

## A EXPERIÊNCIA DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DOS ESTADOS DE SC E RS: CONCEPÇÕES, PERCEPÇÕES E SÍNTESE AVALIATIVA

*Valdir Roque Dallabrida<sup>1</sup>*

*Pedro Luis Büttenbender<sup>2</sup>*

*Walter Marcos Knaesel Birkner<sup>3</sup>*

### RESUMO

A descentralização como estratégia para a melhoria na gestão pública já que documentos internacionais faziam indicativos ainda no início da década de 1960. No entanto, de forma mais efetiva, é na Constituição de 1988 que no Brasil são previstas diferentes práticas compartilhadas de gestão de políticas públicas, na relação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, principalmente, através da criação de conselhos gestores nos municípios. Essa é uma prática em processo avançado de funcionamento, apesar de alguns indicativos sobre desafios que ainda precisam ser superados. Neste artigo não será feita referência a estas formas de descentralização, sim, aos processos de descentralização político-administrativa que ocorrem internamente nos Estados federados, na sua relação com as regiões e municípios, através da criação de diferentes estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento. Tomando como foco de observação as experiências dos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, propõe-se sintetizar as principais análises feitas sobre tais experiências, tomando por base obras publicadas nos últimos oito anos. Tais obras resultam de investigações realizadas por pesquisadores de diversas universidades brasileiras. O objetivo é destacar as diferentes concepções das pessoas envolvidas ou atingidas pela experiência, como as lideranças e o cidadão em geral as percebe e uma síntese avaliativa, a partir dos autores de estudos realizados. Também com base em obras já publicadas, serão sintetizadas algumas concepções e análises sobre descentralização, contemplando autores referência sobre o tema. Percebem-se grandes desafios a serem superados na prática.

**Palavras-Chave:** Descentralização. Gestão pública. Desenvolvimento regional. Estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento.

### ABSTRACT

The experience of political and administrative decentralization of the states of SC and RS: views, perceptions and evaluative synthesis. Decentralization as a strategy for improving public management in international documents as they were still indicative of the early 1960s.

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional, com atuação no Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UnC). Brasil. E-mail: [valdirroqued897@gmail.com](mailto:valdirroqued897@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutorando em Administração Pública, professor titular da Unijuí. Brasil. E-mail: [pedrolb@unijui.edu.br](mailto:pedrolb@unijui.edu.br).

<sup>3</sup> Doutor em Ciências Sociais, com atuação no Mestrado em Desenvolvimento da UnC. Brasil. E-mail: [walter.marcos@pq.cnpq.br](mailto:walter.marcos@pq.cnpq.br).

However, more effectively, is the Constitution of 1988 provided that in Brazil are different shared practices, management policies, there relation shipbet ween the Federal, State, Federal District and municipalities, mainly throughthe establishment of management councils in the municipalities. This is a practice in na advanced operation, despite some indications about the challenges that still need to be over come. This item Will not bem adereference to these forms of decentralization, yes, the processes of political and administrative decentralization occurring internally in the federal states, in relation to regions and municipalities, through the creation of different structures subnational management of development.Taking as its focus the experiences of observing the states of Santa Catarina and Rio Grande do Sul, it is proposed to summarize the mainan alysis is carried out on these experiences, base Don workspublished in the lasteight years. Such works are there sult of investigation scarried out by researchers from several universities. The aimis to high light the diferente conceptions of the people involved or affected by the experience, as the leaders and citizens in general perceives the mand a summary of evaluation, from the authors of studies. Also based on published works, will be summarized some views and analysis on decentralization, authors contemplating a reference on the subject. You see some major challenges to be over come in practice.

**Keywords:** Decentralization. Public administration. Regional development. Sub national structures of development management

*La descentralización se puede crear por decreto o por ley en sus aspectos formales, pero no se puede sacar de la cabeza de la gente el centralismo mediante idéntico mecanismo. Hay pues, una gran asimetría entre ambos desde el punto de vista de su construcción/deconstrucción (BOISIER, 2004).*

## **Introdução**

A descentralização como estratégia para a melhoria na gestão pública não é tema tão recente no Brasil. Em documentos e textos internacionais, já no início da década de 1960, consultores da Organização das Nações Unidas (ONU) recomendavam aos países em desenvolvimento a descentralização política, administrativa e fiscal como solução para os graves problemas enfrentados. Paralelamente, a partir do Relatório da ONU de 1962, assistese a uma ampla difusão de conceitos e pressupostos que vinculavam democracia e desenvolvimento, via descentralização. Já os movimentos sociais no Brasil, do fim da década de 1970 ao início da década de 1980 retomaram a questão da democratização do Estado, com a seguinte questão: *que mecanismos são necessários criar para democratizar o Estado e torná-lo realmente público?* Os movimentos sociais partilhavam do entendimento de que a democracia representativa não era suficiente para ampliar a participação social na gestão pública (MORONI, 2005).

A Constituição Brasileira de 1988, em seu afã de instituir instrumentos legais e canais visando a participação cidadã na gestão pública, previu em vários de seus artigos formas de descentralização político-administrativa. O principal mecanismo de participação social instituído foram os conselhos. Moroni (2005) define um conselho como um órgão colegiado, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por integrantes do

governo e da sociedade civil, com as finalidades de elaboração, deliberação e controle na execução das políticas públicas. Ainda, segundo o autor, numa leitura simplificada, pode-se dizer que os conselhos deslocam o espaço da decisão do estatal-privado para o estatal-público, possibilitando a transformação dos sujeitos sociais em sujeitos políticos. Nessa transformação, a governabilidade passa a assumir o caráter democrático e compartilhado. Assim, o principal objetivo estratégico desses conselhos é a universalização da cidadania e, portanto, a construção de uma democracia real.

Este indicativo de descentralização da gestão pública está sendo viabilizado, desde a Constituição de 1988, através de diferentes práticas, na relação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, repassando responsabilidades na gestão de políticas públicas, por exemplo, na área da saúde e assistência social. Assim sendo, a gestão destas políticas públicas é compartilhada com a sociedade através da criação de conselhos gestores nos municípios. Essa é uma prática em processo avançado de funcionamento, apesar de alguns indicativos sobre desafios que ainda precisam ser superados. Neste artigo não será feita referência a estas formas de descentralização, sim, aos processos de descentralização que ocorrem internamente nos Estados, na sua relação com as regiões, através da criação de diferentes estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento (DALLABRIDA; ZIMMERMANN, 2009).

Veja-se como o tema da democratização e da participação cidadã, condições para que ocorra o compartilhamento Estado e sociedade na gestão pública, é tratado no Art. 1º da Constituição Federal.

Art. 1.º - A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Acompanhando a tendência democratizante presente na Constituição Federal, a partir de 1989, as Constituições Estaduais previram formas de descentralização político-administrativa autorizadas pela Constituição Federal, que em seu Art. 43 permite aos estados a adoção de políticas voltadas ao desenvolvimento regional e local. Assim, as Constituições Estaduais, por aquilo que se chama de competência subsidiária, também estabeleceram em seus textos constitucionais, possibilidades neste sentido. Com isso, em vários estados brasileiros foram implantadas diferentes formas de descentralização da administração pública. São mais conhecidas as experiências dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Estado do Rio Grande do Sul (RS)<sup>4</sup>, dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRIs) – de meados da década de 1990 até 2002<sup>5</sup> – e das Secretarias de Desenvolvimento

---

<sup>4</sup> A referência aos Corede, deve-se ao fato de que trata-se da única experiência, pós Constituição de 1988, de descentralização nos estados, que não sofreu nenhuma interrupção desde sua criação no início da década de 1990, tendo passado por seis administrações estaduais, de partidos diferentes (PDT, PMDB, PSDB e PT). Os primeiros Corede foram criados ainda em 1991, sendo oficializados por Lei Estadual em 1994. Portanto, a experiência tem 20 anos. Hoje são 28 os Corede.

<sup>5</sup> A criação dos FDRIs em SC foi articulada pelas Associações de Municípios, tendo inicialmente assumido um formato muito semelhante aos Corede, até pela sua proximidade e pelo fato de que, tanto no RS como em SC, as universidades comunitárias regionais tiveram um papel de destaque na articulação regional e assessoria técnica.

Regional (SDRs), com seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs), a partir de 2003, no Estado de Santa Catarina (SC).

Outros estados brasileiros e até outros países têm um histórico de experiências de descentralização político-administrativa, ou regionalização para o planejamento do desenvolvimento. Só como exemplo, merece ser conhecida a experiência recente do Estado do Pará<sup>6</sup>. Dos países da América Latina, o Chile é o que tem uma experiência mais longa de descentralização. Mesmo que a prática tenha sido restrita, já em 1976 o Governo Militar chileno instituiu a Comissão Nacional para a Reforma Administrativa, com a finalidade de instituir estruturas regionais de descentralização da administração pública<sup>7</sup>.

O foco de observação deste capítulo são as experiências de descentralização político-administrativa dos estados de SC e do RS, com rápidos comentários, na parte final do texto, sobre outras experiências.

