

EUTOPIA-17

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 17 - junio 2020



FLACSO
ECUADOR



Número 17, junio 2020
Quito Ecuador
ISSN: 1390 5708
E-ISSN: 2602-8239

EUTOPIA. Revista de Desarrollo Económico Territorial es una publicación académica de FLACSO Ecuador que busca difundir, tanto a investigadores como a policy makers, nuevas reflexiones sobre el territorio, el desarrollo y las interpretaciones que provienen desde la economía, la sociología y las demás ciencias sociales. La revista se publica semestralmente en los meses de junio y diciembre.

Editor en jefe: Luciano Martínez Valle (FLACSO Ecuador)
Editores adjuntos: Gabriela Chauvin (FLACSO Ecuador),
Diego Martínez Godoy (USFQ Ecuador)

Comité editorial

Alessandro Bonanno, Texas State University, Estados Unidos
Cristina Cielo, FLACSO Ecuador
Fernando Guerrero Cazar, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)
Francisco Rhon Dávila, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Ecuador
Marcos Aurelio Saquet, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Comité asesor internacional

André Torre, AgroParisTech, Université Paris-Saclay, Francia
Giancarlo Canzanelli, Articulación de Redes Territoriales (ART Internacional) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bélgica
Hubert Carton de Grammont, Universidad Nacional Autónoma de México
Geneviève Cortes, Université de Montpellier 3, Francia
Clara Craviotti, FLACSO Argentina
Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos
Francisco Entrena Durán, Universidad de Granada, España
Arlison Favareto, Universidade do ABC, Brasil
Bert Helmsing, International Institute of Social Studies (ISS), Países Bajos
Cristobal Kay, International Institute of Social Studies (ISS), Países Bajos
Liisa North, York University, Canadá
Gerardo Otero, Simon Fraser University, Canadá
Juan Pablo Pérez Sáinz, FLACSO Costa Rica
Denis Requier-Desjardin, Institut d'Études Politiques, Université de Toulouse, Francia
Sérgio Schneider, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Portada: montaje con imagen de fondo de Michal Jarmoluk / Pixabay
Diseño gráfico: Unidad de Diseño FLACSO Ecuador

Eutopia hace parte de los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
DOAJ, Directory of Open Access Journals
LATINDEX 2.0, Catálogo. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal-México
DIALNET
EBSCOhost, Online Research Databases
ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
CITE Factor, Academic Scientific Journals
LATIN REV, Red Latinoamericana de revistas académicas en ciencias sociales y humanidades
FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO Ecuador
JournalTOCS. Base de datos
INFOBASE INDEX
MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos
LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos
ASI, Advanced Sciences Index

Los artículos que se publican en *Eutopia. Revista de Desarrollo Económico Territorial* son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras, y son de acceso abierto.

© FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Código postal: 170518
Quito, Ecuador
Tel.: (593-2) 294 6800 (ext. 2717)
www.flacso.org.ec
<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>

Información o solicitud de canje
eutopia@flacso.edu.ec

Índice

Presentación	5-7
TEMA CENTRAL	
Nuevas propuestas para analizar el desarrollo territorial.	11-24
André Torre	
Políticas públicas para el Desarrollo Territorial Rural en América Latina: balance y perspectivas	25-40
Mireya Valencia-Perafán, Jean François Le Coq, Arilson Favareto, Mario Samper, Fernando Sáenz-Segura y Eric Sabourin	
Representaciones sociales empresarias sobre el trabajo asalariado agrario en el Valle Inferior del Río Chubut.	41-58
Marcela Crovetto y Lucas Osardo	
Espacio rural e implicaciones territoriales de la acción estatal: identidad, persistencia y derechos campesinos en Malargüe, Argentina	59-80
Oscar Humberto Soto y Edgars Martínez-Navarrete	
Ações de desenvolvimento rural por diferentes institucionalidades no Território Meio Oeste Contestado, Santa Catarina, Brasil	81-101
Andréia Tecchio, Vladimir Oganauskas-Filho, Fábio Luiz Búrigo, Ademir Antonio Cazella y Monique Medeiros	
Políticas de CTI en el agro y los procesos de instrumentación: (re)pensando el papel de la planificación estratégica	103-117
Tomás Javier Carrozza y Susana Silvia Brieva	
CONTRAPUNTO	
Cuando de adaptarse se trata: políticas públicas y productores familiares porcinos del sur santafesino, Argentina	121-145
Evangelina Tifni	

ESTUDIO DE CASO

Demandas de la agricultura familiar. Estudio de caso en Oberá (Misiones, Argentina), 2008-2015	149-168
Lisandro Fernández	
La gobernanza local en el manejo integral del agua: el caso de la parroquia de Angochagua, Ecuador	169-188
Gustavo Andrade-Figueroa	
POLÍTICA EDITORIAL	189-192



Ações de desenvolvimento rural por diferentes institucionalidades no Território Meio Oeste Contestado, Santa Catarina, Brasil



Rural development actions under different institutional arrangements in the Meio Oeste Contestado Territory, Santa Catarina, Brazil

Andréia Tecchio,^a Vladimir Oganauskas-Filho,^b Fábio Luiz Búrigo,^c Ademir Antonio Cazella^d y Monique Medeiros^e

Recibido: 09/02/2020 • Aceptado: 05/05/2020
Publicado: 30/06/2020

Resumo

O artigo analisa as articulações recentes entre as ações de descentralização estadual e federal no planejamento e na execução de políticas públicas de desenvolvimento rural em diferentes institucionalidades do Território Meio Oeste Contestado. A pesquisa se pautou em documentos oficiais, na literatura científica e em 125 entrevistas efetuadas entre 2014 e 2016 com administradores municipais e estaduais, gestores de órgãos intermunicipais, e sociedade civil. Com base na tipologia de descentralização administrativa do Estado, evidenciou-se que as iniciativas federal e estadual se restringiram a uma descentralização de tipo territorial e funcional (setorial), enfrentando resistências para serem implementadas. Ademais, há pouca articulação institucional entre a política federal de territorialização e os órgãos responsáveis pelo processo de descentralização estadual.

Palavras-chave: Brasil; descentralização; Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais; Programa Territórios da Cidadania; Santa Catarina.

Abstract

The article analyzes the recent articulations between State and federal decentralization actions in the planning and execution of rural development public policies in different institutions of the Meio Oeste Contestado Territory. The research was based on official documents, scientific literature and 125 interviews carried out between 2014 and 2016 on municipal, State and inter-municipal managers, in addition on civil society. According to the typology of administrative decentralization of the State, it was evidenced that the federal and State initiatives were restricted to a territorial and functional (sectoral), facing resistance to be implemented. Furthermore, there is little institutional articulation between the federal territorialization policy and the agencies responsible for the State decentralization process.

Keywords: Brazil; decentralization; National Program for Sustainable Development of Rural Territories; Territories of Citizenship Program; Santa Catarina.

