômico regional, enfim, desenvolvimento, nesse sentido (C12).

Os positivos são os trabalhos que foram realizados foram muito bem feitos, os projetos bem feitos, muito empenho principalmente das ADR's, muito empenho eu vi, muito trabalho, realmente gente trabalhando em cima, então isso é louvável, isso é um ponto positivo (C14).

Por fim, o conselheiro C07 resume que “os pontos positivos é a construção dessa agenda pro desenvolvimento regional”. A formação da agenda faz parte do ciclo de políticas públicas e, de acordo com Secchi (2012, p. 35) “formar agenda significa influenciar a lista de prioridades de algum ator político”, a partir desta definição podemos considerar que o Conselho atingiu a sua finalidade, ainda que parcialmente.

Além de perguntarmos aos conselheiros os pontos positivos das ações do CDR, questionamos quais são os pontos negativos que o CDR poderia melhorar a sua atuação.

Considerando como ponto negativo a questão política, os conselheiros C01, C03, C20 classificam que:

Essa questão de interesse, esse jogo político que tem no meio, esse jogo de interesses que é o que mais me incomoda assim, mais a gente sabe que existe e a gente tem que aprender a lidar com isso, várias cabeças pensantes as vezes é muito negativo porque ninguém pensa igual, um gosta de azul o outro gosta de amarelo e não vai chegar em um consenso assim tão fácil, mais eu acho que esse é um processo de construção e esse ponto negativo a gente pode, depois de uma guerrinha, transformar num ponto positivo (C01).

Alguma politicagem, a politicagem isso existe, a gente observa que existe, dentro da ADR também foi observado que eu observei algumas coisas, os recursos deveriam ser mais pulverizados, eu acho que mais bem distribuídos, então houve que esse município foi mais beneficiado que os outros, isso foi observado (C03).

Política, muita intervenção política, independente de posição, visão partidária, nada, porque no fundo o partido A ou B é a mesma coisa né, então essa interferência política dos interesses políticos e interesses pessoas que existem tanto indo e vindo, era acho que o maior problema e esse eu acho que na construção de gestão coletiva vai ser o maior problema aqui no Brasil pra enfrentar isso (C20).

Diferente dos primeiros, os entrevistados C06, C10, C14 acreditam que o principal ponto negativo é a falta de reunião e de participação.

Para os conselheiros C02, C04, C05, C07, C16, C19 e C21 o ponto negativo é que não se tem resultados, não se tem ações concretas desenvolvidas pelo CDR, neste sentido, inclusive até justificando a sinalização dos outros entrevistados, o conselheiro C12 reflete:

Os negativos é que falta um pouco mais de engajamento, falta um pouco mais de ação, embora se tenha o conselho, se monte reuniões, a gente não é tão participativo, ainda fica um pouco aquém, tem que dar publicidade ao conselho, dizer a importância do conselho, tem que ter, ele tem que existir na verdade, ele trabalha por fora mais na verdade a população tem que saber o que que ele faz e porque que ele tá agindo e que ele é meramente de apoio e de auxílio ao desenvolvimento, a um planejamento, que ele não tem o poder de fazer, que muitas vezes a gente é muito cobrado quando se cita alguma coisa, que está levando em pauta e que tá indo pro conselho, as pessoas já acham que vai acontecer e na verdade isso é um planejamento.

Para o entrevistado C15, há dois pontos negativos:

A centralização (em São Joaquim), talvez essa volatilidade que dá pro cidadão, eu sou cidadã também, a certeza de que a gente não tem absolutamente nenhuma política pública palpável e que seja duradoura, que dê ao cidadão a certeza de que a minha tarefa é essa e eu vou leva-la até o fim e quando essa terminar eu monto outra pra você e monto outra, monto outra, então assim, nossa, nós fizemos tanto planejamento em relação ao FUNDAM e de uma outra pra outra puff (expressão que faz alusão a um sumiço), e os dados que a gente teve acesso que são calamitosos vão ser piores então daqui dez anos, é a conclusão que eu tive, então assim, é uma pena você ganhar instrumentos para começar a sair da estaca zero e de uma hora pra outra quando você tá na estaca dois e meio puff (expressão que faz alusão a um sumiço), uau, e agora?

O ponto negativo mais mencionado (sete vezes) é a ausência de ações concretas dos trabalhos desenvolvidos pelo CDR e creditamos isso pela falta de investimentos nas próprias ADRs, uma vez que sem recursos os projetos se tornam praticamente inviáveis de serem executados. Nessa avaliação feita por parte da maioria dos conselheiros, ainda há resquícios do tempo das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), quando o Governo do Estado destinava recursos e a SDR elaborava e executava o seu próprio orçamento, respeitando as prioridades indicadas pelo CDR.

O conselheiro C09 não soube responder e os conselheiros C18 e C22 consideram que não há pontos negativos no Conselho de Desenvolvimento Regional.

Para finalizar, questionamos se os entrevistados acreditam que o conselho possui capacidade para atender todas as demandas que lhe competem.

Os conselheiros C01, C03, C04, C06, C08, C09, C10, C11, C15, C16, C18 e C21 acreditam que sim, o Conselho possui capacidade para atender todas as demandas.

Apesar de alegar que sim, os conselheiros C09 e C18 caracterizam que:

Eu acho que daria conta, só que eu acho que não adianta um conselho se esforçar e não ter o recurso pra dar conta de tudo (C09).

Ele tem condições de fazer, capacidade pra fazer eles tem, mais aquilo que eu falei, muitas vezes a vontade é bastante mais esbarra exatamente na hora do recurso, se vim recurso a coisa anda e se não tem, não tem como, isso aqui

é uma maneira simples, se eu tenho dinheiro eu consigo fazer as coisas lá na minha casa, agora se eu não tenho daí fico só na vontade e essa questão aí foi uma das questões que eu conversei com a Solange, muitas vezes ela como presidente ela disse, olha, eu me sinto muitas vezes frustrada porque diante das demandas a gente vê que a crise não é só nos nossos municípios, é a nível de estado, é a nível de Brasil e o dinheiro muitas vezes pra aplicar naquilo que se precisa aplicar não tem e aí a gente fica no sofrimento querendo ver as coisas sair e não tem como (C18).

Apesar de, para eles, haver capacidade e competência do Conselho, essas qualidades se reduzem a nada, pois esbarram na falta de orçamento.

De forma contrária a esses conselheiros, os entrevistados C02, C05, C07, C12, C14, C17, C19, C20 e C22 relataram que o CDR não possui capacidade para atender todas as demandas que lhe competem.

Justificando essa incapacidade do conselho, C20 comenta:

Não, por problema de estrutura, por problemas políticos e por uma falta de organização. Não que era desorganizado, não que as pessoas trabalhavam mal, não era isso, mais quando teve a mudança de SDR pra ADR, eu tô na região desde 2010, tem oito anos, e eu acho que faltou uma definição do que que era essa Agência, esse conselho, esse CDR, o que que era isso, quais são os objetivos, qual a visão, missão disso aí, qual era o objetivo, faltou um planejamento estratégico pra ver o que que aquela entidade ia fazer nas regiões, foi muito uma decisão arbitrária, uma decisão política, o fato de ter construído vários talvez perdeu o sentido né, tu pulverizou muito as regiões, então virou um cabide de cargo público porque eu ajudei em campanha tal então fulano assume tal, assume tal, então acabou sendo desvirtuado, uma excelente ideia que acabou sendo desvirtuada em função de política (C20).

Para o conselheiro C20 a transformação de SDRs para ADRs foi muito brusca e equivocada, não ficando claro para a sociedade qual seria o papel que as ADRs e os CDRs teriam que desempenhar a partir dessa transformação. Outro motivo alegado pelo conselheiro foi a grande quantidade de SDRs/ADRS (chegou a 36 regiões), onerando e inchando a máquina pública estadual, o que acabou por comprometer a credibilidade da instituição.

Em suma, houve um equilíbrio nas respostas entre aqueles que consideraram o Conselho competente (doze conselheiros) e os que consideraram que o Conselho não é competente (nove conselheiros), porém ambas as partes alegam que o Conselho é limitado pela ausência de recursos.