A Constituição Estadual de Santa Catarina, promulgada em 05 de outubro de 1989 (SANTA CATARINA, 1989), faz referência, em capítulos específicos, aos assuntos municipais e microrregionais (Arts. 110 a 114). Também conta com um capítulo dedicado ao desenvolvimento regional e urbano (Arts. 138 a 143), bem como contempla o tema do desenvolvimento rural (Arts. 144 a 148). Já a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 1989), em seus artigos 166 e 170 trata das políticas de desenvolvimento estadual e regional. Neste estado, por força do dispositivo constitucional estadual, a partir de 1991, foram criados os Coredes, instituídos pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994 e regulamentados pelo Decreto 35.764, de 28 de dezembro de 1994.

Sobre estas duas experiências, ao longo dos últimos anos ocorreu um grande esforço em divulgá-las, seja caracterizando-as quanto à seu histórico, sua estrutura organizacional e de funcionamento, em outros casos, avaliando-as, criticando-as, ou apontando suas potencialidades e desafios. Destacam-se as seguintes obras sobre o tema em questão: Dallabrida, 2003/2007/2008/2009/2010a/2010b/2011; Frantz, 2004; Birkner, 2004/2006/2008; Veiga, 2005/2006; Dallabrida e Büttendebender, 2008; Rossetto et al, 2008; Theis et al, 2009; Wesendonck, 2009; Dallabrida, Büttendebender, Rover e Birkner, 2009; Butzke, Theis e Goularti, 2009; Dallabrida e Zimmermann, 2009; Ribeiro, 2009; Allebrandt, 2010; Binotto, Ribeiro, Dallabrida e Siqueira, 2010; Filippim e Abrucio, 2010; Rudinick e Mattedi, 2010; Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011; Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011.

Este artigo propõe-se sintetizar de uma forma esquemática as principais análises feitas sobre as experiências de descentralização político-administrativa dos Estados do RS e SC, tomando por base obras publicadas nos últimos oito anos. Tais obras resultam de investigações realizadas por pesquisadores de diversas universidades brasileiras. O objetivo é destacar as diferentes concepções – das pessoas envolvidas ou atingidas pela experiência -, percepções – como as lideranças e o cidadão em geral as percebe - e uma síntese avaliativa – a partir dos autores de estudos realizados. Adicionalmente, também com base em obras já publicadas, serão sintetizadas algumas concepções e análises sobre descentralização, contemplando autores referência sobre o tema.

---

<sup>6</sup> Ver: Costa, Costa e Frasnão (2011).

<sup>7</sup> Ver relatos e análises sobre o tema em duas obras: Boiser (2004/2010).

Espera-se que estas análises possam servir de referenciais para uma avaliação das experiências de descentralização político-administrativa, seja no Brasil e mesmo nos demais países da América Latina.

## ANÁLISE SOBRE AS EXPERIÊNCIAS DE DESCENTRALIZAÇÃO DOS ESTADOS DO RS E SC

O texto, apresentado sob a forma de quadro, pretende ter um caráter didático. Serão destacadas as análises sobre as experiências de descentralização dos Estados do RS e SC, mencionando sua referência bibliográfica. Como orientação metodológica, serão destacados os posicionamentos dos autores das obras, ou das pessoas entrevistadas em pesquisas realizadas, que resultaram em artigos ou capítulos de livros, sem a preocupação de hierarquizá-las<sup>8</sup>. Inicia-se a síntese tomando por base a experiência do Estado de SC.

Quadro 1 – Análises sobre a experiência de descentralização do Estado do SC

Questão central	Análises Críticas	Referência(s)
Criação das SDRs e esvaziamento dos FDRIs e Associações de Municípios	Com a criação das SDRs, em 2003, os FDRIs perderam vitalidade devido ao fato de que acabou retirando destes o papel de protagonistas do processo de gestão do desenvolvimento, diminuindo o espaço de participação da sociedade.	Birkner, 2008
	Os FDRIs pensavam o futuro; os CDRs não foram constituídos para isso; estão lá para decidir sobre aplicação de recursos do orçamento do Estado; logo não pensam o futuro, não pensam o desenvolvimento como projeto de uma região.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011
	Criaram-se estruturas de governo para substituir os fóruns, no entanto, o debate sobre o desenvolvimento virou uma questão de governo, não mais da sociedade.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011
	As SDRs se tornaram uma extensão do governo na região, não um órgão de articulação regional. Os CDRs não conseguem fazer a articulação regional; antes esta tarefa era feita pelas Associações de Municípios.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011
Validade da experiência das SDRs como processo de descentralização e/ou desconcentração	A criação das SDR, em vista de outras experiências regionais, é controvertida, gera gastos adicionais, fomenta o clientelismo e acima de tudo sufoca a sociedade civil nas suas manifestações de maior autonomia. As iniciativas são nitidamente de cima para baixo e provavelmente com impactos negativos em termos de efetiva descentralização.	Butzke, Theis e Goularti, 2009
	Com a criação das SDRs houve perdas profundas no aspecto político e no aspecto da aprendizagem social, porque na medida em que se cria uma estrutura governamental na região com a responsabilidade de articular o processo de gestão do desenvolvimento, há uma tendência à acomodação social.	Dallabrida, Birkner e Cogo (2011)
	O processo de descentralização político-administrativa do Estado	Dallabrida,

<sup>8</sup> Não se tem a pretensão de esgotar o tema. Utiliza-se como referência as obras aqui mencionadas. No caso da experiência de SC, duas delas merecerão um destaque especial, por resultar de investigações realizadas recentemente: Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011; Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011. Resultam de dois projetos de pesquisa: o primeiro, *Descentralização e reforma da gestão pública em SC, SP, MG, ES, PE e CE*, coordenado pelo Prof. Dr. Walter Marcos Knaesel Birkner; o outro, *Gestão Territorial e Desenvolvimento: descentralização, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, capacidades estatais escalas espaciais da ação pública*, coordenado pelo Prof. Dr. Valdir Roque Dallabrida. Ambos os projetos de pesquisa contaram com o apoio financeiro da FAPESC.

	de SC apresenta características tanto de descentralização, como de desconcentração, mas verifica-se o predomínio de desconcentração, já que as definições táticas e estratégicas das políticas, bem como a definição da destinação da maioria dos recursos ocorrem no nível central.	Birkner e Cogo, 2011; Binotto, Ribeiro, Dallabrida e Siqueira, 2010 Dallabrida, 2010a
	A existência das SDRs é inquestionável, não há volta. No entanto, sua operacionalização é que deve ser revista; se não ocorrer mudanças, a experiência recairá no descrédito, não só das SDRs, mas de todo o tipo de estruturas de gestão existentes nas regiões.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011
	A atuação governamental revelou que a ação do Governo com a criação das SDRs se sobrepõe às demais iniciativas, quase anulando a contribuição das instituições regionais no planejamento e gestão do desenvolvimento. Constata-se um acirramento da competição e não, como se esperava, um esforço coletivo e articulado visando a superação dos problemas regionais.	Theis <i>et all</i> , 2009
	Tanto os FDRIs, como as SDRs e seus respectivos CDRs, o que não é diferente em outras institucionalidades territoriais voltadas à gestão do desenvolvimento – por exemplo, Fórum das Mesorregiões e Territórios da Cidadania, de programas do Governo Federal - expressam uma governança de perfil mais civil do que cívico. A tendência a um perfil civil gera uma governança que aqui se denomina de oligárquica e/ou tutelada/legitimadora. Estas formas de governança limitam uma adequada institucionalização de tais fóruns e a construção de processos horizontais de negociação de interesses e priorização. A governança é considerada oligárquica quando restringe os processos de tomada de decisão a grupos seletos, marcados pela hegemonia de redes de poder, que em cada caso envolvem os atores com mais capacidades, autonomia e poder. A governança é considerada tutelada quando está marcada pela limitada autonomia administrativa e financeira em relação aos órgãos de governo que controlam os recursos financeiros. Ela é considerada legitimadora quando os espaços de concertação se organizam principalmente para legitimar políticas previamente elaboradas em escalas superiores, ou por redes e grupos que hegemonizam seu funcionamento. A governança promovida nas institucionalidades aqui referidas está marcada por seu viés oligárquico e tutelado/legitimador, afastando-os, por hora, do ideal de uma governança cívica.	Rover, 2011
Qualificação e predomínio de critérios políticos na indicação do quadro funcional das SDRs	Uma das críticas recorrentes é o fato das SDRs serem compostas de entre 15 a 20 cargos vinculados aos partidos da base governista, podendo fortalecer relações clientelistas ao invés de atenuá-las. Analisado por este prisma é possível afirmar que o governo adotou uma estratégia de descentralização concebida de cima para baixo, em vez de valorizar e estimular as iniciativas endógenas de planejamento regional já existentes no Estado, como o exemplo dos FDRIs e Associações de Municípios.	Birkner, 2004
	Há constantes manifestações sobre a falta de qualificação dos recursos humanos que atuam nas SDRs e o questionamento do critério político para sua indicação. Com isso, impera a idéia de que acaba sendo “um cabide de empregos”. Há também a manifestação dos entrevistados sobre o excesso de funcionários nas SDRs. A necessidade de melhor qualificação é apresentada como indispensável para qualificar o processo de descentralização, atingindo desde os funcionários até os membros dos CDRs.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011; Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011