^a Universidade Federal de Santa Catarina.
deiatecchio@yahoo.com.br orcid.org/0000-0003-0283-9996

^b Universidade Federal de Santa Catarina.
florestavladimir@yahoo.com.br orcid.org/0000-0001-9501-3573

^c Universidade Federal de Santa Catarina.
fabio.burigo@ufsc.br orcid.org/0000-0003-0363-5215

^d Universidade Federal de Santa Catarina.
ademir.cazella@ufsc.br orcid.org/0000-0002-4457-4853

^e Universidade Federal de Santa Catarina.
mmedeiros@ymail.com orcid.org/0000-0001-8789-0621

Introdução¹

A Constituição Federal de 1988 apostou na descentralização de políticas públicas como meio de qualificar o papel do Estado no combate à desigualdade socioeconômica e geração de novas estratégias de desenvolvimento. No entanto, a Carta Magna não oficializou novos espaços de representação eleitoral e nem de gestão político-administrativa, elegendo os municípios enquanto esfera administrativa a ser reforçada pelo processo de descentralização. Essa aposta evidenciou limitações decorrentes da maioria dos municípios brasileiros ser pouco populosos, os quais se revelam incapazes de planejar e empreender ações de desenvolvimento que garantam a provisão de uma série de bens e serviços públicos, especialmente daqueles que exigem maior complexidade estrutural e demandam uma escala mínima para se viabilizarem (Búrigo et al. 2018). Uma das saídas encontradas para resolver esses dilemas tem sido a formação de consórcios intermunicipais, que, apesar de exitosa em algumas experiências como a do Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário do Meio Oeste Contestado (CPIMMOC), criado pela Associação de Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC), ainda está longe de ser considerada a solução mais recorrente para os problemas de escala e de gestão das políticas públicas no interior do País (Mascarenhas 2015; Tecchio 2017).

Numa análise retrospectiva, percebe-se que as ações de descentralização não surgiram com a nova Constituição Federal. Desde a segunda metade do século passado, elas estiveram presentes nas estratégias de gestão de alguns governos estaduais. No estado de Santa Catarina, essas iniciativas podem ser divididas em quatro momentos históricos, quase todos tendo por base a criação de instâncias regionais: i) na década de 1960, a constituição de Associações de Municípios,² da Secretaria de Negócios do Oeste e de dezesseis microrregiões homogêneas, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); ii) nos anos 1970, a conformação de treze microrregiões definidas pelo Decreto Estadual 844; iii) nos anos 1990, a estruturação do Fórum Catarinense de Desenvolvimento, dos Fóruns de Desenvolvimento Regional, dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e das Regiões Metropolitanas; e iv) nos anos 2000, a instalação de Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR), mais tarde transformadas em

1 Este artigo é resultado de pesquisas desenvolvidas pela primeira autora na tese de doutorado intitulada “Pobreza e territorialização da ação pública no Território Meio Oeste Contestado (SC)”, realizada junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), e pelo segundo autor, na dissertação de mestrado “Descentralização administrativa do estado de Santa Catarina: caracterização e resultados (2003-2015), elaborada junto ao Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGA/UFSC). Além disso, apoia-se em resultados do projeto de pesquisa “Estudo de iniciativas de descentralização de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural em Santa Catarina”, desenvolvido no âmbito do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate) da UFSC, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), do qual todos os autores participaram.

2 As associações de municípios são estruturas pioneiras da lógica de desenvolvimento regional em Santa Catarina. Atualmente, 21 associações representadas pelos prefeitos buscam aumentar o poder reivindicatório dos municípios junto aos órgãos estaduais e federais, além de executar diversos serviços de assessoria às prefeituras.

Agências de Desenvolvimento Regional (ADR),³ e dos respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR).

Com a atenção direcionada à problemática do atual cenário, esse artigo objetiva analisar as articulações recentes entre as iniciativas de descentralização estadual e federal no planejamento e na execução de políticas públicas de desenvolvimento rural em diferentes institucionalidades na região Oeste de Santa Catarina. Para tanto, o estudo adota uma abordagem de pesquisa qualitativa, realizada a partir de dados primários e secundários. Os dados secundários consistiram na legislação pertinente, documentos oficiais e na literatura científica, enquanto os dados primários foram construídos por meio de entrevistas semiestruturadas.

No que diz respeito a tais instrumentos, foram realizadas 70 entrevistas efetuadas entre 2014 e 2016 junto aos seguintes grupos sociais: poder público estadual, poder público municipal, instituições intermunicipais⁴ e sociedade civil. Do poder público estadual, foram inquiridas 22 pessoas, dentre funcionárias de gabinetes de deputados estaduais da situação e da oposição, ex-secretários e secretários regionais das ADR, e servidores e gestores de outros órgãos estaduais.⁵ A pesquisa contemplou 25 pessoas que atuavam na esfera municipal, entre prefeitos, técnicos administrativos, secretários municipais e assistentes sociais. Das instituições intermunicipais, foram entrevistadas nove pessoas, entre elas, atores sociais vinculados ao consórcio intermunicipal, assessores do Território Meio Oeste Contestado que atuavam nas esferas federal, estadual e territorial e um técnico de uma associação de municípios. Da sociedade civil, no total, foram entrevistados 14 representantes de sindicatos de trabalhadores, patronais e de partidos políticos.⁶ A pluralidade de representações é uma das principais características das pessoas entrevistadas, pois parte delas atua em organizações da sociedade civil e exerce funções na esfera governamental, indicando que a fronteira entre suas formas de atuação é tênue. Porém, para efeito

Numa análise retrospectiva, percebe-se que as ações de descentralização não surgiram com a nova Constituição Federal. Desde a segunda metade do século passado, elas estiveram presentes nas estratégias de gestão de alguns governos estaduais.



3 Esta transformação será explicada no início do item 4. Como a pesquisa foi realizada durante essa transição, quando não tratamos de uma questão específica de uma delas, usamos a sigla “SDR/ADR”.

4 Consideramos como sendo entrevistados de órgãos intermunicipais, pessoas que atuavam no Território Meio Oeste Contestado, nas associações de municípios e no CPIMMOC.

5 Foram contemplados os principais órgãos estaduais regionalizados que têm relações com as SDR/ADR: Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina, Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina e Departamento Estadual de Infraestrutura e Secretaria de Estado da Defesa Civil.

6 Entrevistamos lideranças dos principais partidos governistas e de oposição: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Social Democrático (PSD), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido dos Trabalhadores (PT).

deste artigo, consideramos o cargo ou função no qual a pessoa mais dedicava tempo no momento da entrevista.