2 | PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS SOBRE A EXTINÇÃO DA 27ª AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – ADR/SÃO JOAQUIM

Antes de iniciarmos as entrevistas com os membros do Conselho, mais especificamente no mês de março do ano de 2018, recorde-se que o governador reeleito,

João Raimundo Colombo, do PSD, renunciou ao seu mandato de governador para ser candidato ao Senado Federal, assumindo então o vice-governador, Eduardo Pinho Moreira, do MDB. Uma das primeiras medidas tomadas pelo novo governador foi a extinção de 15 (quinze) ADRs, inclusive a ADR/São Joaquim. A partir dessa decisão a ADR/São Joaquim foi incorporada à ADR/Lages, que, antes abrangia um total de 12 (doze) municípios e agora com os 6 (seis) da ADR/São Joaquim, sua área de abrangência alcança os 18 (dezoito) municípios da Serra Catarinense.

Apesar de ser recente a extinção, uma vez que a mesma ocorreu no mesmo mês (março de 2018) que as entrevistas foram iniciadas, buscamos analisar quais são as percepções dos conselheiros sobre a extinção da ADR/São Joaquim.

Diante desse questionamento, três conselheiros (C03, C08 e C09) não souberam responder, como expressa o conselheiro C09, para ele *“por parte é bom né, pra economia do estado, mas por outra parte nós aqui, eu não sei como é que tá em Lages pra te dizer realmente se é bom ou se é ruim”*.

Na visão dos conselheiros C18 e C21 não tem muita diferença o fato de haver ADR ou não e os outros órgãos do próprio governo estadual podem absorver parte da demanda.

Os entrevistados C02, C04, C05, C06, C16, C17, C19 e C22 consideram positiva a extinção da ADR/São Joaquim, pois, relatam que:

Isso aí eu vou dar nota dez pro governo que extinguiu, já era pra ter extinguido há muito tempo, isso aí vou te falar bem a verdade, é cabide de emprego (C04).

Eu acredito que talvez tenha sido uma coisa interessante, uma coisa boa, diminuir as ADR's eu acredito que nós temos que regionalizar as ADR's, que nem uma só em Lages para os municípios seria e talvez diminuir os conselheiros, apesar de que os conselheiros não ganham nada, são voluntários, mais para as discussões não serem muito políticas né e principalmente diminuir, na minha opinião, diminuir os conselheiros que fossem ligados a função pública, ter mais pessoas que não fossem da administração pública, que tivessem uma visão de fora e que pudessem opinar sobre o assunto de forma não política (C19).

O entrevistado C04 justifica que a ADR seria um cabide de empregos, já para o conselheiro C19 a extinção foi uma coisa interessante e boa, e, no caso dos CDRs, deveria diminuir os conselheiros que fossem ligados à função pública e aumentar o número de pessoas externas à administração pública, incluindo outros possíveis atores.

Revelando um movimento dos prefeitos para solicitar a extinção da ADR, o conselheiro C16 comenta:

Ótima, era um pedido que nós ia fazer e não foi preciso nós passar por esse desgaste, nós tava pronto pra fazer esse pedido, os prefeitos da região, menos o de São Joaquim que não assinaria porque a SDR é lá dentro de São

Joaquim, mais os outros 5 municípios assinavam pra extinguir. No dia que nós tava fazendo o documento de manhã, de tarde o governador extinguiu. No mesmo dia, de manhã nós em Brasília, só o de São Joaquim não assinava porque não podia assinar mesmo, e de tarde o homem (governador Eduardo Pinho Moreira) veio e tirou esse peso de nós (C16).

Os conselheiros C01, C07, C10, C11, C12, C13, C14, C15 e C20 foram contra a extinção da ADR/São Joaquim, pois, entre outros motivos, alegam:

Uma catástrofe (risos), uma catástrofe pelos motivos que eu te falei, a gente de alguma forma tinha um instrumento que era bom, não era ótimo, mais era bom, ele acontecia, ele fazia as coisas acontecer, a gente via a capacidade transformadora que ele tinha, que a ADR tinha nas mãos, mais de uma hora pra outra a gente se dá conta da fragilidade dessas situações dentro do Brasil né? (C15).

*Muito negativa pra região porque, como eu falei, mesmo tendo vários problemas de concepção talvez, a referência política dentro do órgão, ter uma agência dessas é muito importante pra fazer esse meio de campo, porque quem executa as ações são os órgãos públicos né, não adianta a gente ter um conselho que vai dizer assim: vamos melhorar a educação na região se tu não envolver os órgãos públicos ou os órgãos privados pra executar essa política, quem executa são os órgãos públicos e os órgãos privados, **então é um meio, se criava um ambiente, um ecossistema pra você poder conversar e dialogar com as pessoas, numa mesma mesa tu tinha um conjunto de problemas e tu pensava em projetos e ações pra resolver esses problemas.** Eu acho que vai ser muito negativa porque mesmo tendo uma ADR de Lages agora que vai atender o município, a região é muito grande, existe também diferenças gritantes entre os municípios em torno de Lages e os municípios em torno de São Joaquim, as cidades são diferentes, o IDH é diferente, a concentração de riqueza é diferente, os problemas são diferentes, lá em Lages não tem problema da maçã, das pessoas que vem colher maçã, tu tem outros problemas de uma cidade maior, aqui tu já tem esse tipo de problema, então é muito diferente, não dá pra botar num mesmo saco, e aí como a região que agora vai ter 18 municípios, eu acho que não vai se ter o mesmo cuidado, por exemplo, eu era membro do conselho e até agora não recebi nenhum convite pra participar do conselho (C20) (grifos nossos).*

A fragilidade apontada pelo conselheiro C15 se refere à descontinuidade de políticas públicas ocasionada pela mudança de governo, e, para C20, os municípios terão o ecossistema que oferecia a oportunidade de diálogo entre vários atores em busca de soluções para os problemas regionais fragilizados uma vez que será o triplo de municípios da ADR/São Joaquim, ou seja, a atenção a esses municípios não será a mesma.

Aos conselheiros também foi perguntado se a mudança vai facilitar ou dificultar o trabalho desenvolvido no âmbito da Agência de Desenvolvimento Regional.

O entrevistado C07 não soube responder, e o entrevistado C01 alega que “eles (ADR/Lages) vão se adaptar, mais pra gente ficou ruim, ficou medonho”.

Para os conselheiros C17 e C18 não irá mudar nada, conforme discurso dos mesmos

apresentado abaixo:

Vamos ter que esperar pra ver, isso aí é uma suposição, pois olha, eu acredito que vai ficar igual, vai ficar igual do jeito que tava, não tinha muita coisa e vai ficar do jeito que tá, não muda nada (C17).

Eu acho que não facilita e nem dificulta, fica tudo na mesma, no mesmo patamar, porque na questão aqui, quando tem recurso, tanto em Lages como em São Joaquim, as coisas acontecem (C18).

Analisando que irá facilitar o trabalho, os conselheiros C02, C03, C04, C05, C06 e C22, comentam C02 e C03 que:

Eu acho que a tendência é melhorar, porque ser pior, não vai ser (C02).

Eu acho que vai facilitar, acredito que aqui era algo que todos quase, pelo que eu observei, quase todos os municípios da ADR queriam que isso acontecesse, acredito que vai facilitar, mais é como eu te falei, essa estrutura técnica que está lá, vai ter suporte para dar para os municípios, onde que são vários municípios que foram pra lá (C03).

De forma contrária a estes, os entrevistados C01, C07, C09, C10, C11, C12, C14, C15, C16, C19, C20, C23 acreditam que a extinção da ADR/São Joaquim e incorporação a ADR/Lages, dificulta os trabalhos no âmbito das ADRs, pois, para eles:

Eu acho que vai faltar pessoas pra trabalhar, pra atender o público, então vai ser prejudicial, a estrutura da ADR ela é muito pequena, é, assim, sabe aquela economia boba, que tu extingue várias funções? Primeiro que tu não faz um diagnóstico da onde que funciona e da onde que não funciona, aí tu faz um corte a facção pra dizer que economizou R\$ 50 milhões. R\$ 50 milhões de um órgão público do governo estadual não representa nada, não vai resolver o aumento de salário de professor, que é a folha, não vai resolver problema de pagamento de aposentado, não vai resolver nada, então é mais pra dizer que fez algo, pra agradar uma opinião pública de um grupo de pessoas que surgiu por desconhecer as ações de uma agência de desenvolvimento regional (C20).