Atores mais prejudicados com a institucionalização das SDRs	Os atores mais prejudicados com a institucionalização das SDRs é a sociedade civil e desta os setores mais fragilizados, tais como as representações da agricultura familiar, as ONGs e os setores populares. Enquanto isso se fortaleceu os atores políticos. Justifica-se, dentre outros motivos, pelo fato de que até mesmo os representantes da sociedade, sua indicação é feita por critérios de preferência política, pelos prefeitos dos municípios. Alguns entrevistados chegam a afirmar: os conselhos se partidaram e a sociedade ficou de fora.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011; Dallabrida, Büttendener, Rover e Birkner, 2009
	É questionável o discurso descentralizador e territorialmente participativo dos enfoques do desenvolvimento regional, como no caso das SDRs, com o que na maioria das vezes ocorrem processos de desconcentração, ao invés de descentralização, bem como que a ampliação da participação têm sido de maneira geral seletiva, especialmente em relação aos segmentos socioeconômicos mais vulneráveis.	Rover, 2007; Ribeiro, 2009
	Organizações que representem ou tenham uma proximidade de interesse com trabalhadores e grupos em condições mais vulneráveis têm uma representatividade muito restrita. Os mais organizados são os que participam e se beneficiam da maioria dos recursos financeiros, apesar do pouco volume. Assim, quando se pensa em desenvolvimento nas SDRs, logo se pensa em empresário, em criar empresa...	Rover, 2011
	A representação das classes trabalhadoras e dos setores populares nos CDRs é muito frágil e insignificante. Alguns representantes de entidades populares entrevistados relativizam o papel de representação social dos CDRs e dizem mesmo desconhecer o funcionamento das SDRs. Consideram que há falta de debate e discussão dos projetos apresentados.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011; Dallabrida, 2010a
Papel e funcionamento dos Comitês Temáticos	A influência do poder político nas atividades dos comitês e do conselho subverte o processo, com o que os conselheiros acabam votando pela pressão política, por medo de poder receber represálias políticas.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011
	Aponta-se nas entrevistas que poucos Comitês Temáticos têm um bom funcionamento, argumentando-se que pode se justificar pelo pouco tempo que operam. Aponta-se: desmobilização dos mesmos; certa antipatia por parte dos conselheiros em relação aos mesmos, em função de seu poder de obstaculizar o encaminhamento de demandas; reclama-se que os mesmos carecem de exercer seu papel técnico, ou por falta do mesmo, ou por omissão, sendo vítimas de manipulação pelos atores com mais poder (os políticos); participação não paritária (participa mais os funcionários públicos); necessidade de rever o horário das reuniões, para oportunizar maior participação; pouca divulgação de sua função; interferência política nas suas decisões.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011; Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
Níveis de participação social X Concentração de poder por parte do Governo	Com relação à participação social antes e depois da instituição das SDRs, afirma-se: as entidades de classe, associações empresariais, universidades, estavam mais presentes nos FDRIs; nas SDRs, participam as representações que vêem alguma possibilidade de se beneficiar financeiramente; nos FDRIs a participação era mais voltada ao debate das questões regionais, que poderiam se transformar em projetos com recursos financeiros, ou não; nas SDRs, pouco se discute questões sobre desenvolvimento regional, se discute distribuição de recursos disponíveis no orçamento do Estado e o desenvolvimento não se faz só com ações do Estado.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011; Rover, 2011
	O processo de descentralização das SDRs demonstra fragilização da participação social, principalmente dos setores populares e de trabalhadores.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011;

		Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
	A atuação do Governo Estadual na experiência catarinense pode ser considerada uma forma de concentração de poder. A partir de 2003, o processo de descentralização, ao contrário do esperado, passa a ser usado como mecanismo de concentração de poder. Isto porque se, por um lado, a atuação do governo catarinense é propagada como maneira de se aproximar do cidadão, por outro se construiu ali uma estratégia político-partidária de consolidação no poder da coalizão política dominante no Estado. A autonomia compartilhada e o acesso ao poder decisório pelas regiões estão ainda longe de se concretizar.	Filippim e Abrucio, 2010
	O fórum dos FDRIs era apartidário, enquanto as SDRs são uma estrutura de governo; os CDRs não substituem a dimensão de fórum, pois as pessoas que estão lá orientam suas decisões de acordo com a visão do partido do governo, dos políticos que tem mais poder de influência; é uma extensão da SDRs e há interferência da dimensão partidária.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011; Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
	Os mecanismos de participação e de controle por parte da sociedade civil ainda precisam ser reforçados, especialmente na formação, adequação e avanço das atribuições dos CDRs.	Filippim e Abrucio, 2010
Autonomia das SDRs X Autonomia financeira	Crítica-se a falta de autonomia financeira das SDRs, pois assim não existem critérios de definição de prioridades, predominando a idéia do “aprova tudo”, ficando o poder de decisão sobre os recursos para o governo e as secretarias centrais. Ou seja, as reuniões dos CDRs passam ter um caráter apenas homologatório. Assim continuando, a relação de dependência para com as Secretarias Setoriais, o que representa centralização, mantém continuidade.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011; Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
	Há insistentes reclames sobre a falta de autonomia política, de decisão, por parte dos CDRs. Ocorre que esta parece resultar da falta de autonomia financeira, ou seja, a necessidade da regionalização do orçamento estadual.	Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
	Ocorre um centralismo orçamentário, operado pelas Secretarias Setoriais do Estado. Sugerem alguns entrevistados que pouca validade tem um processo descentralizador, se não houver desconcentração dos recursos financeiros.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011
	Há uma constante reclamação sobre o fato de que as demandas apresentadas pelos conselheiros serem pouco consideradas; como não existe critério de priorização e orçamento para cada SDRs, a decisão sobre o atendimento das demandas fica centralizada nas Secretarias Setoriais do Estado, ou resultam de pressões de políticos ou lideranças.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011; Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
A questão da escala espacial nos processos de planejamento e gestão do desenvolvimento	Nos CDRs pouco se discute interesses regionais, sim interesses dos conselheiros, que representam demandas dos municípios. Assim, as SDRs têm dificuldade de fazer um planejamento com escala no mínimo regional.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011
	As SDRs foram criadas com recortes territoriais diferentes das Associações de Municípios. Com isso, a regionalização resultante deixou de ser a mais adequada para a orientação das ações de desenvolvimento, além de relativizar ações regionalizadas, deixando de contemplar uma escala adequada para o planejamento.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011
	Recortes territoriais minúsculos das SDRs reduzem a possibilidade de programas regionais, resumindo-se as ações a um somatório de demandas municipais, criando dificuldades de planejar ações intermunicipais. Além disso, algumas ações e	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011

	projetos, necessariamente, precisariam ter dimensão que vai além do recorte das SDRs.	
	O recorte territorial das SDRs, feito por decreto, não atende às questões de identidade regional, o que ocorria e continua ocorrendo mais, no caso das Associações de Municípios.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011
	Na experiência das SDRs se verifica um predomínio do nível setorial diante do nível territorial, na medida em que as demandas dos Conselhos são mais pautadas por instituições e problemáticas setoriais, do que por uma estratégia ou dinâmica de planejamento ou organização territorial.	Dallabrida, Büttendener, Rover e Birkner, 2009; Dallabrida, 2010a
	Embora a descentralização tenha alcançado parte de seus objetivos, a pesquisa revela que os investimentos, em muitos casos, são repassados a projetos municipais e não regionais, ressentindo-se de investimentos em áreas estratégicas de abrangência regional, tais como programas voltados ao desenvolvimento rural e à sustentabilidade.	Rudinik e Mattedi, 2010
	Prioriza-se o sistema de “projetos de balcão”, ou “balcão de troca de favores”, ao invés de programas integrados de desenvolvimento. Com isso a questão da escala de ação pública fica prejudicada. A visão das SDRs foi deturpada: o objetivo era definir em conjunto os projetos estruturantes de desenvolvimento regional; resumiu-se em distribuição de recursos para projetos desintegrados, sem um entendimento integral de desenvolvimento regional.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011
A questão da superposição de regionalizações	A prática de projetos desintegrados é agravada por uma superposição de regionalizações com políticas diferenciadas: exemplo, as SDR, os territórios rurais, a Epagri, os territórios da pesca, programas de gerenciamento costeiro, os comitês de bacia.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011
	Não coincidindo as regionalizações, não há uma ação conjunta, se perdendo energias. A redivisão de SDRs, ocorrida nos anos subseqüentes a sua criação, enfraqueceu as regiões, pois ocorreram fracionamentos territoriais sem muitos critérios técnicos. Com isso, os debates que ocorrem nos CDRs têm dificuldade de definir projetos regionais.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011
	As SDRs foram criadas sem uma compatibilização com a organização já existente nas regiões, tanto associações de municípios quanto aos FDRIs, ou Agências de Desenvolvimento já existentes anteriormente.	Rossetto <i>et all</i> , 2008
Papel das Universidades no processo de descentralização	Apesar de algumas iniciativas recentes, tal como a destinação de recursos de editais da FAPESC, especificamente para as regiões, através dos quais algumas universidades aprovaram projetos regionais, percebe-se uma insuficiente valorização do papel das Universidades Regionais, como colaboradoras, assessorando o processo de descentralização, contribuindo na capacitação dos funcionários das SDRs e dos conselheiros, realizando pesquisas que apontem problemas e potencialidades regionais.	Dallabrida, Birkner e Cogo, 2011; Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
Adequação da institucionalização de fóruns, tais como os FDRIs e CDRs	Em geral, fóruns como os FDRIs e as SDRs elaboram filtros que selecionam programas e projetos, mas sem planejar estrategicamente o desenvolvimento regional. Para eles cumprirem seus objetivos considera-se necessária sua adequada institucionalização, com simetria na representação de interesses e na negociação dos processos decisórios, além de uma maior autonomia em relação aos governos.	Rover, 2011
OPORTUNIDADES e INDICATIVOS		Referência(s)
Para a maioria dos entrevistados, o processo de descentralização não é discutível, é irreversível, não tem volta. Os CDRs são importantes, pois contribuem para eficiência democrática e ampliam a participação política. Em parte, impedem o centralismo das		Dallabrida, Birkner e Cogo 2011;