A escolha dos entrevistados seguiu critérios diferenciados. Na instância estadual, optou-se pelos chefes regionais e servidores com mais tempo de serviço. Na instância municipal foram enviadas correspondências eletrônicas a prefeitos, secretários de administração, desenvolvimento, agricultura e meio ambiente de dois municípios próximos e dois distantes do município sede das SDR/ADR, sendo entrevistados aqueles que responderam a esses contatos. Da sociedade civil, optou-se por líderes dos sindicatos e das entidades mais representativas de cada região. Das lideranças partidárias, escolhemos os presidentes municipais dos partidos ou membros por eles designados. Sempre que possível, foi seguida a trilha das pistas dadas pelos entrevistados. Buscou-se encontrar os indivíduos citados nas entrevistas e identificados como importantes para compreensão de questões políticas, administrativas, econômicas ou sociais que envolviam as questões da pesquisa. Esses atores foram indagados principalmente em relação à constituição e funcionamento das organizações as quais pertencem, bem como a atuação no que concerne ao planejamento de políticas públicas de desenvolvimento territorial e rural entre 2003 e 2016. A análise seguiu a técnica da triangulação entre as evidências encontradas (documentos, entrevistas, observações) e a literatura estudada.

A pesquisa de campo foi realizada em dez⁷ municípios do Território Meio Oeste Contestado, que possuem em comum a importância do setor primário para a economia. Não obstante, as características demográficas são distintas, sendo que nos municípios pouco populosos (menos de 7000 habitantes), a densidade demográfica é baixa, a exemplo de 5,30 hab./km² em Água Doce (IBGE 2010). Por sua vez, os municípios mais populosos (mais de 20 000 habitantes), a densidade demográfica é alta, com cerca de 116 hab./km² em Joaçaba e Xanxerê (IBGE 2010), constituindo-se em polos regionais, por serem a sede das associações de municípios e das então SDR e concentrarem indústrias e serviços inexistentes nos demais.

Para além desta introdução, o artigo apresenta três seções. A primeira discute o caráter multidimensional das ações de descentralização e apresenta uma proposta de tipologia que permite caracterizar a descentralização em diversos campos disciplinares. A segunda seção aborda a descentralização instituída pelo Governo Federal, por meio da análise das ações do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC). A terceira trata da descentralização implementada pelo Governo de Santa Catarina. Nas Considerações Finais, discutem-se os avanços da descentralização na esfera estadual e federal, bem como as implicações criadas pelas mudanças recentes nas prioridades governamentais, que geraram descontinuidades das iniciativas analisadas.

7 Entre eles, Abelardo Luz, Coronel Martins, Entre Rios, Erval Velho, Faxinal do Guedes, Joaçaba, Luzerna, Ouro, Vargem Bonita e Xanxerê.

O caráter multidimensional e polissêmico da descentralização

Embora não exista um conceito universalmente aceito de descentralização do Estado, esse fenômeno pode ser compreendido como uma transferência de competências, recursos ou poderes de um órgão a outro num mesmo nível hierárquico ou inferior. Várias denominações correlatas são mobilizadas para tratar do assunto – deslocalização, desconcentração, governo multinível, governo multicentro – dado o caráter multidimensional da descentralização (Von Haldenwang 1990; Montecinos 2005; Schneider 2003). A pluralidade nas abordagens se explica em razão da presença de diversos campos disciplinares que estudam o tema, sendo os mais frequentes a ciência política, a sociologia, a economia, a administração e o direito (Guimarães 2002).

Geralmente, a diferença conceitual entre desconcentração e descentralização provoca igualmente uma grande controvérsia nos debates. Na perspectiva teórica adotada neste estudo, o conceito de descentralização não está em oposição ao de desconcentração. A legislação analisada cita diversas vezes essas duas noções sem qualquer discriminação, sendo comum encontrá-las na literatura como excludentes entre si. Por exemplo, para Rover e Mussoi (2011) e Filippim e Abrucio (2010), a política catarinense adotada nos anos 2000 não seria um caso de descentralização, mas de desconcentração. No presente trabalho, a desconcentração é entendida como um tipo de descentralização, com a característica de ser mais limitada em autonomia, especialmente quanto ao poder decisório.

Em geral, a descentralização está associada a quatro distintas dimensões de transferências do nível central para esferas inferiores de governo. A dimensão *política* se reporta à transferência de autonomia e de poder político, estando associada à existência de processos eleitorais nos espaços descentralizados. A *administrativa* refere-se às responsabilidades administrativas sobre bens e serviços públicos. A dimensão *econômica* concerne às responsabilidades de atividades econômicas públicas, fundamentalmente fiscais e regulatórias. E a dimensão *social* alude à transferência de poder, competências ou funções à sociedade civil das mais diversas formas para provisão de bens e serviços públicos (Oganauskas Filho 2016).

Um processo de descentralização pode envolver mais de uma dessas dimensões. Arretche (2012) discute a relação entre essas dimensões ao analisar as políticas públicas de saúde, educação, habitação, saneamento e transferência de renda no Brasil. A implementação de políticas públicas nessas áreas é, majoritariamente, de responsabilidade dos governos estadual e municipal, estando, portanto, associada à dimensão administrativa da descentralização. No entanto, o poder decisório desses diferentes níveis de governo sobre essas políticas é restrito, pois está regulado por normas da União (dimensão política) e tem boa parte de sua execução vinculada ao repasse de recursos financeiros do Governo Federal (dimensão econômica). Logo, essa autora encontrou graus diferenciados de descentralização em cada dimensão, que também varia entre cada área de política.

Oganauskas Filho (2016) elaborou uma tipologia da descentralização com o propósito de caracterizar o fenômeno em qualquer situação e campo disciplinar. Essa classificação foi concebida a partir da análise de três aspectos considerados fundamentais: i) o teor do objeto transferido (competências, recursos ou poderes); ii) as questões diretamente relacionadas à autonomia entre o sujeito que transfere (outorgante) e aquele a quem está sendo transferido (outorgado) determinado objeto; iii) a relação de autonomia estabelecida entre outorgante e outorgado, especificamente, quanto ao objeto descentralizado.

...o poder decisório desses diferentes níveis de governo sobre essas políticas é restrito, pois está regulado por normas da União (dimensão política) e tem boa parte de sua execução vinculada ao repasse de recursos financeiros do Governo Federal (dimensão econômica)



A tipologia da descentralização quanto ao objeto transferido apresenta quatro categorias: i) funcional: transferência de competências específicas ou delimitadas a um único setor de atividade; ii) financeira: quando se trata de transferir recursos financeiros; iii) fiscal: transferência de autoridade sobre receitas fiscais; e iv) política: transferência de autonomia política por meio do sufrágio universal, estabelecendo uma nova instância de poder governamental de caráter subnacional. As relações preexistentes entre os sujeitos outorgantes e outorgado possuem a seguinte tipologia: i) intragovernamental: transferência de determinado objeto para a própria administração direta ou mesmo indireta; ii) intergovernamental: quando se transfere a governos de menor poder; e iii) extragovernamental, transferências a instâncias de participação social ou a organizações civis sem fins lucrativos.