Vai dificultar, pois a ADR era um órgão que aglutinava, envolvia os setores, entidades, empresas e fazia a interlocução com o poder público estadual (C23).

O conselheiro C20 acredita que a economia estimada com a extinção das 15 (quinze) ADRs alegada pelo governador é muito pouco se comparada ao orçamento do Estado, e que não será essa medida que irá resolver o problema das contas públicas estaduais.

Demonstrando estar desacreditado no modelo de descentralização adotado pelo Estado de Santa Catarina, o conselheiro C16 expressa:

Eu acredito que vai ficar pior ainda, dá de fechar Lages também, tem que fechar Lages eu acho, que continua um cabide de emprego lá, que alguns vão ser transferidos pra Lages então, a minha opinião, deve fechar Lages

também (C16).

Por último, procuramos analisar se os entrevistados acreditam que a mudança para Lages vai facilitar ou dificultar o trabalho desenvolvido no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Regional, uma vez que, o Conselho de Desenvolvimento Regional da Agência de Desenvolvimento Regional de Lages contava com 12 (doze) municípios e agora chega ao total de 18 (dezoito) municípios. Considerando que são 04 (quatro) conselheiros por município (o prefeito, o Presidente da Câmara de Vereadores e dois membros da sociedade civil organizada), multiplicados pelo número de municípios (dezoito), teremos um CDR com 73 (setenta e três) conselheiros (setenta e dois conselheiros somados ao Secretário Executivo da ADR e presidente do CDR).

Os conselheiros C16 e C21 relataram que não sabem responder a esse questionamento.

De acordo com os entrevistados C08, C09 e C23, não irá mudar em nada. Com o mesmo pensamento de que não irá mudar muita coisa, o conselheiro C18 comenta que sem recurso as coisas não acontecem nem em Lages, nem em São Joaquim:

Olha, eu acho que depende muito, depende muito da pessoa, eu não sei se vão ser os mesmos, depende muito da pessoa que tá lá, se quiser mostrar serviço, mostra pra que veio, eu acho que, tanto em Lages como em São Joaquim a coisa funciona direitinho, só que, aquilo que eu já falei, se for uma pessoa competente e tiver recurso pra trabalhar as coisas acontecem, agora caso contrário, nem em Lages nem em São Joaquim não funciona (C18).

Para os conselheiros C01, C07, C10, C11, C12, C14, C15 e C20, a mudança para ADR/Lages irá dificultar os trabalhos no âmbito do CDR, uma vez que, eles justificam que:

Vai dificulta ele, porque em tese ele desmotiva um pouco, era um trabalho que já vinha sendo realizado aqui e agora, como é que você vai marcar um plano de ação, vinculado a ADR de Lages aonde se tem o planejamento deles próprio, que Lages também é uma cidade que busca vários programas de desenvolvimento aonde eles vão brigar para estar em Lages então fica mais difícil a gente tá brigando com forças maiores, é mais difícil para o conselho conseguir hoje implantar alguma ação. Tendo a ADR aqui se tornaria mais forte, mais teve um desgaste, desgaste natural e a gente pagou o preço do desgaste, o conselho agora faz dias, faz meses, que não tem reuniões, o conselho tá quieto, parou, faz tempo que não tem feito nada, não foi discutido mais nada (C12).

Eu acho que o conselho vai dificulta na seguinte forma, vai ser mais difícil unir todos, vai ser mais difícil (C14).

De acordo com os conselheiros C12 e C14 vai dificultar porque vai ser mais difícil unir todos e também porque o fato de Lages ser uma cidade maior, e sede da ADR, pode pesar na hora do poder de decisão e indicação. O conselheiro C15 acredita que:

*Dificulta um monte, dificulta um monte porque, é o que eu tava falando, eu acredito na descentralização talvez na reorganização da estrutura da ADR, eu entendo que é custo, ter uma funcionária aqui, ter uma outra pessoa em Lages, isso é muito caro pra ser mantido, mais a partir do momento em que elas apresentavam resultado essas extinções e aí é **uma percepção particular, eu acredito que a manutenção ou extinção das ADR's foi feita unicamente com base no critério político, essa é uma região de pouquíssima influência política, a gente tem pouca população, a gente tem pouca renda, sabe?** [...] (C15) (grifos nossos).*

Na visão do conselheiro C15, a extinção das ADRs aconteceu com base no critério político, aliado ao fato de a região possuir pouca influência política, pouca população (o que significa pouco voto ou colégio eleitoral reduzido) e ainda de baixa renda, sendo esses os motivos apresentados para possivelmente justificar a extinção da ADR/São Joaquim. Ainda acreditando que irá dificultar os trabalhos no CDR, o conselheiro C20 argumenta que:

Vai dificultar, se todos os conselheiros participarem vai ser um conselho muito grande, o que poderia minimizar é tu trabalhar com subconselhos, manter os conselhos, as pessoas que tavam envolvidas ali, agora tu não tinha mais o secretário mas se desloca o gerente da educação pra participar do conselho daqui, mas não botar todos num mesmo lugar, separa isso, faça-se subconselhos aí tu pode ter um espaço pra tu discutir, mas igual, vai dificultar, igual não vai ser a mesma coisa (C20).

Para ele, um Conselho com 73 (setenta e três) membros é muito grande, o que dificulta os trabalhos, portanto, o mesmo sugere que sejam criados subconselhos, porém alerta que ainda assim irá dificultar e que não será a mesma coisa.

Em geral, as opiniões estão bem divididas para ambos os lados, tanto para aqueles que concordam, quanto para aqueles conselheiros que não concordam com a extinção da ADR/São Joaquim e de seu Conselho.

Esta seção procurou apresentar e analisar a percepção dos conselheiros sobre a extinção da ADR/São Joaquim, se os trabalhos serão facilitados ou dificultados no âmbito das ADRs e dos CDRs.

Neste capítulo também apresentamos e analisamos a avaliação sobre a importância da existência e do trabalho do CDR, sobre a atuação do CDR, os pontos positivos e negativos e se o conselho possui capacidade para atender todas as demandas que lhe competem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os objetivos principais desta dissertação foram pesquisar, analisar e descrever a relação entre as práticas de gestão social e controle social no planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas do desenvolvimento regional no âmbito da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional e seu respectivo Conselho de Desenvolvimento Regional.

Em consonância com os objetivos principais foram estabelecidos objetivos específicos, cabendo relacioná-los às considerações finais desta pesquisa.

O capítulo 1 (um) apresentou a introdução e descreveu o processo de construção da Matriz de Categorias e Critérios de Análise do Controle Social elaborada pelo GPDeC com base em Tenório (2012), Villela (2012) e Allebrandt (2016). Esta matriz norteou a elaboração do questionário (Apêndice 1) utilizado nas entrevistas com os membros do Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª ADR/São Joaquim, sendo de vital importância para este estudo as categorias e os critérios de análise estabelecidos nesta matriz.

O capítulo 2 (dois) aprofundou os conhecimentos teóricos sobre temas amplos e complexos que instigam o questionamento da relação entre desenvolvimento, descentralização, políticas públicas, gestão social e participação vinculados aos objetivos que servem de interesse ao controle social, tais como a transparência e o combate a corrupção.

O *locus* desta pesquisa, apresentado no Capítulo 3 (três), foi identificado nos mais variados aspectos, como os aspectos geográficos, populacionais, sociais, econômicos e geopolíticos-administrativos. Os aspectos geopolíticos-administrativos identificaram e analisaram o modelo de descentralização adotado pelo Estado de Santa Catarina através das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) e ADRs, mais recentemente, bem como, descreveram a composição, dinâmica e participação do Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional.