Secretarias Setoriais do Estado. Há críticas sobre sua inoperância; o que precisa é um redesenho do processo. Mesmo assim, uma sugestão muito presente é sobre a necessidade ou possibilidade de redução no número de SDRs, sugestão dada mesmo pelos que aprovam totalmente o processo de descentralização atual.	Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
Em relação ao debate sobre a necessidade de redução do número de SDRs, existem prós e contras. Um menor número, ao mesmo tempo em que dificulta uma maior qualificação do processo, facilita a participação da sociedade. Para os municípios pequenos, o fato de poder sediar uma SDRs tem conseqüências positivas sob diferentes aspectos (valorização, maior poder de influência na disputa de recursos públicos, reflexos econômicos). Talvez, a questão da não fragmentação territorial para o planejamento regional, a questão da identidade territorial, da possibilidade de dinamização de regiões deprimidas, dentre outros, sejam fatores a serem considerados na sua redefinição. De novo, reforça-se a necessidade de que este processo não seja referenciado apenas por fatores políticos, merecendo estudos, para o que as universidades podem colaborar.	Dallabrida, Birkner e Cogo 2011; Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
Os FDRIs, e em parte as demais institucionalidades presentes nas regiões – CDRs, Territórios da Cidadania, Mesorregiões - são espaços de governança que ampliam a esfera pública para além das instituições estatais, ampliando a participação e a representação de segmentos sociais que neles se põem em conflito e cooperação para defesa de seus interesses e necessidades. Podem ser compreendidos como <i>espaços de interlocução política e negociação de interesses</i> . Porém, nem todos os interesses têm ali um espaço de participação ou se fazem representar. Tais fóruns são seletivamente ocupados por diferentes redes de poder.	Rover, 2011
A descentralização permitiu a emergência de lideranças políticas inéditas, nas regiões do interior do Estado, fortalecendo, também, o papel dos Prefeitos Municipais, além de valorizar os funcionários mais qualificados das SDRs, funcionários concursados, os quais discordam da prática de indicação política de novos colaboradores. Há pequenos avanços no sentido de iniciar o questionamento das lideranças políticas clientelistas: o que antes era considerado aceitável, agora é questionado. No entanto, é compreensível porque isso ocorre: a indicação de pessoas que colaboraram na campanha dos políticos regionais para cargos nas SDRs é uma “moeda de troca” entre candidato e eleitor, prática muito presente no Brasil, o que não deverá ser diferente em outros países. São avanços que levarão mais tempo para se efetivarem.	Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
Reconhece-se, que o Estado, com as SDRs, está mais presente nas regiões. O diálogo da população e administradores municipais com o Governo Estadual é intensificado, por exemplo, por meio de contatos com os Secretários Regionais. Uma maior exposição dos gestores públicos poderá contribuir para que se tornem mais atentos às expectativas da sociedade civil organizada.	Dallabrida, Birkner e Cogo 2011; Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
No processo eleitoral de 2010, nem mesmo os partidos de oposição ao governo que criou as SDRs rejeitaram a experiência. Todos os candidatos defenderam a descentralização, pois a população tem uma boa aceitação, mesmo que o principal motivo que gera o apoio popular pareça ser o fato de acreditarem que em o Estado estando mais perto, resulte numa maior perspectiva de conseguir acessar mais recursos públicos para a região.	Dallabrida, Birkner e Cogo 2011
A descentralização assimétrica foi sempre o objetivo, ou seja, as regiões menos desenvolvidas receberiam mais investimentos. Mesmo que a prática ainda não tenha sido eficaz, mantém-se isso como perspectiva.	Dallabrida, Birkner e Cogo 2011
Para superar as ações desarticuladas, pelas diferentes regionalizações das ações governamentais (União, Estados e Municípios), alguns defendem a institucionalização de um grupo gestor, com o fim de oportunizar uma articulação da gestão das ações de desenvolvimento regional. Outra sugestão é a constituição de Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento.	Dallabrida, Birkner e Cogo 2011; Dallabrida, 2010b
Em geral, há o reconhecimento do caráter de inovação da experiência das SDRs. Apesar dos aspectos questionados, é reconhecida como uma resposta às demandas regionais dos atores políticos, econômicos e culturais. Tem a ver com a aspiração das comunidades regionais por iniciativas de governo descentralizadas.	Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
Os processos de descentralização, tal como a experiência das SDRs, multiplicaram o ambiente de diálogo regional, além de representar oportunidade de transparência na gestão pública, tornando públicos os debates sobre projetos regionais.	Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011

Em relação à autonomia dos municípios e da região, muitos mencionam que com as SDRs estes têm mais oportunidade de buscar alternativas endógenas. Também a regularidade das reuniões, oportuniza um intercâmbio de experiências e informações entre os gestores públicos e representantes da sociedade civil, estimulando o aumento de conhecimento e criatividade.	Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
Apesar dos desafios e deficiências das SDRs, ao estabelecer uma nova instância no processo decisório de formulação das demandas locais e regionais, a descentralização interfere nas tradicionais relações de clientelismo, há muito tempo estabelecidas entre os parlamentares e suas regiões.	Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
O CDRs são considerados os fóruns de identificação das oportunidades microrregionais. As reuniões regulares passam a se constituir um fórum de conhecimento detalhado dos problemas e potencialidades de seus municípios.	Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
No caso das SDRs, apesar dos problemas ainda existentes, é razoável o reconhecimento dos entrevistados sobre o papel dos Comitês Temáticos, de filtragem e análise técnica sobre a viabilidade das demandas apresentadas nos CDRs, desempenhando, assim, uma função essencial no processo de descentralização. A melhoria do funcionamento qualificaria o processo de descentralização.	Dallabrida, Birkner e Cogo 2011; Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011
É razoável o reconhecimento do fato da sociedade civil estar representada nos CDRs. Alguns depoimentos menos democráticos, reconhecem que se fosse em maior número, dificultaria o funcionamento e a rotina dos conselhos. No entanto, considera-se insipiente a participação dos representantes dos setores populares, o que precisa avançar.	Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011; Dallabrida, Büttendener, Rover e Birkner, 2009
Vários entrevistados sugerem que o processo de descentralização seja aprofundado, radicalizado, valorizando a participação dos atores regionais e da sociedade civil. Uma oportunidade estratégica de avanço parece ser uma atribuição de maior poder ao Secretário Regional, principalmente, diante dos ocupantes do cargo nas Secretarias Setoriais. Apesar de não se ter certeza que ocorra realmente, é um desafio a ser enfrentado pelos governantes que estão assumindo o Governo do Estado de SC, a partir de 2011. A incerteza refere-se ao fato de que a coligação partidária que venceu as eleições, tem na sua base de apoio o partido que esteve no poder desde a criação das SDRs. No entanto, os tempos são outros, o que faz aumentar as expectativas positivas. Em síntese, o aprofundamento do processo precisaria contemplar a esperança de que se avance da situação de “Estado soberano ao Estado das autonomias” (AMARAL, 2002).	Dallabrida, Birkner e Cogo 2011; Birkner, Dallabrida e Escobar, 2011

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa

Estas são as principais impressões contempladas na produção acadêmica que analisa a experiência de descentralização do Estado de SC. Na sequência, foca-se a análise na experiência do RS.

Ao elaborar o quadro síntese das principais análises sobre a experiência de descentralização do Estado do RS, dos Coredes, verificou-se que existe uma menor produção acadêmica com o objetivo de sua avaliação, considerando o número significativo de obras que analisam a experiência catarinense. Está posto o desafio aos pesquisadores rio-grandenses de ampliar este quadro analítico com investigações que se preocupem centralmente em efetivar uma avaliação crítica da experiência dos Coredes, apontando outros desafios, além dos aqui mencionados.