Por fim, é importante verificar qual a relação que se estabelece entre outorgante e outorgado especificamente em relação ao objeto transferido. Nesses casos, pode haver duas situações distintas: i) desconcentração: quando existe relação hierárquica entre ambos, pois se trata sempre de uma transferência intragovernamental de competências ou recursos, restringindo-se a questões de cunho operacional; e ii) delegação: quando existe uma relação contratual, pode ser do tipo Intergovernamental ou Extragovernamental, em que ocorre a transferência de competências ou de recursos, mas com poderes decisórios restritos, pois não se transfere a *accountability*;⁸ e iii) devolução, quando existe relação de autonomia. Trata-se de uma transferência do tipo Intergovernamental ou Extragovernamental de competências ou recursos com poder decisório e também da *accountability*.

⁸ Não existe uma tradução apropriada para o termo da língua inglesa. Refere-se à responsabilidade, obrigação e responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. Trata-se de garantir que o exercício do poder seja realizado tão somente a serviço da *res publica* (Pinho y Sacramento 2009).

A caracterização de processos de descentralização a partir do conjunto tipológico exposto exige examinar com atenção quem está transferindo (outorgante) e a qual organização (outorgado/sujeito) se transfere determinado conjunto de competências, recursos ou poderes (objeto). Além disso, esse objeto deve ser adequadamente identificado e classificado, bem como as condições estabelecidas entre o outorgante e o outorgado devem estar detalhadas para que se efetue a transferência do objeto. Com a análise desses macroaspectos, pode-se estabelecer uma espécie de retrato das feições criadas por determinado processo de descentralização. Além disso, evidencia-se que, apesar de seus imbricamentos, existe autonomia entre cada um dos aspectos de descentralização e que este fato também deve ser avaliado durante a análise.

Iniciativas federais de descentralização de políticas públicas e suas aplicações em Santa Catarina

Até os anos 2000, os esforços ligados à descentralização representaram, na maioria das vezes, a tentativa de adotar processos de planejamento do desenvolvimento regionalizado, em que se realçava uma visão de competitividade, construídos a partir dos chamados “territórios vencedores”, que se destacavam pela maior capacidade de criar e gerenciar ações no plano regional. Somente durante a década de 2000, tem-se o surgimento de políticas de descentralização coordenadas no plano federal. Além de melhor articular suas ações, essas políticas buscavam estimular experiências que resultassem na formulação de um (novo) projeto nacional de desenvolvimento.

Todavia, em que pese alguns esforços de integração estratégica entre as ações, a descentralização de políticas públicas impulsionadas pelo Governo Federal acabou assumindo um formato muito mais funcional ou setorial/segmentado, cujas iniciativas acabaram sendo efetuadas no âmbito dos ministérios. Um dos casos mais significativos ocorreu no início do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com a implantação dos chamados “territórios rurais de identidade”. Essa ação ocorreu por iniciativa da então Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Para operacionalizar essa política, a SDT criou o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), que tinha como objetivo, fortalecer o desenvolvimento do meio rural por intermédio de projetos estratégicos, que estimulassem a internalização de dinâmicas econômicas endógenas dos territórios (Leite 2013). O Pronat repassava recursos financeiros federais não reembolsáveis para projetos de desenvolvimento rural de caráter intermunicipal, cujos beneficiários eram grupos de agricultores familiares ou povos tradicionais que habitavam determinado território.

Além disso, o Pronat alçou ao plano territorial, duas antigas linhas de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), voltadas para a esfera municipal. As linhas “Infraestrutura e Serviços Municipais” e “Capacitação dos Agricultores Familia-

res” passaram a ser denominadas “Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf)” e “Capacitação de Agentes de Desenvolvimento” (Leite e Wesz Jr. 2011).

Outra referência em direção à descentralização de competências nas ações dos ministérios ocorreu em 2008, quando o Governo Federal lançou o Programa Território da Cidadania (PTC), com o propósito de aprimorar e desconcentrar políticas públicas pela adoção da abordagem territorial⁹ (Leite e Wesz Jr. 2011). A SDT percebeu que determinados territórios de identidade possuíam um ambiente socioeconômico muito fragilizado, que demandava uma atenção emergencial e maior grau de integração nas ações dos agentes públicos. O objetivo principal do PTC era, portanto, a superação da pobreza a partir da promoção do desenvolvimento socioeconômico, com base na geração de trabalho e de renda e na universalização dos programas básicos de cidadania (Delgado e Leite 2011; Brasil 2009). O PTC representou um desdobramento do Pronat, tendo como propósito principal articular, em torno de um mesmo território, um amplo conjunto de políticas públicas e de ações oriundas de diferentes ministérios (Bonnal 2013).

Durante os quinze anos de operacionalização, essas duas políticas públicas de cunho federal (Pronat e PTC) não foram alvo apenas de controvérsias e de disputas no meio político e na mídia estadual e nacional, mas tornaram-se também fonte de interesse científico de pesquisadores voltados à análise de seus impactos sob diferentes prismas. Um dos pontos de análise que merece destaque refere-se às condições que oportunizam ou que constroem a articulação dessas políticas de descentralização, tendo em conta a presença concomitante de outras políticas, como as de enfrentamento da pobreza e de fomento ao desenvolvimento rural. Essa relação entre iniciativas de descentralização, pobreza e desenvolvimento rural se estabelece também na medida em que estas podem ser consideradas como “método de descentralização do poder político, visando ampliar os espaços democráticos e empoderar as comunidades e indivíduos” (Mattei e Maluf 2011, 23).

Embora buscasse uma louvável conjunção de esforços institucionais, há indícios de que, em muitas situações, o PTC não conseguiu estabelecer uma articulação inovadora em termos de gestão, envolvendo os órgãos federais e estaduais que atuavam na esfera local. Ou seja, as políticas públicas federais acabaram desconsiderando aspectos básicos e necessários para a eficácia da abordagem territorial e criação de ações descentralizadoras. Suas ações tiveram dificuldades em lidar com a carência de competências locais na área de planejamento, a reduzida habilidade de governança territorial, a presença de múltiplas dinâmicas escalares dentro de um mesmo recorte territorial, a excessiva burocracia de cada esfera governamental no que concerne ao acesso às políticas públicas e o baixo controle social.

9 Segundo Echeverri (2009), a adoção da abordagem territorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural se fundamenta em quatro aspectos principais: i) o rural é mais abrangente que o setor agrícola; ii) a escala municipal é restrita para o planejamento e a organização da iniciativas de desenvolvimento; iii) a escala estadual é bastante ampla para tratar da heterogeneidade e das especificidades locais, que devem ser mobilizadas em prol de iniciativas de desenvolvimento; e iv) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre as pessoas, grupos sociais e instituições, que podem ser mobilizados e convertidos em eixo central para a definição de iniciativas orientadas ao desenvolvimento.