O capítulo 4 (quatro) sintetiza as percepções sobre como ocorre a gestão e o controle social do desenvolvimento regional no âmbito da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional, apresentando em um primeiro momento o perfil dos conselheiros membros do CDR. Posteriormente são apresentadas as percepções dos conselheiros sobre como ocorre o controle social do desenvolvimento regional na perspectiva dos conselheiros, sendo relacionados com os conceitos das sete categorias e seus critérios de análise e estabelecendo as devidas relações que serão extraídas para estas considerações finais.

Sobre o perfil dos membros do Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional, analisamos que ele é composto majoritariamente por homens, dos 25 (vinte e cinco) conselheiros, 22 (vinte e dois) são homens e apenas 3 (três) são mulheres.

A média de idade (soma da idade de todos dividido pelo número de conselheiros

entrevistados) é igual a 47,63 (quarenta e sete e sessenta e três) anos.

Dos 22 (vinte e dois) conselheiros entrevistados, 4 (quatro) informaram ter o ensino fundamental completo, 8 (oito) conselheiros tem o ensino médio completo, outros 8 (oito) alegam ter o ensino superior completo e 2 (dois) possuem pós-graduação.

Apenas 5 (cinco) dos 23 (vinte e três) entrevistados não são filiados a partidos políticos, se mostrando um conselho bastante partidarizado.

Sobre o tempo que estão como conselheiros, três conselheiros informaram fazer parte do CDR há menos de um ano, a grande maioria (dezesesseis conselheiros) alegaram estar há pelo menos um ano no CDR, outros dois alegam ser conselheiros há dois anos e a Secretária Executiva e Presidente do CDR que está no Conselho tem dez anos. O grande número de conselheiros que estão há um ano se explica pelo fato de algumas casas legislativas terem convencionado que o mandato do cargo de Presidente da Câmara de Vereadores é de um ano, o que prejudica os trabalhos do CDR pelo grande fluxo de membros que o Conselho pode ter.

As visões sobre o conceito de desenvolvimento regional, na concepção dos entrevistados, são as mais diferenciadas possíveis, algumas em uma perspectiva de crescimento econômico, outras na perspectiva de um desenvolvimento a partir do Estado, e outras ainda apresentam um conceito mais amplo na perspectiva de um desenvolvimento regional sustentável.

Assim como foram diferenciadas e amplas as visões sobre o desenvolvimento regional, também são para os entrevistados, inúmeros os fatores que influenciam no desenvolvimento regional, sendo os mais citados a política, a cultura e as estradas.

Os conselheiros em geral acreditam que o Conselho de Desenvolvimento Regional poderia influenciar muito no desenvolvimento da região, porém nos últimos tempos, para eles, não tem influenciado em nada. Os mesmos justificam a ausência de influência, entre outros motivos, pela falta de recursos para execução das obras e prioridades definidas pelo CDR, inclusive alguns conselheiros revelaram a existência de um movimento para solicitar ao governador a extinção da ADR/São Joaquim.

Ainda no Capítulo 4 (quatro), a partir dos dados coletados nas entrevistas individuais, adentramos na Matriz de Categorias e Critérios de Análise do Controle Social, que foi utilizada para nortear este estudo.

Quanto a categoria de análise **processos de discussão** constata-se que os canais utilizados para o chamamento das reuniões do Conselho eram os mais variados, desde ofícios via e-mail até telefone e rede social (*WhatsApp* e *Facebook*), portanto, os canais utilizados são bem amplos e adequados à informação e à mobilização dos membros do Conselho, porém os convites eram destinados apenas aos conselheiros, sem que a sociedade civil sequer soubesse da existência da reunião ou da existência do CDR,

descumprindo o parágrafo 3º, do artigo 19 do Regimento Interno dos CDRs.

Constata-se que, em relação à qualidade das informações repassadas no espaço do conselho eram claras, objetivas, pertinentes, de fácil interpretação e apresentadas no momento oportuno.

Verificou-se que a maioria (mais da metade) dos entrevistados acredita que os temas relevantes para discussão provém das instituições representadas ou de seus representantes. Também foi possível verificar que os conselheiros desconhecem os meios de divulgação das atas do conselho, demonstrando também o desconhecimento do Regimento Interno e do *site* do CDR.

Os conselheiros alegaram desconhecer outra instituição que atue de forma semelhante ao Conselho de Desenvolvimento Regional, o que demonstra a importância de um ambiente como esse para o desenvolvimento regional.

Observou-se que os temas eram discutidos apenas no âmbito do Conselho, não havendo outro espaço de discussão além do CDR e que o Conselho não dispõe de grupos de trabalho setoriais.

As reuniões do CDR acontecem de forma itinerante, o que, para os conselheiros, contribui para atuação do Conselho, pois acaba tomando conhecimento e se aproximando da realidade dos outros municípios. Além disso, as prefeituras disponibilizam as suas estruturas para sediar a reunião, o que não onera o poder público.

O órgão de acompanhamento das ações deliberadas no Conselho de Desenvolvimento Regional, conforme a Lei determina, é a Secretaria de Estado da Casa Civil, porém poucos conselheiros demonstraram possuir esse conhecimento.

Para os conselheiros o CDR não exerce influência sobre os processos de participação popular que ocorre nos municípios/região.

Quanto à categoria de análise da **inclusão**, constatou-se que o cidadão não conselheiro pode participar das reuniões do CDR, porém sem direito a voto. O que acontece é que o cidadão não conselheiro não participa, pois sequer fica sabendo das reuniões do Conselho, devido à restrição dos canais utilizados para divulgação e chamamento aos processos de discussão.

Apesar desses canais serem os mais variados possíveis (e-mail, telefone, ofício, *WhatsApp* e convite), esses convites eram destinados apenas aos conselheiros, o que, de certa forma, acabava restringindo a participação da sociedade civil no processo de planejamento, acompanhamento e controle social das políticas públicas para o desenvolvimento regional dos municípios no âmbito da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional. Seria interessante que fossem realizados convites e informes via rádios locais e também uma ampla divulgação nas prefeituras, câmaras de vereadores e outros órgãos públicos.

A partir dos relatos, observamos que a aceitação social, política e técnica do CDR ficou prejudicada pelo fato da sociedade sequer saber da existência do Conselho de Desenvolvimento Regional.

Sobre o critério da valorização cidadã, todos os conselheiros demonstraram considerar a participação cidadã como positiva e que deveria ser estimulada e apoiada.

Na categoria denominada **pluralismo**, percebe-se que o regimento interno do Conselho prevê a participação dos diferentes atores da sociedade (poder público, setor empresarial, sociedade civil organizada), porém, para os conselheiros, não havia efetiva participação por parte dos membros do Conselho, o que consideramos ser crítico. Apesar de não haver uma efetiva participação no CDR, os conselheiros demonstraram que tem consciência da importância do processo democrático da participação.

A categoria da **igualdade participativa** apresentou grande deficiência, pois o método para participação e os critérios de escolha dos representantes no Conselho ocorre por imposição legal. A maior deficiência acontece porque apenas uma pequena parcela dos conselheiros demonstraram conhecimento de que forma se dá a escolha dos representantes no Conselho e quais são os critérios de escolha. Apresentando total desconhecimento da Lei e o Regimento Interno que institui e regulamenta o CDR, sinalizando a necessidade urgente de formação contínua para os conselheiros.

Apesar disso, os conselheiros acreditam que a fala dos representantes é coerente com o processo participativo e o acompanhamento na definição e avaliação de políticas públicas, na visão da maioria dos entrevistados, ocorre dentro do espaço do Conselho, durante as explicações dos conselheiros.

Quanto à **autonomia** analisamos que a origem das proposições advém das instituições que possuem representantes no CDR e a maioria dos membros do Conselho são do poder público, podendo ocorrer um desequilíbrio de poder em favor do mesmo. Sobre o cidadão não conselheiro poder participar das reuniões e deliberações, consideramos que fica prejudicada a participação uma vez que os canais de divulgação das reuniões do CDR não são amplos e não chegam até a população. Ainda para os conselheiros, as políticas setoriais poderiam ser discutidas pelos seus beneficiários, porém isto não acontecia.