Quadro 2 – Análises sobre a experiência de descentralização do Estado do RS

<b>Questão central</b>	<b>Análises Críticas</b>	<b>Referência(s)</b>
Desafios referentes ao processo de planejamento e gestão do desenvolvimento regional	Análises realizadas apontam para a precariedade da prática dos Coredes na elaboração dos seus planos estratégicos de desenvolvimento. Esta crítica pode ser relativizada, considerando avanços havidos nos anos recentes <sup>9</sup> .	Veiga, 2006; Dallabrida e Büttendbender, 2008
	Necessidade de fortalecimento da articulação dos Coredes com as agências e/ou consórcios regionais e municipais de desenvolvimento existentes ou que venham a ser criados, gerando institucionalidades que contemplem a dimensão tático-operacional, assumindo a gestão das demandas e proposições estratégicas de desenvolvimento das regiões e do próprio Estado, propostos nas instâncias de concertação dos Coredes.	Dallabrida e Büttendbender, 2008; Dallabrida e Zimmermann, 2009
Ação dos Coredes na definição de prioridades para a aplicação de parte do orçamento estadual nas regiões	A estratégia dos governos estaduais das últimas legislaturas, de destinar uma parcela, muito pequena, do orçamento estadual, para ser decidida sua aplicação, a partir de votações regionais, em grande parte contribuiu para desviar a ação anual dos Coredes da sua principal missão, ou seja, elaborar projetos consistentes que pudessem ser objeto de pactuação para a implementação de estratégias de desenvolvimento regional. Trata-se do fato de envolver-se em questões de baixa repercussão regional, até porque os valores orçamentários disponibilizados para a decisão regional são insignificantes, abdicando do papel de articulador central no que tange à iniciativas de maior impacto regional.	Veiga, 2006
O processo de decisão nos Coredes	A forma de escolha dos representantes regionais nas instâncias de decisão dos Coredes, feita, em geral, em assembleias, pelo voto dos presentes, precisa ser qualificada.	Veiga, 2006
	A eleição para escolha dos representantes dos segmentos da sociedade que participam dos fóruns decisórios dos Coredes sofre ainda demasiada interferência, tanto governamental como corporativa.	Dallabrida e Büttendbender, 2008
	Contempla mais uma visão estadocêntrica e não sociocêntrica, dada a ainda pequena participação da sociedade civil.	Allebrandt, 2010
Escala de ação para o funcionamento dos Coredes	Os Coredes precisariam ser compostos por um número menor de municípios, o que facilitaria a escolha mais qualificada dos representantes, além de melhorar sua gestão.	Veiga, 2006
	Predomina na definição de prioridades interesses políticos dos municípios, além dos corporativos, sobre argumentos técnico-científicos, dificultando a definição de estratégias regionais, com o que, muitas vezes, a parcela do orçamento estadual a ser aplicada na região, resume-se ao atendimento de demandas municipais.	Wesendonck, 2009
Problemas organizacionais e de gestão interna nos Coredes	Há ainda uma prática de lideranças que se perpetuam em cargos de direção. Isso ocorre muitas vezes pelo desinteresse regional em assumir tais cargos, pelo fato de que a função de diretoria é exercida voluntariamente.	Dallabrida e Büttendbender, 2008
	Necessidade de empreender programas de capacitação das lideranças e agentes envolvidos com as estruturas, mecanismos e movimentos de promoção ao desenvolvimento, além dos membros dos Coredes.	Dallabrida e Büttendbender, 2008
Inserção dos Coredes nas demais instâncias	Há a necessidade de maior inserção das lideranças nos diferentes espaços de governança, nos diferentes níveis da gestão pública (federal, estadual e municipal) e demais agentes, internos e	Dallabrida e Büttendbender, 2008

<sup>9</sup> Durante 2009 e 2010, o Fórum dos Coredes coordenou um processo de planejamento estratégico em todas as 28 regiões dos Coredes do RS. Foi um processo acompanhado por equipes técnicas de universidades regionais, tendo resultados satisfatórios na maioria das regiões. Ver a metodologia aplicada em: Siedenberg (2010).

de decisão	externos, de promoção do desenvolvimento.	
<b>OPORTUNIDADES e INDICATIVOS</b>		<b>Referência(s)</b>
Sobre a estrutura legal que disciplina a organização e a ação dos Coredes, em geral, seu Estatuto e o Regimento Interno, contemplam minimamente a possibilidade de suas instâncias se transformarem em espaços de concertação público-privada <sup>10</sup> capazes de contribuir para a gestão societária do desenvolvimento.		Dallabrida e Büttgenbender, 2008
Os Coredes são considerados como 'lugares sociais de educação política'. O envolvimento em suas práticas, a afirmação de princípios de atuação, a ação e a reação dos seus atores em busca de seus objetivos, constitui-se em um processo educativo com sentido pedagógico que se pode denominar de educação política, entendida como uma capacitação para contribuir e influir na questão do poder político de gestão das coisas públicas. É uma experiência com sentido pedagógico, voltada para a formação democrática dos cidadãos.		Frantz, 2004
Os Coredes foram criados com a finalidade de suprir a falta de articulação regional do Estado, constituindo-se, simultaneamente, em instrumentos de mobilização da sociedade, capazes de aprofundar a compreensão dos problemas regionais e em canais de comunicação com a administração pública. Como tal, oportunizam a participação da comunidade na formulação e na implementação de iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional.		Bandeira, 2000
Considerando os Coredes como experiência gaúcha de organização da sociedade para a gestão do desenvolvimento, os esforços de articulação e concertação têm mais possibilidades de sucesso quando existem, nas regiões, organizações dotadas de credibilidade que se disponham a proporcionar apoio operacional efetivo e continuado a essas iniciativas. As universidades regionais comunitárias têm desempenhado um importante papel. Seu envolvimento tem relação com seu explícito propósito de contribuir para o desenvolvimento das regiões em que estão inseridas. Embora as Associações de Municípios tenham desempenhado um papel significativo em muitos casos, em geral foram as Universidades que serviram como principais mobilizadoras do processo.		Bandeira, 2000; Veiga, 2005
Referindo-se ao papel das experiências de organização social para o desenvolvimento, especialmente os Coredes, são feitas afirmações interessantes, por Veiga (2005): "Enquanto gaúchos e catarinenses azeitavam instituições locais que favoreciam processos descentralizados de desenvolvimento, os paulistas reforçavam as que inibem o dinamismo e a modernização da maioria de suas microrregiões. Enquanto no Sul já se discute quais poderiam ser as melhores formas de gestão de agências de desenvolvimento a serem criadas por dinâmicos conselhos ou fóruns intermunicipais, São Paulo procura novas fórmulas de amparo paternalista a municípios mais atrasados sem o envolvimento solidário de seus vizinhos mais avançados".		Veiga, 2005
A dinâmica de emergência dos Coredes não poderia ter sido mais virtuosa. Houve ampla liberdade para que prevalecessem iniciativas com forte participação dos potenciais protagonistas locais do desenvolvimento. Foi um processo muito próximo da democracia direta, além de quase sempre conduzido por elites científico-tecnológicas com o foco nas regiões, referindo-se principalmente às universidades comunitárias do interior do Estado do Rio Grande do Sul.		Veiga, 2005
A eficácia de estruturas de governança territorial <sup>11</sup> como os Coredes, é relativizada por vários fatores, dentre os quais podem ser destacados os seguintes: (1) além dos fóruns constitutivos dos Coredes existem 'arenas' de disputa de poder alternativas, tanto no campo empresarial/corporativo, como no campo popular; (2) a eleição dos representantes sofre demasiada interferência, tanto governamental como corporativa; (3) a relação entre governo e sociedade civil difere regionalmente, segundo fatores como o		Dallabrida, 2008

<sup>10</sup> Concertação público-privada, ou simplesmente, concertação social, é entendida como o processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma democrática e descentralizada (DALLABRIDA, 2007).

<sup>11</sup> Utiliza o termo governança territorial para referir-se às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais (DALLABRIDA, 2007).

grau de associativismo e a orientação político-ideológica do Poder Executivo; (4) o contexto interno dos Coredes difere, pela história de sua estruturação e prática de funcionamento e pela trajetória das forças sociais e institucionais que neles atuam, fazendo com que sua efetividade seja diferenciada regionalmente.	
Considerando as exigências atuais de novas estruturas de governança territorial que facilitem a gestão dos interesses coletivos, a experiência gaúcha dos Coredes, é inédita. É necessário, no entanto, assumirem efetivamente o papel de ‘espaços de concertação público-privados’, espaços de negociação, constituição de consensos, gestão de conflitos, produção de pactos socioterritoriais <sup>12</sup> , ou seja, projetos de desenvolvimento produzidos coletivamente pelos representantes das diferentes redes de poder socioterritorial <sup>13</sup> .	Dallabrida, 2008
O fato de que os Conselhos Regionais terem sido ao longo do tempo, compostos e liderados por pessoas de diferentes orientações políticas, contribuiu para dar credibilidade ao exercício dessa autonomia. Não obstante as dificuldades, os Coredes têm conseguido alcançar resultados concretos positivos. Se não fossem relevantes para a comunidade não teriam conseguido alcançar quase vinte anos de contínua atuação e terem passado por cinco gestões no governo estadual, além do fato de que os Coredes atuam de forma autônoma em relação às instâncias governamentais.	Bandeira, 2000
Os Coredes são espaços gerados sob a inspiração de lideranças sociais e políticas, além de intelectuais que defendiam uma maior participação cidadã na gestão das coisas públicas. Como tal, são espaços que expressam novas relações de poder, ampliando a democracia e a cidadania através do controle social.	Dallabrida, 2008
Coredes devem se constituir em adequado fórum para que gestores e agentes públicos locais, iniciativa privada, organizações sociais e instituições de ensino e pesquisa da região mediassem situações, levantassem oportunidades e vocações e adotassem iniciativas de solução e mudança	Coelho, 2010
Num país onde as inovações institucionais deste tipo costumam serem longevas, as razões para a longevidade dos Coredes se devem a atuação autônoma em relação as instâncias governamentais, com coordenação independente e articulada pelo fórum estadual. Por manterem aceso o interesse público sobre o desenvolvimento regional e o enfrentamento das desigualdades regionais.	Bandeira, 2010
No interior de cada processo de desenvolvimento a qualidade somente poderá ser revelada e conquistada através da crescente organização, cooperação e participação da população, e de suas instâncias de representação, no processo decisório e nos frutos do desenvolvimento.	Büttenbender, 2010

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa

É fundamental registrar que as avaliações críticas acima referidas, não reduzem a importância e as qualidades positivas das experiências de descentralização dos estados de SC e RS. No caso da experiência catarinense, grande parte das críticas tem como origem o fato de que parte das lideranças sociais, institucionais e políticas regionais não consideram a criação das SDRs como um avanço no processo de descentralização iniciado já na década de 1990, com os FDRIs. Em geral, quem assim pensa, consideram que com a criação das SDRs ocorreu uma partidarização do processo de descentralização, além do fato de que o Governo do Estado passou a desempenhar o papel de ator principal, reduzindo a influência da sociedade no

<sup>12</sup> A expressão pacto socioterritorial é aqui proposta para referir-se aos acordos ou ajustes decorrentes de processos de concertação social, que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente, relacionados à definição de seu projeto de desenvolvimento futuro. A construção de pactos, considerando a concepção teórica aqui defendida, é indispensável que sejam protagonizados pelos representantes das chamadas redes de poder socioterritorial de um determinado território ou região (DALLABRIDA, 2007).