Em muitas situações, os territórios criados com o apoio das políticas de descentralização federal conviveram com recortes administrativos já existentes, muito deles derivados de divisões estabelecidas no plano estadual, gerando institucionalidades distintas e sobrepostas, que encontraram dificuldades para dialogar e planejar ações conjuntas, ainda que, por vezes, tivessem objetivos semelhantes (Delgado e Grisa 2014). Em Santa Catarina, por exemplo, essas dificuldades se somaram aos desafios enfrentados pelas políticas de descentralização de cunho estadual, que passaram a sofrer questionamentos crescentes de alguns atores da sociedade civil e de parte de atores da política tradicional, notadamente sobre a eficácia e o efetivo papel institucional das SDR/ADR *versus* os gastos que elas estavam gerando ao Governo Estadual.

A Constituição do Território Meio Oeste Contestado e a sua influência nas ações de desenvolvimento rural

A definição dos primeiros territórios rurais de identidade no estado de Santa Catarina ocorreu concomitantemente com a criação das SDR/ADR e envolveu a SDT, a Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca de Santa Catarina e organizações da sociedade civil, em geral, vinculadas à agricultura familiar. Até o início de 2004, mesmo depois de negociações intensas e complexas, a política territorial do Governo Federal não tinha sido implementada neste estado. Diante dessa situação, a SDT aceitou algumas imposições do Governo Estadual, entre elas a de estabelecer os territórios de identidade catarinense a partir do recorte geográfico das SDR/ADR.

Na região de estudo, o propósito da SDT era formar um território rural de identidade com base nos limites geográficos do Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) Alto Irani,¹⁰ que coincidia com o recorte geográfico da SDR/ADR de Xanxerê e da Associação de Municípios do Alto Irani (AMAI). No entanto, para atender o pleito do Governo Estadual, a SDT incluiu na área de abrangência do Território Meio Oeste Contestado (TMOC) quase todos os municípios ligados à SDR/ADR de Joaçaba e a AMMOC.

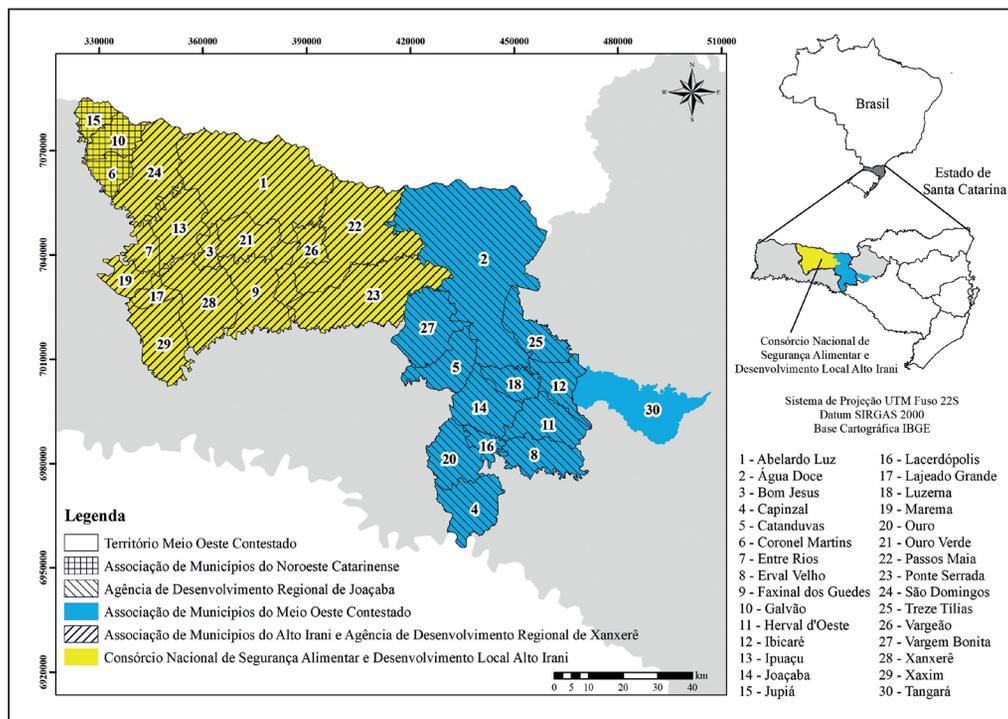
10 O Consad Alto Irani funcionou entre 2004 e 2009. Nesse período, realizou um amplo debate sobre a cadeia produtiva da agricultura familiar e articulou projetos que atenderam principalmente aos agricultores familiares, como centros de comercialização, feiras e cooperativas. Os principais entraves que desmobilizaram este Consórcio consistiram na dificuldade que os seus integrantes encontraram em administrar os recursos financeiros recebidos, na resistência dos prefeitos em relação à representação majoritária da sociedade civil (dois terços) e a falta de apoio não somente do MDS como também do Governo Estadual, que, concomitantemente, instituiu as SDR (Mascarenhas 2015).

A definição dos primeiros territórios rurais de identidade no estado de Santa Catarina ocorreu concomitantemente com a criação das SDR/ADR e envolveu a SDT, a Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca de Santa Catarina e organizações da sociedade civil, em geral, vinculadas à agricultura familiar.



Isso resultou numa polarização entre as regiões da SDR/ADR de Xanxerê e de Joaçaba dentro do Território. Segundo as palavras da maioria dos atores entrevistados, a situação gerou “dois territórios dentro de um território”, com grandes implicações na gestão do Conselho de Desenvolvimento Territorial (Codeter) e no acesso aos recursos do Pronat. A figura 1 apresenta a localização geográfica da região de estudo, bem como os diferentes recortes territoriais adotados por distintas políticas públicas e organizações que atuam no plano regional. As diversas institucionalidades sobrepostas geraram dificuldades na coordenação política e ineficiências em termos de planejamento e gestão das políticas públicas.

Figura 1. Localização da região de estudo e recortes territoriais de atuação de organizações regionais de desenvolvimento.



Fonte: IBGE 2010.

Interesses políticos institucionais de organizações da sociedade civil também interferiram na delimitação geográfica do Território do Meio Oeste Contestado. Em 2006, os delegados representantes da sociedade civil no Codeter perceberam que a área de abrangência desse Território não contemplava uma importante articulação política já existente e, então, se mobilizaram para fazer ajustes na sua composição, resultando na inclusão de municípios pertencentes à Associação de Municípios do Noroeste do Estado (AMNoroeste).

Pode-se dizer que a gestão do Pronat teve um nível de descentralização de tipo extragovernamental, que pode ser considerada como uma delegação territorial de competências. A transferência de competências do governo central para uma instância de participação que envolve representantes da sociedade civil para além de outros níveis de governo define essa categoria de descentralização. Sua faceta territorial se deve ao fato de suas competências e recursos contemplarem um território diferente da sede do governo que as transferiu. Trata-se de uma delegação, porque essa transferência de competências e recursos é baseada numa relação contratual, com regras preestabelecidas e, no caso, condicionadas a projetos específicos.