Os conselheiros consideram que há sim um tratamento diferenciado para as propostas que vem do poder público estadual, porém não ocorre interferência do mesmo nas decisões do Conselho, o que é muito positivo para a possibilidade de exercer a própria vontade.

Constatou-se que todos os conselheiros têm liberdade para propor e votar, e, para eles, a liderança é exercida de forma democrática, apesar de ser imposta por Lei.

Na categoria do **bem comum** verificou-se que praticamente todas as propostas feitas pelos conselheiros são aprovadas, porém nem todas são executadas. As aprovações

acontecem por prioridades, mas nada garante que a prioridade elencada como número um seja a primeira a ser executada, o que acaba gerando um descontentamento por parte dos conselheiros que elencam as prioridades e as mesmas não acontecem ou quando acontecem, não respeitam a ordem estabelecida.

A maioria dos entrevistados respondeu que ocorre a análise dos relatórios da gestão estadual/regional para adoção de novas ações, cumprindo o que estabelece o Regimento Interno e tendo um instrumento (no caso, os indicadores de desenvolvimento) que permite avaliar de forma mais concreta se as ações propostas e executadas estão acontecendo e qual a amplitude destas ações.

Notou-se que o Conselho acompanha o andamento dos serviços propostos nos processos de participação e também toma conhecimento da gestão estadual.

Observou-se que o Conselho não obtém uma resposta da sociedade, pois a mesma não toma conhecimento nem da existência, muito menos da importância do trabalho desenvolvido no Conselho de Desenvolvimento Regional.

Ocorre uma prestação de contas por parte da Secretária Executiva para apresentar os números do governo do Estado na região, como a indicação dos valores que foram investidos, porém o CDR não presta contas, pois não movimenta verba e o órgão que faz o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Conselho é a Secretaria de Estado da Casa Civil.

Quanto à categoria **controle social**, percebeu-se que o Conselho tem acesso às informações do setor público apenas pelo relato verbal dos outros conselheiros e o Conselho não dispõe de um mecanismo que permita o acesso direto às informações governamentais, exceto o Portal da Transparência, que foi mencionado direta ou indiretamente por apenas seis conselheiros.

O acompanhamento dos programas e ações governamentais sugeridas pelo Conselho acontece apenas de forma superficial e no próprio espaço do Conselho, não sendo cobrado com afinco e determinação à execução e acompanhamento dos projetos. Seria interessante o apoio expressivo da sociedade civil para fazer pressão e chamar mais atenção dos atores.

Os entrevistados se mostraram divididos entre os que não acreditam e os que acreditam na capacidade do CDR de assumir o protagonismo do controle social do desenvolvimento regional na área de abrangência da 27ª Agência de Desenvolvimento Regional – ADR/São Joaquim.

Os atores que compõem o Conselho são reconhecidos pela sociedade como promotores do bem comum, seja pela representatividade política ou pela representatividade da instituição que representa no Conselho.

Demonstrou-se que a dinâmica do Conselho permite espaço para discussão de

temas ligados à transparência e combate à corrupção, porém, esses temas não foram abordados durante as reuniões.

Constata-se que não ocorreu nenhuma ação de controle social, na perspectiva de fiscalização das contas públicas, realizada pelo Conselho, porém, quatro conselheiros responderam que as ações que ocorreram de controle social serviram para controlar os trabalhadores que vão para colheita de pêra e maçã, ou seja, foram ações que aconteceram na perspectiva oposta daquela que advogamos aqui, pois neste trabalho partimos do pressuposto de que a sociedade detém o poder sobre o Estado e o mercado, porém, as ações descritas acima se referem ao Estado controlando a sociedade.

Foi possível perceber que o CDR acompanha as políticas públicas, porém não divulga e nem faz análises das mesmas, sendo que o Conselho, nunca interferiu para mudar alguma obra ou programa em andamento, exceto à época das SDRs. Além disso, a maioria dos conselheiros afirma não haver nenhum instrumento de controle utilizado pelo CDR, enquanto dois conselheiros afirmaram que o instrumento de controle seriam as próprias atas e apenas dois conselheiros citaram o Portal da Transparência como instrumento de controle utilizado pelo CDR.

Notou-se que as informações disponibilizadas ou acessadas pelo Conselho são bem compreendidas e que a maioria dos entrevistados acredita que os conselheiros pensavam no bem comum de todos os municípios envolvidos, apesar de haver certas divergências, o que pode ser considerado comum quando se juntam atores dos mais variados segmentos.

Seguindo a premissa deste estudo, na visão da maioria dos conselheiros, o CDR tem a capacidade de promover o controle social, porém não é feita, não é explorada essa capacidade toda do Conselho, e, talvez, a justificativa esteja no discurso de um conselheiro que alegou que o Conselho não era entendido pelos membros como um espaço de promoção do controle social. Além de não ser entendido desta maneira pelos conselheiros, os entrevistados alegaram ser incapazes para realização deste trabalho, solicitando formações técnicas para que saibam o que é o Conselho, quais as competências, como funciona, a existência da Lei e do Regimento Interno, enfim, todas as informações necessárias para uma participação plena e consciente.

No Capítulo 5 (cinco), foram realizadas avaliações sobre a importância da existência e do trabalho do CDR, a atuação do Conselho, os seus pontos positivos e negativos, bem como, se o Conselho tem a capacidade para atender todas as demandas que lhe compete.

Em uma escala de 1 (um) a 5 (cinco), sendo 5 (cinco) a nota máxima, constata-se que os conselheiros avaliam a importância da existência e do trabalho do CDR na região com a nota máxima. Nesta mesma escala, observa-se que a nota baixou, ficando entre 3 (três) e 4 (quatro), em relação à atuação do Conselho de Desenvolvimento Regional. O fato de a nota ser menor quando se refere à atuação do CDR acontece pelo enfraquecimento

de toda política de descentralização estadual que aconteceu a partir da transformação das SDRs em ADRs, uma vez que, a partir desta transformação as ADRs não receberam mais a destinação fixa de recursos públicos estaduais para realização das prioridades, o que fragilizou as ADRs e, por consequência os conselhos, que se tornaram órgãos consultivos, com reuniões periódicas a cada três meses, ocorrendo apenas 4 (quatro) reuniões por ano, o que, pela avaliação dos conselheiros, é muito pouco para tantos problemas que afetam direta e indiretamente no desenvolvimento regional.

Constata-se que o principal ponto positivo ressaltado pelos conselheiros é a importância de se unir em um mesmo ambiente os vários atores de uma mesma região para trabalhar em prol do desenvolvimento de todos. O ponto negativo é a ausência de ações concretas dos trabalhos desenvolvidos pelo CDR e creditamos isso à falta de recursos estaduais nas ADRs, uma vez que sem recursos os projetos se tornam praticamente inviáveis de serem executados. Nessa avaliação feita por parte da maioria dos conselheiros, ainda há resquícios do tempo das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), quando o Governo do Estado destinava recursos e a SDR elaborava e executava o seu próprio orçamento, respeitando (ou não) as prioridades indicadas pelo CDR.

Nota-se um equilíbrio nas respostas entre aqueles que consideram o Conselho competente (doze conselheiros) e os que consideram que o Conselho não é competente (nove conselheiros), porém ambas as partes alegam que o Conselho é limitado pela ausência de recursos.

Percebeu-se que as opiniões dividiram-se entre aqueles que não concordaram com a extinção e os que concordaram com a extinção da ADR/São Joaquim. Os que não concordaram com a extinção alegam que a dificuldade será muito maior agora que a ADR/São Joaquim pertence ao território de abrangência da ADR/Lages, pois anteriormente eram apenas seis municípios e agora esse número triplicou, chegando a 18 (dezoito) municípios. Da parte contrária, revelou-se um movimento por parte dos prefeitos, com exceção do prefeito do município de São Joaquim, para solicitar ao governador a extinção da ADR, sinalizando o descrédito que passa o processo de descentralização no Estado de Santa Catarina.

Constata-se que os conselheiros acreditam que a extinção da ADR/São Joaquim e sua anexação à ADR/Lages irá dificultar os trabalhos desenvolvidos no âmbito da Agência de Desenvolvimento Regional, uma vez que, aumentou o número de municípios em 1/3, de doze para dezoito, e foi mantido o mesmo número de funcionários para suprir o aumento dessa demanda.