<sup>13</sup> Redes poder socioterritorial é um termo que se propõe utilizar para referir-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo-se na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica, tornando-se capaz de dar a direção político-ideológica ao processo de desenvolvimento (DALLABRIDA, 2007).

processo. Além disso, é considerado mais um processo de desconcentração de estruturas estatais, atingindo muito parcialmente a dimensão de descentralização.

Por outro lado, como já salientado, a experiência de descentralização do RS, que iniciou no início da década de 1990, é a única, que mantém continuidade na forma como foi estruturada originalmente. Apesar de momentos de crise, tem sua continuidade como fórum de concertação social, independente da ação do Governo do Estado. Os Coredes são uma instituição pública não-estatal, com Estatuto próprio, articulada e gerida pelas representações sociais, institucionais e políticas regionais, onde o Governo do Estado do RS tem participação, sem, no entanto, ser o tutor.

## **REFLEXÕES E ANÁLISES DE ALGUNS AUTORES LATINO-AMERICANOS SOBRE DESCENTRALIZAÇÃO**

No item anterior foi feita uma síntese de avaliações críticas sobre a experiência de descentralização dos estados de SC e do RS. Neste item, são destacadas algumas reflexões e análises feitas por outros autores sobre o tema da descentralização, que, em parte, apresentam-se como elementos explicativos dos principais desafios das experiências de SC e do RS, por outro lado, podem tais reflexões ser vistos como indicativos de avanços.

Referindo-se aos desafios da coordenação federativa no Brasil, Abrucio (2006, p. 119-120) ressalta que a maioria dos defensores da descentralização não compreendeu o efeito da Federação e de sua especificidade brasileira no processo descentralizador, com o que, aperfeiçoar a descentralização e corrigir seus defeitos passa pela resolução dos principais dilemas federativos, enfrentados ao longo da história contemporânea no Brasil. O autor defende, dentre outras propostas, a construção de instituições que favoreçam a coordenação intergovernamental, destacando a necessidade de redesenho da governança territorial do país, mediante políticas públicas que induzam, no mais das vezes, a ação intermunicipal mais do que a municipal, por exemplo, com a ampliação do uso dos consórcios públicos na redefinição da política de desenvolvimento regional e incentivos para reduzir a fragmentação localista construída ao longo do processo de descentralização<sup>14</sup>. Sustenta esta última questão na tendência mundial de diminuir o número de níveis de governo e aumentar a interseção entre eles. No entanto, lembra o autor que todas essas mudanças nas políticas públicas e nas instituições têm uma relação direta com a lógica predominante do sistema político brasileiro: nossas regras eleitorais e de sistema de governo favorecem o localismo irresponsável e o centralismo tecnocrático. “Republicanizar a disputa política municipal e estadual, por um lado, e aumentar o *accountability* do Executivo Federal, por outro, são objetivos que devem ser perseguidos concomitantemente”.

Bandeira (2000, p. 61-62) ao se referir aos limites e deturpações das práticas participativas ressalta: (1) parece óbvio que certas questões, por sua própria natureza, exigem uma abordagem diferenciada; (2) a qualidade das decisões obtidas por meio da participação sempre dependerá do grau de capacitação da comunidade - ou de seus representantes - para identificar soluções adequadas para os problemas que a afetam; (3) as práticas participativas podem ter sua credibilidade comprometida pela existência de objetivos não declarados por

---

<sup>14</sup> Neste sentido, há convergência com abordagem recente, feita em: Dallabrida e Zimmermann (2009) e em obra que está no prelo – Zimmermann e Dallabrida (2011).

detrás da atuação de algum, ou alguns dos atores-chave do processo; (4) os processos participativos só se constituirão em práticas efetivamente democráticas se forem abrangentes e possibilitarem a expressão dos interesses legítimos de todos os segmentos afetados, direta ou indiretamente, pelas questões em discussão. Por fim, salienta que a pior consequência desses abalos de credibilidade é impedir que a participação se constitua em um instrumento para estabelecer relações de confiança entre os atores sociais e políticos, destruindo, assim, sua eficácia como mecanismo para a acumulação de capital social. As atitudes oportunistas e as tentativas de manipulação só contribuem para aumentar o nível de desconfiança, contribuindo para que práticas participativas acabem por ter um efeito diametralmente oposto ao que seria desejável.

Fleury (1999) destaca que a democratização na América Latina esteve acompanhada de um processo de descentralização do poder político e de um aumento do poder no nível local. No entanto, segundo a autora, continua presente a tradição centralista latino-americana, a qual remonta à organização colonial e à cultura política ibérica. O sistema político elitista e a persistência do autoritarismo, tanto nos regimes democráticos e muito mais nos governos ditatoriais foram os responsáveis pela preservação de um Estado centralista e autoritário, muitas vezes sob a forma de manutenção de uma política local nas mãos de poderosos caudilhos regionais. A associação entre sistema político centralizado e autoritário e clientelismo político é fruto dessa relação perversa entre os níveis local e nacional que caracterizara o processo de construção do Estado na América Latina. Noutra obra, Fleury (2010) afirma que se trata da necessidade de expansão da esfera pública e de construção de um novo bloco de poder, que vá além do aprofundamento da democracia representativa, em direção a um modelo de democracia deliberativa e de reconstrução do Estado que permita a inclusão dos interesses excluídos até agora, por meio de processos de co-gestão social. Isso se concretiza com a estruturação de arranjos institucionais qualificados – Conselhos, Fóruns de Concertação Social – que favoreçam o desempenho institucional e, ao mesmo tempo, que assegurem uma distribuição social mais igualitária do poder.

Referindo-se à democracia representativa, Tenório (2007) faz uma crítica, fazendo referência que nela percebe-se uma baixa participação política por parte dos cidadãos e uma distância crescente entre representantes e representados. O autor, deixando bem clara a sua frustração com relação a este modelo, conclui: “Já com a democracia participativa ocorre um processo de conexão da sociedade com o poder público na dinâmica de formulação de políticas” (p. 132). Sugere outro modelo de prática democrática a quem chama de Cidadania Deliberativa, pela qual, “a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (p. 54).

Segundo Boisier (2010), a descentralização na América Latina precisa ser entendida como um elemento fundamental do processo de democratização, na tentativa de suplantarmos um modelo político no qual o centralismo era um dos seus componentes. Boisier (2010) acrescenta que para que exista descentralização política, além da transferência de competências administrativas a governos eleitos, é necessário que ditas competências sejam exercidas autonomamente. Para melhor entendimento, o autor defende a necessidade de distinguir descentralização política – que seria o caso em que os governos locais adotam decisões autonomamente -, e descentralização operativa ou meramente administrativa – que seria a situação em que ditos governos tomam decisões somente a respeito de provisão de bens públicos, referindo-se ao *o quê, quanto e com que* recursos prover. Fazendo referência a

alguns autores internacionais, por exemplo, Boisier (2004; 2010), ao analisar a experiência chilena de descentralização, aponta alguns obstáculos estruturais – no plano da cultura social e administrativa – e obstáculos contingentes, que tem entravado ou continuam entravando a consecução dos objetivos a que o processo histórico se propôs. São eles: (a) artificialidade da regionalização; (b) ausência de identidades regionais; (c) falta de legitimidade dos governos regionais; (d) relativa precariedade dos recursos financeiros; (d) desarticulação e falta de coordenação do rol de instrumentos específicos; (e) falta de atividade substantiva de investigação científica e tecnológica *nas e para* as regiões; (f) baixo nível de conhecimento atualizado sobre os processos de mudança no território por parte da tecnocracia regional. Finaliza sua análise afirmando que em cinquenta anos de discurso não foi possível socializar o tema territorial na sociedade chilena, percebendo-se apenas uma lenta construção de referentes identitários territoriais<sup>15</sup>.