A polarização presente na constituição do TMOC se refletiu na participação dos atores no Codeter, sendo que a maioria dos delegados da região da SDR/ADR de Xanxerê representava a sociedade civil, ligados a segmentos da agricultura familiar e, de maneira específica, ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), sindicatos vinculados à Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf) e a cooperativas de produção, de crédito e de assistência técnica. O protagonismo dos agricultores familiares no Colegiado do TMOC se deve a essas organizações, que, desde a década de 1980, se estruturaram para reivindicar políticas públicas de desenvolvimento rural. Por sua vez, os delegados da região da SDR/ADR de Joaçaba pertenciam, majoritariamente, a instituições públicas, a saber: Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina, AMMOC e prefeituras, com destaque para secretários municipais de agricultura.

A análise da aplicação de recursos financeiros informados na Matriz de Ações do Pronat¹¹ indica que, entre 2003 e 2015, o TMOC foi contemplado com oitenta projetos de desenvolvimento rural, cujo valor total de recursos financeiros aplicados foi da ordem de R\$ 15 milhões. Entre os municípios proponentes de projetos financiados pelo Pronat, catorze pertencem à microrregião da SDR/ADR Xanxerê. Esses municípios foram contemplados com R\$ 12 milhões, o que representa 80% dos recursos aplicados entre 2003 e 2015. Dez municípios pertencentes à microrregião da SDR/ADR Joaçaba também foram beneficiados, mas com apenas R\$ 3 milhões, ou seja, 20% dos recursos. A forte participação de atores da sociedade civil da região de Xanxerê nos espaços de decisão da política territorial, associada à articulação dos prefeitos com os deputados federais e senadores para que estes destinassem recursos financeiros de emendas parlamentares para bancar a contrapartida financeira, explica o protagonismo de municípios dessa região na aplicação dos recursos do Programa.

A análise dos projetos do Pronat implantados entre 2003 e 2015 no TMOC revela uma dicotomia sobre o objeto financiado e a forma de acesso aos recursos. Entre 2003 e 2009, foram financiados, principalmente, estruturas e equipamentos para pequenas agroindústrias e construção de centros de comercialização de produtos da agricultura familiar. Esses tiveram a contrapartida financeira bancada pelas prefeituras ou por intermédio de emendas

11 A Matriz de Ações era um documento da política pública de desenvolvimento territorial, que continha as metas e os recursos financeiros destinados pelos ministérios que integravam o PTC, para serem executados nos territórios da cidadania (Brasil 2009).

parlamentares. O Pronat também foi utilizado como meio de viabilizar a aquisição de equipamentos para associações e cooperativas da agricultura familiar, empregando recursos de emendas parlamentares.

No entanto, a partir de 2010, os Tribunais de Contas passaram a interpretar o repasse de equipamentos e estruturas produtivas para entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, como uma doação de bens públicos para instituições privadas, o que é considerado ilegal. Diante dessa situação, o MDA reorientou o Pronat de forma a direcionar os seus investimentos para as prefeituras. Isso explica o aumento de financiamentos de caminhões, equipamentos para aplicação de calcário, retroescavadeira, tratores e implementos, entre outros, cujas prefeituras eram os proponentes e os agricultores familiares os beneficiários dos serviços a serem prestados pelos bens adquiridos.

Com essa mudança de orientação, a partir de 2010 a negociação de grande parte dos projetos de desenvolvimento rural financiados pelo MDA foi conduzida diretamente pelas administrações municipais, sem a devida discussão no Codeter. A aplicação de recursos financeiros, sem a aprovação do Colegiado Territorial, desrespeitou um dos princípios básicos da descentralização, que é a participação de atores governamentais e da sociedade civil no seu processo de gestão social (Leite e Wesz Jr. 2011).

A inexistência de uma personalidade jurídica dos territórios contemplados pelo Pronat também contribuiu para limitar a autonomia do Codeter. De acordo com Delgado e Grisa (2015), essa “incompletude” da política na transferência de competências obrigou os atores sociais do TMOC a dependerem das prefeituras para ter acesso legal aos recursos de infraestrutura disponibilizados pelo Pronat. Comumente, o governo sucessor não cumpria os acordos realizados pela gestão anterior, mesmo quando os contratos já estavam assinados pelo Governo Federal.

A legislação brasileira impede que os municípios efetuem gastos para além de suas fronteiras. Desse modo, os projetos financiados pelo Pronat acabaram sendo utilizados de forma prioritária pelo município com o qual foi firmado o contrato de repasse, contrariando a orientação de se executar projetos de desenvolvimento rural em escala territorial. Depois que o patrimônio financiado se tornou propriedade das prefeituras, a maioria passou a utilizá-lo conforme suas necessidades e interesses, à revelia dos acordos estabelecidos no Codeter e dos beneficiários que constavam nos projetos aprovados (Barbosa et al. 2013).

A Reconfiguração do Território Rural de Identidade para Território de Cidadania e suas implicações no TMOC

Ao ser instituído, o PTC inovou em relação à composição dos conselhos, pois os representantes da sociedade civil e do governo foram designados de maneira paritária. Para Delgado e Leite (2011), a intenção do Governo Federal era de que a presença do Estado, por meio das esferas municipal, estadual e federal, fosse mais intensa do que no Progra-

ma que o antecedeu. Porém, no caso do Codeter do TMOC, essa regra não prevaleceu e manteve-se a conformação existente no Pronat. Não houve alteração em relação à sua dinâmica de funcionamento ou quanto ao nível de descentralização da política. Essa opção pode ser explicada tomando-se por base as reflexões de Delgado e Leite (2011), que afirmam a possibilidade de a institucionalidade territorial ser dominada por representantes do governo gera desconfortos nos delegados da sociedade civil.

Diante da complexidade para planejar a aplicação territorializada das ações do PTC, o Codeter buscou viabilizar a participação de prefeitos e de profissionais das áreas da saúde, educação e da assistência social. Esses atores participaram no início da execução do PTC, mas se desmobilizaram logo em seguida. Na opinião dos delegados e assessores territoriais, a desmotivação se deve, em parte, à falta de entendimento sobre as funções institucionais do Codeter.

Os gestores públicos não viram mudanças significativas com a criação do PTC, pois as políticas públicas informadas na Matriz de Ações do Programa já vinham sendo executadas anteriormente nos municípios. Na prática, o acesso às verbas do PTC não dependia da aprovação do Conselho, como ocorria no caso do Pronat. Além disso, não houve suficiente formação para que os delegados e os gestores públicos fizessem a gestão social e o planejamento territorializado dos recursos financeiros informados na Matriz de Ações do PTC. Soma-se a isso o fato de os prefeitos participarem de associações de municípios e de SDR/ADR, que possuíam recortes administrativos e finalidades similares àquelas dos territórios da cidadania.