Percebeu-se que os conselheiros, em sua maioria, acreditam que a mudança para o CDR da ADR/Lages vai dificultar os trabalhos no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Regional, porque vai ser mais difícil unir todos (uma vez que o CDR da ADR/Lages contará com setenta e três conselheiros) e também porque o fato de Lages ser uma cidade maior, e

sede da ADR, pode pesar na hora do poder de decisão e indicação de projetos.

Avalia-se que a pesquisa atingiu o objetivo geral estabelecido, que era pesquisar, descrever e analisar a relação entre as práticas de gestão e controle social no planejamento, acompanhamento e avaliação de políticas públicas do desenvolvimento regional no âmbito da 27ª ADR/São Joaquim e o seu respectivo CDR. Também avalia-se que os objetivos específicos determinados para análise e conclusão desta pesquisa foram alcançados com sucesso, uma vez que o Capítulo 2 aprofunda os conhecimentos teóricos sobre os conceitos de gestão social e controle social; o Capítulo 3 identifica e analisa o modelo de descentralização adotado pelo Estado de Santa Catarina através das Agências de Desenvolvimento Regional, bem como, descreve a composição, dinâmica e participação do Conselho de Desenvolvimento Regional da 27ª ADR/São Joaquim; o Capítulo 5 e 6 apresentam e analisam os resultados obtidos pela aplicação do questionário e das entrevistas, como se dá o controle social do desenvolvimento regional na perspectiva dos atores sociais envolvidos no processo.

Conclui-se que o Conselho de Desenvolvimento Regional da extinta 27ª ADR/São Joaquim tinha potencial para assumir o protagonismo do controle social das políticas públicas do desenvolvimento regional, porém, o mesmo não era entendido pelos conselheiros como tal. Além disso, esse potencial ficou reduzido pela falta de recursos e, ainda mais reduzido pela falta de formação técnica dos conselheiros, o que inviabiliza, a curto e médio prazo, o controle social do desenvolvimento regional no planejamento, acompanhamento, e avaliação de políticas públicas.

Conforme a pesquisa realizada demonstra, o modo como é proposta e como se operacionaliza a participação e o envolvimento dos atores sociais, via Conselhos de Desenvolvimento Regional, é um engodo, uma vez que os CDRs possuem caráter consultivo, os conselheiros são designados por ato do Chefe do Poder Executivo, os atores políticos são maioria nos Conselhos e as reuniões acontecem a cada trimestre, o que acaba suprimindo quase que por completo a participação e a cidadania deliberativa.

Sobre os conselheiros, o fato de ignorarem o marco jurídico e de não possuírem uma formação adequada e permanente resulta em uma manipulação, que acaba por hegemonizar o Conselho e assim dar sustentação ao governo, legitimando-o.

A permanência por uma década de um agente político na presidência da ADR/São Joaquim e do Conselho reflete o modo da gestão estadual, indicando uma aliança de interesses partidários (PSD/PMDB, no caso), que acabou por desgastar e comprometer a Agência.

A transformação das SDRs em ADRs acentuou o enfraquecimento do processo de descentralização adotado pelo Estado de Santa Catarina, que culminou com a extinção de 15 (quinze) ADRs e de seus CDRs. Neste ano de 2018 ocorre nova eleição para o cargo

de Governo do Estado e alguns candidatos pautam em suas promessas de campanha a extinção das Agências de Desenvolvimento Regional por completo, enquanto outros prometem mudanças ainda não declaradas. Se acontecerem as mudanças, que sejam para uma maior inclusão da sociedade civil, para que ocorra mais transparência, gestão social, controle social e respeito com a *res pública*.

REFERÊNCIAS

- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas**: a Atuação dos Conselhos Municipais de Ijuí- RS, de 1989 a 2000. Ijuí, Ed. Unijuí, 2002.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **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. 2010. 301f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Estado, Administração Pública e Gestão Social. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (org.). **Desenvolvimento sob múltiplos olhares**. Ijuí: Unijuí, 2012.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Gestão social e deliberação em espaços públicos: categorias e indicadores para monitoramento e análise. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (org.). **Cidadania, Território e atores sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.
- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of American Institute Planners**, v. 35, n. 3, p. 216-224, 1969.
- BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. **Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada**, Texto para discussão nº 630, Brasília, fev. 1999.
- BERTALANFFY, Ludwig Von. **General system theory; foundations, development, applications**. New York: G. Braziller, 1969.
- BINOTTO, Erlaine; RIBEIRO, Elaine Silva; DALLABRIDA, Valdir Roque; SIQUEIRA, Elisabete Stradiotto. Descentralização Político-Administrativo: 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, Walter Marcos Knaesel. Desenvolvimento Regional e descentralização político-administrativa: um estudo comparativo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. **Revista de Sociologia Política**, v. 16, n. 30, p. 297-311, jun. 2008.
- BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. Intervenções governamentais nos processos decisórios para a promoção do desenvolvimento regional: um estudo de caso das Secretarias de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina – SDR. **Revista Redes**, v. 10, n. 2, p. 181-195, maio/ago. 2005.
- BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil 1930-1967**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na América Latina, no entanto. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 5-27, jan./ mar. 2002.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Fundamentos teóricos da Gestão Social. **Revista Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 5, n. 1, p. 4-19, 2015.

CANÇADO, Airton Cardoso; SAUSEN, Jorge Oneide; VILELLA, Lamounier Erthal. Gestão social versus gestão estratégica. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2013.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n.º 3, artigo 1, p. 681-703, set. 2011.

CANÇADO, Airton Cardoso; VILLELA, Lamounier Erthal; SAUSEN, Jorge Oneide. Gestão social e gestão estratégica: reflexões sobre as diferenças e aproximações de conceitos. **Revista de Gestão Social e Ambiental – RGSA**, v. 10, n. 3, p. 69-84, set./dez. 2016.

COGO, Edson Luiz; DALLABRIDA, Valdir Roque. Avaliação dos processos de descentralização nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul: o marco jurídico como respaldo à participação social. **Revista Inclusão Social**, v. 6, n. 1, p. 175-190, jul./dez. 2012.

DALLABRIDA, Valdir Roque (org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DAMO, Márcia Regina Sartori. **Análise da descentralização administrativa do governo do Estado e os efeitos da fragmentação territorial no oeste catarinense**. 2006. 205f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

DEMO, Pedro. Participação e planejamento: arranjo preliminar. **Revista do Serviço Público**, v. 44, n. 1, p. 49-76, 1989.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

EPAGRI. **Microrregião dos Campos de Lages**. Florianópolis: EPAGRI, 2016b. Disponível em: <http://docweb.epagri.sc.gov.br/website_cepa/Dados_regioes/Cam_pos_Lages.pdf>. Acesso em: 12 de dezembro de 2017.

EPAGRI. **Panorama microrregional**. Florianópolis: EPAGRI, 2016a. Disponível em: <http://www.epagri.sc.gov.br/?page_id=3210>. Acesso em: 10 de dezembro de 2017.

FILHO, Vladimir Oganaukas. **Descentralização administrativa do Estado de Santa Catarina: caracterização e resultados (2003-2015)**. 2016. 155f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

FILIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. **Revista RAC**, v. 14, n. 2, p. 212-228, mar./abr. 2010.

FRITZEN, Adriano. **Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Celeiro**. 2017. 210f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2017.

FURASTÉ, P. A. **Normas técnicas para o trabalho científico**: explicitação das normas da ABNT. 17. ed. Porto Alegre: Dáctilo-Plus, 2014.

GAIO, Amarildo Luiz. **As estratégias de ação utilizadas pela Secretaria do Estado do Desenvolvimento Regional de São Joaquim para implementar o Plano de Desenvolvimento Sustentável do seu território**. 2005. 130f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOULARTI FILHO, Alcides. **Formação econômica de Santa Catarina**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2007.

GOULARTI, Juliano Giassi. Um decênio das Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: O que mudou? **Revista Desenvolvimento em Questão**, ano 13, n. 23, jan./mar. 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Denilson Luís Werle, São Paulo, Editora Unesp, 2014.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, n. 36, p. 39-53, 1995.