Outro autor, De Mattos (1990), aborda o tema, fazendo uma pergunta: *a descentralização do Estado seria uma nova panacéia para enfrentar o subdesenvolvimento regional?* Nas suas conclusões pondera: (a) a descentralização que está sendo colocada na prática em alguns países não é a mesma que tem sonhado os ideólogos mais progressistas; (b) não parece sensato sustentar que uma reforma de caráter político-administrativo, por si só, seja capaz de modificar o tipo de sociedade, pois, a dinâmica socioeconômica capitalista está afetada por condicionamentos estruturais que não podem ser removidos pela via de uma simples reorganização territorial da administração do poder; (c) a organização territorial da administração do poder não é suficiente para impulsionar a modificação das bases econômicas, políticas e ideológicas do poder em uma sociedade de classes, portanto, o que parece factível de conseguir com este tipo de reforma é, fundamentalmente, que as estruturas de poder das classes dominantes se multipliquem territorialmente, pondo em risco as possibilidades limitadas de negociação dos setores populares; (d) não se dispõe de fundamento teórico ou empírico que permita respaldar o suposto de que no nível das coletividades locais passem a predominar os interesses dos setores populares, quanto muito, é possível viabilizar projetos identificados com o interesse popular, rumo ao crescimento com equidade; (e) a fragmentação das estruturas decisórias de uma instituição nacional pode levar a um agravamento de situações de ingovernabilidade, pois, a descentralização pode ser funcional aos processos de reestruturação do capitalismo à escala nacional e mundial. Ou seja, em síntese, para o autor, nem os argumentos expostos pelos partidários incondicionais, nem os resultados obtidos nas experiências conhecidas, permitem afirmar categoricamente que a descentralização seja um meio realmente eficaz para promover um amplo desenvolvimento local, como melhoramento generalizado do bem estar da população afetada.

Já Finot (2001), após estruturar um amplo documento sobre a teoria e a prática da descentralização na América Latina, chega a algumas conclusões: (a) a descentralização política é ainda incipiente nos países unitários e relativamente mais generalizada em países federados; (b) os sistemas de representação política não favorecem a transparência, a responsabilidade, nem a participação cidadã, fato que, não somente reduz as condições de eficiência na provisão estatal, senão que, também, fragiliza o papel das estruturas estatais para concertar interesses particulares e concretizar o predomínio dos interesses coletivos sobre os individuais ou de grupos; (c) não se está integrando suficientemente ao processo de provisão de bens públicos, importantes capacidades da sociedade civil, para contribuir eficientemente à

---

<sup>15</sup> Entende-se que alguns dos obstáculos referidos por Boisier à experiência chilena, estão presentes na realidade brasileira.

dita provisão, através de suas organizações. Em geral, para o autor, os atuais processos de descentralização não estão orientados primordialmente a assegurar que a provisão de bens públicos se realize descentralizada e democraticamente sobre a base da iniciativa e recursos locais. Isso explica, por que não se têm conseguido os resultados esperados em termos de participação, eficiência e controle da corrupção. Apesar disso, para Finot (2001) a adequação do aparato estatal para a gestão pública seria uma condição fundamental para viabilizar o desenvolvimento, nas suas dimensões econômica, social e política, como um processo sustentado na concertação entre organizações econômicas de todo nível, organizações sociais e o Estado em todas as suas dimensões (municipal, estadual e federal).

Montecinos (2005), também autor chileno, defende que as diferenças substantivas existentes nos resultados dos processos de descentralização nas regiões, assim como as explicações sobre seus êxitos e fracassos, não são feitas por visões integrais, senão que por enfoques mono-disciplinares e pouco integrados. Essa situação, segundo o autor, faz com que cada enfoque teórico encontre explicações particulares e uni-disciplinares aos fracassos e aos êxitos da descentralização nas regiões. O autor defende a necessidade de análises integrais dos fenômenos ligados à descentralização, aumentando a quantidade e qualidade de estudos com o enfoque comparado sub-nacional, entre os países e no interior dos países. Faz várias interrogações interessantes, dentre as quais uma que se considera de fundamental importância: se os diferentes processos de descentralização ainda não foram eficientes para contribuir na diminuição das desigualdades regionais, cabe seguir descentralizando para melhorar as condições de vida da população, ou isso pode ser motivo suficiente para voltar a centralizar o poder?

Para Arretche (1996), parte importante das expectativas postas na descentralização está associada à noção de que uma proximidade maior entre prestadores de serviços e usuários viabilizaria maior *accountability* dos governos em relação aos cidadãos e, por esta razão, maior *responsiveness* daqueles em relação às necessidades destes. Nessa perspectiva, a descentralização passaria a ser um dos elementos da reforma do Estado pelo qual seriam combatidos os problemas de ineficiência alocativa postos pelo clientelismo. Ressalta a autora de que é um risco por excessiva confiança na proximidade como elemento que garantiria a realização daqueles princípios da descentralização. Afirma que é possível problematizar tais expectativas com base no argumento de que o uso clientelista de recursos públicos está historicamente associado à natureza das relações entre burocracias públicas e partidos políticos. Nesse sentido, tais práticas parecem depender menos da escala da prestação de serviços e mais da natureza das instituições deles encarregadas.

São reflexões de autores referência no tema em questão, a descentralização, que merecem ser considerados quando sejam feitas avaliações de experiências, como o caso das duas aqui referidas. Grande parte das observações feitas pelos autores mencionados contribui para explicar as causas dos desafios ainda enfrentados pelas experiências de descentralização analisadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das avaliações referidas neste texto sobre os processos de descentralização dos Estados de SC e RS, as quais em boa parte poderiam ser generalizadas para outras

experiências brasileiras e, quiçá, da América Latina, além das observações de autores tais como, Abrucio, Bandeira, Fleury, Arretche, Tenório, Boisier, de Mattos, Finot e Montecinos, parece que uma boa finalização exigiria alguns questionamentos. Refiro-me, adiante, a alguns deles.

Uma das questões que ainda se apresenta é: como conciliar a democracia representativa com a democracia participativa, como arranjo institucional que amplia a democracia política? Por sua vez, a legitimidade da democracia participativa fundamenta-se no reconhecimento de que esse novo arranjo possibilita a construção de espaço público de conflito/negociação, ampliando, por isso, os processos democráticos, e não como substituição ou oposição à democracia representativa (MORONI, 2005).

Mas existem outras questões. Como conciliar interesses e particularidades microrregionais, de ordem política, econômica e cultural, conflitos particulares das microrregiões, aos objetivos maiores da descentralização, relacionados à autonomia política e à potencialização do desenvolvimento regional? Quais parâmetros são necessários para evitar localismos, regionalismo, e ao mesmo tempo contemplar a definição de políticas de abrangência regional? As experiências de descentralização referidas - o exemplo das SDRs, como estruturas de governo desconcentradas nas regiões, ou o exemplo dos Coredes, como fóruns de concertação público-privada nas regiões -, quais aspectos poderiam servir de referência para outras experiências? Quais as perspectivas futuras? Quais avanços, para quais expectativas?

Várias outras questões podem ser lembradas como objeto de futuras investigações. Dentre outras possíveis, destacam-se as referenciadas em Dallabrida (2008): (1) quais as principais experiências de governança que estão em funcionamento nos diferentes países?; (2) qual sua efetividade, considerando a possibilidade de avanços na prática da democracia?; (3) quais as possibilidades de instituir um processo de gestão territorial que contemple estratégias de concertação social?; (4) que outras estruturas de governança territorial, além das existentes, são necessárias?; (5) como definir estratégias para ampliar a eficácia de tais instituições para torná-las estruturas qualificadas de governança territorial, capazes de pactuar estratégias de desenvolvimento através de processos democráticos de concertação público-privada, pela conciliação das posturas diferenciadas dos atores envolvidos; (5) a estrutura legal e a prática, por exemplo, dos Coredes, ou das SDRs, oportunizam condições para a operacionalização da gestão territorial que contemple estratégias de concertação social? Outra questão que merece reflexão é a que diz respeito à aceitação, por parte dos governantes tradicionais, de estruturas de poder da sociedade, que, direta ou indiretamente, reduzem a possibilidade de posturas personalistas e clientelistas dos ocupantes de cargos políticos. Trata-se de refletir sobre como conciliar a prática da chamada democracia representativa com a democracia participativa. Tais questões de investigação são, no mínimo, um ponto de partida para avaliar experiências, fazer análises comparativas e propor avanços, seja para a experiência aqui referenciada, a dos Coredes, como também de outras que venham ser estudadas.

Estas são algumas considerações iniciais de análise comparativa entre as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil, especialmente envolvendo os estados de SC e o RS. Estas questões estão postas para o debate coletivo. Tem-se a pretensão de afirmar que as mesmas servem como referenciais para uma avaliação mais ampla das experiências de descentralização político-administrativa no Brasil e, por que não ousar, da América Latina.

As experiências de descentralização tenderão a avançar na medida em que no interior de cada processo de desenvolvimento a qualidade for revelada e conquistada através da crescente organização e participação da população, além da qualificação de suas instâncias de representação, nos processos decisórios relacionados à dinâmica do planejamento e gestão do desenvolvimento.

## **REFERÊNCIAS**

ABRUCIO, F. L. Para Além da Descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento. Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 77-125.

ALLEBRANDT, S. L. **CIDADANIA E GESTÃO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2010 (Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional).

AMARAL, C. E. P. **Do Estado soberano ao Estado das autonomias**. Edifurb: Blumenau, 2002.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, n. 31, 1996, p. 44-66.

BANDEIRA, Pedro S. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In: BECKER, Dinizar F. & BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento Local/Regional – Determinantes e Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, v. 1, p. 23-128, 2000.