Na grande maioria dos municípios do TMOC, quem continuava a tomar as decisões concernentes à implantação de políticas públicas era a administração municipal, tendo por base o plano de governo apresentado durante a campanha eleitoral. A gestão do PTC foi influenciada pela necessidade de contrapartida das prefeituras e pela capacidade de atender os trâmites burocráticos e legais. Portanto, ao se analisar a dimensão social da descentralização dessa política, percebe-se que as relações de poder existentes entre os atores envolvidos indicam que o Colegiado não dispunha de instrumentos legais que garantissem maior autonomia na consecução de suas decisões.

A eficácia social do PTC foi comprometida também pela forma de atuação dos segmentos organizados da sociedade civil. Apesar das prioridades focais estabelecidas pelo Programa, os grupos de agricultores familiares mais atuantes no campo político continuaram sendo os maiores beneficiados pelos projetos financiados pelo Pronat. As populações

Na grande maioria dos municípios do TMOC, quem continuava a tomar as decisões concernentes à implantação de políticas públicas era a administração municipal, tendo por base o plano de governo apresentado durante a campanha eleitoral.



rurais mais pobres não acessaram esse programa, visto que não participavam do Codeter por não integrarem as organizações ligadas à agricultura familiar¹². De acordo com Tecchio (2012; 2017), a participação das populações pobres poderia ter ocorrido por meio do estabelecimento de regras que assegurassem a sua participação no Codeter e de estratégias de desenvolvimento rural que incorporassem essas populações no Plano Territorial de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PTDRS).

A descentralização no estado de Santa Catarina

A mais recente iniciativa de descentralização do estado de Santa Catarina iniciou em 2003, quando o governo eleito promoveu uma reforma administrativa, que dividiu, inicialmente, o estado em 29 SDR e seus respectivos CDR, sendo que, a partir de 2007, passou para 36 SDR. Em 2015, as SDR, as quais possuíam *status* de primeiro escalão, foram transformadas em 36 ADR e rebaixadas ao segundo escalão do poder estadual. A derrocada da política ocorreu em 2019, quando as ADR foram extintas pelo governador recém-eleito. Trata-se, portanto, de uma experiência que durou cerca de uma década e meia e gerou um intenso debate sobre a eficácia do processo de descentralização.

A legislação que regulou essa experiência de descentralização não atribuiu competência legal para as SDR/ADR elaborarem políticas públicas de forma autônoma, cabendo a essas estruturas regionais somente executar as políticas estabelecidas pelas secretarias setoriais ou outros órgãos centrais. Assim, a autonomia sob sua competência ficou restrita ao direito de implementar, não se estendendo ao direito de decidir sobre as próprias regras de execução ou *accountability* sobre as políticas públicas. Dessa forma, diferentemente da iniciativa federal, a experiência catarinense de descentralização foi do tipo intergovernamental, caracterizada como uma desconcentração territorial de competências. Trata-se de desconcentração por que as estruturas de Estado criadas (SDR/ADR) estão hierarquicamente subordinadas ao poder central. É de tipo territorial porque estão deslocadas da capital e possuem uma atuação circunscrita a um espaço físico-geográfico determinado. E, por não se descentralizarem o poder decisório e recursos fiscais ou financeiros, restringe-se à descentralização de competências diversificadas, ainda que parciais.

Embora previsto desde 2003, somente a partir de 2007, o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) foi estabelecido como instrumento de planejamento oficial do Governo Estadual. A partir de então, os atores sociais integrantes dos CDR poderiam se mobilizar de forma a tornar o PDR um instrumento de promoção do desenvolvimento regional. Contudo, verificou-se que esses planos não foram utilizados como instrumentos de re-

12 Uma situação semelhante foi verificada por Medeiros et al. (2018) no Território Litoral Norte do Rio Grande do Sul, onde indígenas e quilombolas não foram contemplados por ações da política, principalmente por limitações quanto a sua participação em espaços apropriados por agricultores familiares minimamente inseridos em mercados.

ferência para a gestão regional por várias razões, a saber: falta de sintonia entre os planos de desenvolvimento municipais e estadual; desarticulação entre o processo de planejamento regional e as secretarias setoriais; inoperância dos instrumentos internos de monitoramento e de avaliação dos planos; e falta de consonância entre o planejamento regional, o orçamento estadual e a execução financeira (Dias 2012; Goularti 2013; 2014; Oliveira 2011; Turnes 2014).

Para Oliveira (2011) e Turnes (2014), os CDR não cumpriram suas principais finalidades, que eram a de identificar e discutir as prioridades regionais e acompanhar a execução dos PDR. Em 2014, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) constatou que mais de 90% das SDR não respeitavam a regra que exigia a presença de no mínimo um terço de representantes não governamentais nas câmaras temáticas responsáveis por analisar os projetos a serem aprovados no CDR. Além disso, a ausência de representantes das Câmaras de Vereadores e da sociedade civil nas reuniões dos CDR ultrapassou os 60%. Já entre os prefeitos a taxa de ausência chegou a quase 40% (Lambranhó 2015).

Segundo atores sociais entrevistados que atuaram como delegados no Codeter do TMOC, o esvaziamento das Câmaras Temáticas e do próprio CDR ocorreu pela inexistência de recurso orçamentário para os projetos aprovados, além do fato de ninguém se posicionar contra projetos de outro município ou entidade, com receio de ser “retaliado” quando ocorresse a análise de projetos de interesse do seu município. A maior parte dos recursos implicados com os projetos já havia sido articulada por fora da estrutura das SDR, via deputados, ou diretamente via as secretarias setoriais (Hack e Filippim 2010; Oliveira 2011; TCE/SC 2014; Turnes 2014).

Todavia, essas debilidades não retratam uma visão limitada apenas dos representantes de organizações que atuam nos CDR. As políticas do Governo Federal discutidas anteriormente apresentaram a mesma tendência de delimitar os projetos para a esfera municipal. Os projetos de abrangência intermunicipal ou fazem figura de exceção ou foram “maquiados” para passar a impressão de atender a vários municípios quando, na verdade, se voltam para beneficiários de uma única municipalidade (Tecchio et al. 2015). Esses resultados podem ser atribuídos a uma história de cultura institucional, fortemente reforçada pela Constituição de 1988, que tende a priorizar o município enquanto esfera prioritária de implementação de políticas públicas (Tecchio et al. 2015).

Além da composição do CDR ser, majoritariamente, de agentes do poder público, os representantes da sociedade civil não correspondem “à representatividade dos segmentos culturais, políticos, ambientais, econômicos e sociais mais expressivos da região” (Lei Estadual de Descentralização n. 381/2007). Geralmente, os indicados eram os aliados políticos dos membros natos dos respectivos municípios ou do próprio secretário regional (Hack e Filippim 2010; Oliveira 2011; Turnes 2014).