HACK, Késya Margarida; FILIPPIM, Eliane Salete. O difícil equilíbrio entre descentralização, desenvolvimento e participação: o caso dos conselhos de desenvolvimento regional no estado de Santa Catarina. **Revista Desenvolvimento em Questão**, ano 8, n. 16, jul./dez. 2010.

HINNAH, Daniel. **O controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Noroeste Colonial**. 2017. 105f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

LINDER, Mariana Canadas. **A contribuição das SDRS para o desenvolvimento regional em Santa Catarina no período recente**: o caso de São Joaquim. 2010. 100f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Fundação Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2010.

MARCON, Maria Teresinha de Reneses. **A trajetória dos processos de regionalização em Santa Catarina**: escalas geográficas e atores sociais. 2009. 422f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

PAES, Camila. Transferência de ADR de São Joaquim está quase completa. **Correio Lageano**, Lages, 14 de abril de 2018. Disponível em: <<https://clmais.com.br/transferencia-de-adr-de-sao-joaquim-esta-quase-completa/>>. Acesso em: 01 de maio de 2018.

PEREIRA, José Roberto; CANÇADO, Airton Cardoso. **Gestão social de cooperativas**. Curitiba: Appris, 2018.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília: PNUD, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 15 de novembro de 2017.

RIBAS, Taciana Angélica Moraes. **Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Missões**. 2017. 170p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2017.

RIVERA, Anayetzin H. **Desarrollo regional y la decolonialidad: análisis sobre la epistemología de la gestión social brasileña**. 2016. 118f. Disertación (Maestría em Desarrollo Regional) – Universidad Federal del Tocantins, Palmas, 2016.

RÖHRIG, Franciane Alba. Descentralização rumo ao desenvolvimento regional sustentável. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 6, n. 2, p. 129-140, Jul./dez. 2007.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC/CAPES/UAB, 2014.

RUDNICK, Luciane Tischler. **A política de descentralização administrativa e o desenvolvimento regional em Santa Catarina**. 2010.133f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade do Contestado, Canoinhas, 2010.

RUDNICK, Luciane Tischler; MATTEDI, Marcos Antonio. Uma análise da política de descentralização administrativa em Santa Catarina, 2003-2009. **Revista NECAT**, ano 2, n. 4, jul./dez. 2013.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC/CAPES/UAB, 2014.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina, de 05 de outubro de 1989**. Disponível em: <<http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Legislacao%20Correlata/Constituicoes%20e%20Emendas/1989%20-%20Constituicao%20Estadual%20de%2005%20de%20outubro%20de%201989.pdf>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 1.537, de 14 de março de 2018b**. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/sc/decreto-n-1537-2018-santa-atarina-extingue-cargos-e-funcoes-publicas-na-estrutura-organizacional-da-administracao-publica-estadual-e-das-agencias-de-desenvolvimento-regional-e-estabelece-outras-providencias>>. Acesso em: 20 de março de 2018.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 856, de 06 de setembro de 2016b**. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/sc/decreto-n-856-2016-santa-atarina-aprova-o-regimen-to-interno-das-agencias-de-desenvolvimento-regional-dos-conselhos-de-desenvolvimento-regional-dos-colegiados-regionais-de-governo-e-estabelece-outras-providencias>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2018.

SANTA CATARINA. **Discurso de posse do governador em exercício Eduardo Pinho Moreira, de 16 de fevereiro de 2018a.** Disponível em: <<http://sc.gov.br/index.php/noticias/temas/institucional/discursos-de-posse-do-governador-em-exercicio-eduardo-pinho-moreira>>. Acesso em: 10 de março de 2018.

SANTA CATARINA. **FUNDAM.** 2017. Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br/servicos/assunto/37>>. Acesso em: 07 de julho de 2018.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 534, de 20 de abril de 2011.** Disponível em: <http://legislacao.sef.sc.gov.br/legtrib_internet/html/leis/2011/lc_11_534.htm>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2017.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003.** Disponível em: <http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Leislacao%20Correlata/Reforma_Administrativa/2003_-_Lei_Complementar_N_243%20de_30_de_janeiro_de_2003.pdf>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 271, de 20 de dezembro de 2004.** Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2004/271_2004_Lei_complementar.html>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005.** Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007.** Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=163847>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2017.

SANTA CATARINA. **Lei ordinária nº 16.795, de 16 de dezembro de 2015b.** Disponível em: <http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Leislacao%20Correlata/Leis%20Ordinarias/2015%20-%20LEI%20ORDINARIA_N_16_795%20DE_16_DE_DEZEMBRO_DE_2015.pdf>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2017.

SANTA CATARINA. **Mensagem nº 156, Exposição de motivos nº 197/2015 e Projeto de Lei nº 0206.8, de 03 de julho de 2015a.** Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/expediente/2015/PL0260_8_2015_Original.pdf>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2017.

SANTA CATARINA. **Programa de desenvolvimento e redução das desigualdades regionais: crescendo juntos.** Florianópolis, 2016a.

SEBRAE. **Santa Catarina em números:** macrorregião Serra Catarinense. Florianópolis: Sebrae/SC, 2013b.

SEBRAE. **Santa Catarina em números:** Santa Catarina. Florianópolis: Sebrae/SC, 2013a.

SECCHI, Leonardo. Formação da agenda: método de policy advocacy para ensino de políticas públicas. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, v. 4, n. 1, p. 32-47, jan./mar. 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. **Revista Espacios Públicos**, v. 15, n. 34, p. 43-64, maio/agosto, 2012.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 22.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SIEDENBERG, Dieter Rugard (org.) et al. **Desenvolvimento sob múltiplos olhares**. Ijuí: Unijuí, 2012.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Desenvolvimento: ambiguidades de um conceito difuso. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 4, nº 4, Dez. 2006.

SIEDENBERG, Dieter Rugard; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Fundamentos do planejamento. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (org.) **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2005.

SILVA, Rodrigo de Bona da. Sociedade e Estado: Quem controla Quem? Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações Sociedade-Estado. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 8, n. 13, p. 404-423, jul/dez. 2016.

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

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidade e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2004. 212p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

SOUZA, Celine. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TENORIO, Fernando Guilherme. (Org.) **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TENORIO, Fernando Guilherme. (Re)visitando o conceito de Gestão Social. **Revista Desenvolvimento em Questão**, ano 3, n. 5, jan./jun. 2005.

TENORIO, Fernando Guilherme. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 40(6):1145-62, Nov./Dez. 2006.

TENORIO, Fernando Guilherme. **Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov, 2004.

TENORIO, Fernando Guilherme. Escopo teórico. In: TENÓRIO, Fernando G. (Org.) **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios e análise. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TENORIO, Fernando Guilherme. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 32(5):7-23, Set./Out. 1998.

TENORIO, Fernando Guilherme; COSTA, Frederico Lustosa da. Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública: entre práticas e representações sociais. **Cadernos EBAP**, Rio de Janeiro, FGV/EBAP, n. 93, março, 1999.

TENORIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 31(4):101-25, Jul./Ago. 1997.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis, Vozes, 1995.

TRIVINÕS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VERONESE; Marília Verissimo. GUARESCHI, Pedrinho Arcides. Hermenêutica de Profundidade na Pesquisa social. **Ciências Sociais Unisinos [online]**, n. 42, mai./ago. 2006.

VIEIRA, Edson Trajano; SANTOS; Moacir José dos. Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 8, n. 2, p. 344-369, mai-ago/2012.

VILLELA, Lamounier Erthal. Escopo metodológico. In: TENÓRIO, Fernando G. (Org.) **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios e análise. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS INTEGRANTES DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA 27ª ADR/SÃO JOAQUIM

UNIÚJ – UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

DACEC – Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação

PPGDR – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional

GPDeC – Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento Comunicação e Cidadania

O CONTROLE SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL À LUZ DA GESTÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA 27ª AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL/SÃO JOAQUIM

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome: _____

Cargo: _____ Instituição: _____

Escolaridade: _____ Idade: _____

Filiação Partidária: _____

Local de Realização da Entrevista: _____

Data: _____ Hora Inicial: _____ Hora Final: _____

QUESTÕES INTRODUTÓRIAS

1. No seu entendimento, o que é desenvolvimento regional?
2. Quais os fatores que influenciam no desenvolvimento regional?
3. De que forma o Conselho de Desenvolvimento Regional influencia ou pode influenciar no desenvolvimento?
4. Há quanto tempo participa do Conselho de Desenvolvimento Regional?