BANDEIRA, P. S. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: Os Coredes do Rio Grande do Sul. In: **COREDES RS. PRÓ-RS IV: propostas estratégicas para o desenvolvimento regionais no estado do RS: 2011-2014**. Passo Fundo/RS: Passografic., p. 115-162, 2010.

BINOTTO, E.; RIBEIRO, E. S.; DALLABRIDA, V. R.; SIQUEIRA, E. S. Descentralização Político-Administrativa: o Caso de uma Secretaria de Estado. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 3, p. 186-213, set-dez. 2010.

BIRKNER, W. M. K. **Capital social e reformas políticas em Santa Catarina**: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado. Campinas: Unicamp, 2004 (Tese de Doutorado).

BIRKNER, W. M. K. **Capital social em Santa Catarina**: o caso dos fóruns de desenvolvimento regiona. Blumenau: Edifurb, 2006.

BIRKNER, W. M. K. Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa: um estudo comparativo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 297-311, jun. 2008.

BIRKNER, W. M. K.; DALLABRIDA, V. R.; ESCOBAR, J. L. M. **La descentralización en Santa Catarina: puntos fuertes y débiles**, 2011.[Inédito]

BOISIER, S. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. **Revista EURE**, v. 30, n. 90, p. 27-40, sept. 2004.

BOISIER, S. **Territorio, Estado y Sociedad en Chile**. La Dialéctica de la Descentralización entre la Geografía y la Gobernabilidad. Santiago de Chile: MAGO Editores, 2010.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA** de 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2010.

BÜTTENBENDER, P. L. **Arranjos Institucionais, Cooperação e desenvolvimento: redes econômicas, tecnológicas e sociais, semestres do desenvolvimento agregando valor**. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2010.

BUTZKE, L.; THEIS, I. M.; GOULARTI, J. G. Qual “Desenvolvimento territorial sustentável” para Santa Catarina? As Secretarias de Desenvolvimento Regional em questão. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE. **Anais...** Blumenau, SC: APEC, 2009.

COELHO, J. G. L. Coredes, Regionalização e Participação Popular. In: **COREDES RS. PRÓ-RS IV: propostas estratégicas para o desenvolvimento regionais no estado do RS: 2011-2014**. Passo Fundo/RS: Passografic, 2010.p. 20-34

COSTA, E. J. M.; COSTA, M. A. B.; FRASÃO, R. S. Planejamento Territorial e Gestão de Políticas Públicas: Uma Análise da Estratégia de Descentralização Regional do Estado do Pará. **Encontro Nacional da ANPUR, XIV**, Rio de Janeiro, 23 a 27 de maio de 2011.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 11, n. 245 (20), 2007.

DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. **REDES**, Santa Cruz do Sul (RS), v. 15, n. 3, p. 165 – 186, set./dez.2010b,

DALLABRIDA, V. R. GESTÃO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: avanços e desafios dos processos de descentralização político-administrativa no Brasil. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança, Descentralização Político-Administrativa e Desenvolvimento Territorial.**, 2011 [Livro no prelo]. Inédito

DALLABRIDA, V. R. Gobernanza y Planificación Territorial: para la institucionalización de una práctica de “concertación público-privada”. **DOCUMENTOS y APORTES en Administración Pública y Gestión Estatal**, Santa Fe (AR): Ediciones UNL-Universidad Nacional del Litoral, a. 3, n. 4. p. 61-94, 2003,

DALLABRIDA, V. R. La escala en los procesos de gestión del desarrollo: revisión teórica, análisis de experiencias y aportes a la investigación. In: FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C.

A. **Escalas y políticas del desarrollo regional**. Desafíos para América Latina. Buenos Aires, Miño y Dávila, 2010a, p. 185-216.

DALLABRIDA, V. R. La experiencia de organización socioterritorial de los COREDES en Brasil como estructuras que garanticen la gobernanza territorial. **Ciudad y Territorio – Estudios Territoriales**, v. 61, n. 159, p. 117-132, Tercera época, 2009.

DALLABRIDA, V. R. O desenvolvimento regional através do diálogo e da participação da comunidade: a experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES, do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil). Conferência apresentada no **Symposium -Workshop of Regional Sciences** - “The creation of the Region de Los Ríos: Future challenges in the process of decentralization and regionalism”, na Universidad Austral, em Valdivia (Chile), nos dias 8 a 13 de janeiro de 2008.

DALLABRIDA, V. R.; BIRKNER, W. M. K.; COGO, E. L. **Gestão territorial e desenvolvimento**: avanços e desafios dos processos de descentralização político-administrativa no Brasil. 2011 [Inédito].

DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L. Gestão e Desenvolvimento Territorial: Análise de Algumas Experiências de Governança. Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 4. **Anais...UNISC**, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 2008.

DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L.; ROVER, O. J.; BIRKNER, W. M. K. Gestão territorial e multiescalaridade na descentralização político-administrativa de dois Estados do Sul do Brasil. In: **Colóquio Internacional sobre Poder Local, XI**. Salvador, 14 a 16 de dez. 2009. 1 CD.

DALLABRIDA, V. R.; ZIMMERMANN, V. J. Descentralização na Gestão Pública e Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento: o papel dos Consórcios Intermunicipais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté (SP), v. 5, n. 3, p. 3-28, set./dez. 2009

DE MATTOS, C. La descentralización del Estado: ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional? **Estudios Regionales**, n. 26, p. 49-70, 1990.

FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 2, p. 212-228, mar./abr. 2010.

FINOT, I. Descentralización y Participación en América Latina: Una mirada desde la economía. **Boletín del ILPES/CEPAL, LC/IP/L**, Santiago, 2003.

FLEURY, S. Que proteção social para qual democracia? Dilemas da inclusão social na América Latina. **Saúde em Debate**, v. 34, p. 328-348, 2010.

FLEURY, S. Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde? **Nueva Sociedad**, n.160, p. 58-80, mar./abr. 1999.

FRANTZ, W. Um processo de educação política na participação do debate sobre desenvolvimento regional. A experiência de organização dos Conselhos Regionais de

Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. In: **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 2, p. 7-29, maio/ago.2004.

MONTECINOS, E. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. **EURE**(Santiago de Chile), v.31, n.93, p. 73-88, 2005.

MORONI, J. A. Participamos, e daí? **Observatório da Cidadania**. Texto para debate. Rio de Janeiro: Ibase, dezembro de 2005. Disponível em:  
<<http://www.ibase.br/pubibase/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1183&sid=127>>.

RIBEIRO, E. S. **Análise da denominada descentralização político-administrativa da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de São Joaquim, SC**. Lages: UNIPLAC, 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) UNIPLAC. Programa de Pós-Graduação em Administração, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual**, promulgada a 03 de outubro de 1989. Disponível em:  
<<http://www.al.rs.gov.br/prop/legislacao/constituicao/constituicao.htm>> Acesso em: 01 jul. 2010.

ROSSETTO, A. M.; ROSSETTO, C. R.; FILIPPIM, E. S.; MATOS, I. B.; GOCKS, N. M. K. Instituições Democráticas, Participação Popular e Desenvolvimento Regional: o caso de Santa Catarina. In: FILIPPIM, E. S.; ROSSETTO, A. M. (Orgs.). **Políticas públicas, Federalismo e Redes de articulação para o desenvolvimento**. Joaçaba: Unoesc, 2008.p. 25-59

ROVER, O. J. Obstáculos e exigências para a governança regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional-G&DR**, v. 7, n. 1, p. 130-152, jan./abr. 2011.

ROVER, O. J. **Redes de poder e governança local: análise de gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil**. Porto Alegre: URGS, 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade do Rio Grande do Sul, 2007.

RUDINICK, L. T.; MATTEDI, M. A. Uma análise da política de descentralização administrativa em Santa Catarina, 2003 – 2009. **Informe Gepec**, Toledo, v. 14, n. 1, p. 39-54, jan./jun. 2010.

SANTA CATARINA. **Constituição Estadual**, promulgada a 5 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>>. Acesso em: 01 jul. 2010.

SIEDENBERG, D. R. (Org.). **Fundamentos e Técnicas de Planejamento Estratégico Local/Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

TENÓRIO, F. G. (Organizador). **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Editora UNIJUI, 2007.

THEIS, I. M., *et al.* O cavalo de tróia e sua barriga verde: planejamento regional e desigualdades sócio-espaciais em Santa Catarina. **Encontro da ANPUR, XIII**, Florianópolis (SC), 25 à 29 de maio 2009.

VEIGA, José Eli. Articulações intermunicipais para o desenvolvimento rural. Texto prévio de conferência no **Seminário “Associativismo, cooperativismo e economia solidária no meio rural”**, CEAM - NEAGRI, ICS – UnB – Departamento de Sociologia, CDS - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 16 de novembro de 2005 (Disponível em [www.econ.fea.usp.br/zeeli](http://www.econ.fea.usp.br/zeeli)).

VEIGA, José Eli. Vicissitudes da governança cidadã. Os conselhos regionais gaúchos (COREDE). **RdE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, a.8, n. 13, p. 19-27, jan. 2006.

WESENDONCK, C. laudia Cristina. **O Processo de Participação Popular (PPP) como fator de desenvolvimento socioeconômico nos COREDES RS: direcionamentos, referências e indicadores**. 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento da UNIJUI, 2009.

ZIMMERMANN, V. J.; DALLABRIDA, V. R. **CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: A cooperação interfederativa como alternativa para a gestão do desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011 [livro no prelo].