QUESTÕES CATEGORIZADAS

Bloco 1 – Neste bloco, pretendemos tratar dos processos de discussão existentes no seu CDR (canais de difusão de informações, qualidade das informações, espaços de integração de ideias e setores, pluralidade do grupo (compartilhamento da liderança), uso de órgãos e estruturas já existentes, relações com outros processos de participação).

5. Quais os canais utilizados para o chamamento e divulgação dos processos de discussão e deliberação?
6. As informações apresentadas são claras, objetivas e de fácil interpretação?
7. As informações são pertinentes e apresentadas no momento oportuno?
8. Os temas relevantes para discussão têm ligação com as demandas da população? Ou

provém das instituições representadas?

9. Existe algum meio de divulgação das atas e ações do Conselho?

10. Além do Conselho de Desenvolvimento Regional, conhece alguma instituição que atue de forma semelhante?

11. Os temas passam por processos de discussão além do espaço do Conselho?

12. O Conselho dispõe de grupos de trabalho setoriais?

13. O Conselho utiliza alguma estrutura existente para o seu funcionamento? Isso contribui ou limita a atuação do Conselho?

14. As ações e decisões do Conselho são repassadas para outras instâncias participativas?

15. O Conselho tem influência sobre os processos de participação popular (Conferências, Consultas, Audiências) que ocorrem no município/região? De que forma ocorre?

Bloco 2 – Neste bloco de questões pretendemos tratar dos processos de inclusão (abertura dos processos de discussão, aceitação social-política- técnica dos envolvidos, valorização cidadã).

16. Como o cidadão, de maneira geral, pode participar do processo de discussão e/ou deliberação no Conselho?

17. Quais os canais para a divulgação e chamamento dos processos de discussão?

18. Como você percebe a importância da participação cidadã?

19. Como o cidadão, de maneira geral, percebe a importância do Conselho de Desenvolvimento Regional?

Bloco 3 – Neste bloco pretendemos tratar do pluralismo (participação e perfil dos participantes).

20. O regimento/estatuto do Conselho prevê a participação dos diferentes atores da sociedade (poder público, setor empresarial, sociedade civil organizada)? Se sim, existe efetiva participação?

21. O(s) conselheiro(s) tem consciência da importância do processo democrático de participação?

Bloco 4 – Neste bloco pretendemos tratar da igualdade participativa (forma de escolha dos representantes, discurso dos representantes e avaliação participativa).

22. De que forma se dá a escolha dos representantes no Conselho?

23. São divulgados os critérios de escolha dos representantes? Como?

24. A fala dos representantes é coerente com o processo participativo?

25. Como ocorre o acompanhamento na definição e avaliação de políticas públicas?

Bloco 5 – Trata da autonomia do conselho (origem das proposições, alçada dos atores, perfil de liderança, possibilidade de exercer a própria vontade).

26. Os temas em discussão no conselho têm origem nas discussões das instituições ou são frutos de pensamento do representante?

27. O cidadão não conselheiro pode participar das discussões e deliberações?

28. As propostas que provém do poder público estadual tem algum tratamento diferenciado no processo de discussão?

29. Políticas setoriais poderão ser discutidas pelos seus beneficiários no Conselho?
30. Até que ponto o poder executivo estadual interfere nas decisões do Conselho?
31. A liderança é exercida de forma democrática?
32. Os representantes têm liberdade para propor ou votar?
33. As proposições provêm de discussão interna anterior na entidade/segmento que tem assento no Conselho?

Bloco 6 – Trata do bem comum (objetivos alcançados, aprovação cidadã dos resultados).

34. Como é realizada a avaliação das ações propostas pelo Conselho?
35. O conselho analisa Relatórios de Gestão regional/estadual para a adoção de novas proposições?
36. O Conselho acompanha o andamento dos serviços propostos nos processos de participação popular?
37. O Conselho toma conhecimento do andamento da gestão estadual/municipal/regional?
38. De que forma o Conselho obtém resposta da sociedade sobre os trabalhos desenvolvidos?
39. As prestações de contas dos Conselhos são objeto de apreciação em alguma outra instância?

Bloco 7 – Controle Social, trata da transparência, legitimidade social, do acompanhamento das políticas públicas, dos instrumentos de controle, da inteligibilidade e da promoção do controle social no Conselho.

40. O Conselho tem acesso às informações do setor público? De que forma?
41. Existem mecanismos que permitam ao Conselho, acesso direto às informações governamentais? Quais?
42. Em caso de ter acesso, essas informações são utilizadas para a tomada de decisões dentro do conselho?
43. Existe acompanhamento dos programas e ações governamentais sugeridas pelo Conselho? De que forma isso ocorre?
44. O Conselho, como promotor do desenvolvimento local/regional, tem condições de assumir o protagonismo do controle social na sua área de atuação?
45. Os atores que compõem o Conselho são reconhecidos pela sociedade como agentes promotores do bem comum?
46. A dinâmica do Conselho permite espaço para discussão de temas ligados à transparência e combate à corrupção?
47. Alguma ação de controle social já foi realizada pelo Conselho? Qual? Como ocorreu?
48. O Conselho acompanha e divulga análises das políticas públicas?
49. Alguma vez o Conselho já interferiu para mudar alguma obra/programa em andamento?
50. Quais instrumentos de controle são utilizados pelo Conselho?
51. As informações disponibilizadas ou acessadas pelo Conselho são compreendidas pelos conselheiros?
52. Como você percebe a intervenção dos conselheiros nas reuniões, se verifica uma compreensão do assunto tratado ou do contexto em que o mesmo se encontra ou reflete

puramente os interesses da pessoa/órgão representado?

53. As ações do Conselho têm a capacidade promover o controle social?

54. Quais ações o Conselho realiza e pode realizar para a promoção do controle social?

FORMULÁRIO DE PESQUISA COM OS MEMBROS DO CONSELHO

Nome: _____ **Município:** _____

Local de Realização da Entrevista: _____

Data: _____ **Hora Inicial:** _____ **Hora Final:** _____

Avaliação dos conselheiros sobre o CDR

1 – Em uma escala de 1 a 5, qual a importância da existência e do trabalho do CDR em seu município/microrregião?

2 – Em uma escala de 1 a 5, como você considera a atuação do CDR no seu município/microrregião?

3 – Quais os pontos positivos das ações realizadas pelo CDR?

4 – Quais os pontos negativos em que o CDR pode melhorar sua atuação?

5 – Acredita que o conselho possui capacidade para atender todas as demandas que lhe compete?

Percepção dos atores sobre a nova configuração das Agências de Desenvolvimento Regional

1 – Qual a sua percepção sobre a extinção da ADR São Joaquim?

2 – Acredita que essa mudança vai facilitar ou dificultar o trabalho desenvolvido no âmbito da Agência de Desenvolvimento Regional?

3 - Acredita que essa mudança vai facilitar ou dificultar o trabalho desenvolvido no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Regional?

SOBRE O AUTOR

JOÃO EDUARDO BRANCO DE MELO - Bacharel em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense (UNIPLAC), especialista em Desenvolvimento Regional pela Universidade do Planalto Catarinense (UNIPLAC), especialista em Gestão Pública Municipal pelo Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), especialista em Tecnologias para Educação Profissional pelo Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), especialista em Gestão Pública na Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI) e atualmente é doutorando em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).



www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)

www.facebook.com/atenaeditora.com.br

O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA 27ª AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE SÃO JOAQUIM/SC:

Uma análise do controle social à luz de sua gestão social





www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

@atenaeditora 

www.facebook.com/atenaeditora.com.br 

O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA 27ª AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE SÃO JOAQUIM/SC:

Uma análise do controle social à luz de sua gestão social