A pesquisa de campo efetuada no TMOC revelou que a AMMOC foi quem tomou a iniciativa e cumpriu o papel de planejar e articular ações de desenvolvimento inter-

municipais, sem contar com a participação da SDR/ADR de Joaçaba, que era a SDR/ADR responsável pela maior parte dos municípios que compõem a AMMOC. Essa Associação contratou uma empresa de planejamento em logística e reuniu os prefeitos e empreendedores da região para traçar um plano específico na área de infraestrutura. Segundo entrevistados da referida Associação de Municípios, além de elaborar esse plano, diversas reuniões foram realizadas com membros de secretarias do Governo Estadual e

O esgotamento da experiência catarinense de descentralização se explica, em grande parte, pela incapacidade interna das secretarias regionais em renovar e qualificar seu quadro funcional e, sobretudo, pela imobilidade dos potenciais beneficiários para que essas mudanças fossem operadas.



ministérios em Brasília para consecução dos objetivos definidos no plano. Essa Associação também promoveu seminários com apoio de outros agentes sociais e entidades da região, para dar mais consistência técnica e ampliar o suporte social e político ao plano de infraestrutura, sem a participação direta da SDR/ADR.

Segundo a maioria dos entrevistados, os representantes das SDR/ADR não efetuavam discussões consistentes sobre as funções dos CDR e dos seus conselheiros. Os estudos de Hack e Filippim (2010), Oliveira (2011), Rover e Mussoi (2011) e Turnes (2014) consideram que a inexistência de um programa duradouro de capacitação e a descontinuidade da coordenação e monitoramento da descentralização por parte da Secretaria de Estado do Planejamento explicam, em grande medida, a ineficácia dos CDR e, conseqüentemente, das SDR/ADR.

A análise da experiência catarinense de descentralização guarda certa similaridade com o estudo clássico de Putnam (2000) referente à descentralização italiana iniciada na década de 1970. Uma primeira fase dessa experiência gerou críticas generalizadas referentes à baixa eficácia dos governos regionais recém-criados, cujos gestores se caracterizavam por uma precária capacidade de coordenar ações de planejamento do desenvolvimento regional. Contudo, diversas regiões do centro e norte da Itália, segundo esse autor, passaram por uma renovação dos seus quadros políticos e técnicos, registrando avanços qualitativos na gestão compartilhada com organizações empresariais e da sociedade civil. Isso se deu a partir do momento que essas organizações adotaram uma postura de pressão política dos gestores regionais em busca de respostas às suas demandas por serviços públicos qualificados. O esgotamento da experiência catarinense de descentralização se explica, em grande parte, pela incapacidade interna das secretarias regionais em renovar e qualificar seu quadro funcional e, sobretudo, pela imobilidade dos potenciais beneficiários para que essas mudanças fossem operadas.

Considerações finais

A descentralização de políticas públicas com a participação de atores governamentais e da sociedade civil é o foco de análise da dimensão social do conceito de descentralização e a gestão social representa uma importante inovação no que concerne à intervenção pública governamental. Essa inovação, no entanto, enfrenta obstáculos ao se deparar com interesses políticos e institucionalidades pré-existentes no plano regional e local.

À luz de uma tipologia do conceito de descentralização administrativa do Estado, os resultados desta investigação evidenciam que as iniciativas federal e estadual têm em comum a característica de se restringirem a uma descentralização de tipo territorial e funcional (setorial, restrita a competências específicas). No âmbito estadual ocorreu uma descentralização intragovernamental de tipo desconcentração, enquanto na esfera federal a descentralização foi de caráter extragovernamental de tipo delegação. Desde a sua criação no início da década de 2000, por iniciativas das políticas de desenvolvimento territorial do Governo Federal, o TMOE vivenciou mudanças importantes em sua delimitação geográfica e estrutura administrativa-institucional, sendo as mais significativas à transformação das SDR em ADR e a passagem dos territórios rurais de identidade para os territórios de cidadania. As articulações institucionais entre a política federal e órgãos estaduais responsáveis pelo processo de descentralização foram praticamente inexistentes, especialmente em termos de alcance social e de adoção, na medida do possível, de um mesmo enfoque de desenvolvimento territorial. Elas geraram poucas ações proativas no sentido de incluir estruturas colegiadas, como o Codeter e no CDR, a participação de representantes de populações tradicionais, a exemplo de indígenas, e mais pobres da região, de modo que suas demandas pudessem ser inseridas nas prioridades territoriais, especialmente em termos de políticas públicas de promoção do desenvolvimento nas zonas rurais.

A legislação pertinente ao Pronat permitia que os projetos fossem apresentados em parceria com os governos estaduais. Como as SDR/ADR possuíam personalidade jurídica própria, essa retaguarda legal poderia ter sido acionada para implantar projetos de desenvolvimento que atendessem de forma conjunta demandas compartilhadas de mais de um município. Contudo, não se tem nenhum registro de tentativas de avançar nessa direção. Talvez, porque tanto as SDR/ADR, quanto o Codeter, não se reconheciam como espaços de planejamento do desenvolvimento rural.

A caracterização e análise dos processos de descentralização, efetuadas com auxílio de tipologias, permitiram evidenciar que no âmbito da dimensão social da descentralização os espaços que deveriam ser de concertação (Codeter e CDR) em raros momentos cumpriram essa função. A maioria dos seus membros não estava preparada para conceber, planejar e orientar ações de desenvolvimento, o que contribuiu para que se alinhasssem à cumplicidade de um rito burocrático necessário à aprovação de projetos locais, que estavam previamente articulados nas instâncias setoriais centrais ou via parlamentares.

No âmbito federal, a extinção do MDA, em maio de 2016, significou o desmonte da política territorial, principalmente em relação à estrutura administrativa que lhe fornecia suporte. Com isso, os avanços até então alcançados no que se refere à descentralização de políticas públicas e participação da sociedade civil na gestão social sofreram uma forte descontinuidade. A política de descentralização existente no estado de Santa Catarina caminhou na mesma direção. As mudanças adotadas ao longo de uma década e meia foram insuficientes para impedir que, em 2019, o novo governo eleito propusesse a extinção completa da política de descentralização, como uma das medidas do projeto de reforma administrativa que acabou sendo posteriormente aprovado pelo Parlamento Estadual. A aprovação do projeto gerou uma forte política de ajuste e de (re)centralização administrativa, que acabou eliminando diversas secretarias e estruturas regionais setoriais e extinguindo todas as ADR.

Esses reveses políticos e institucionais no contexto nacional e estadual não geram esperanças de que no curto ou médio prazo haverá espaços para o aperfeiçoamento no que concerne à descentralização de políticas públicas e nem à manutenção de políticas de desenvolvimento rural concebidas numa escala intermunicipal, ou que valorizem ações na ótica territorial. De todo modo, trata-se, certamente, de um período de reflexão a respeito das experiências desenvolvidas nesses campos nas últimas décadas. Se for bem conduzido com a profundidade e visão crítica necessária, esse esforço analítico pode desencadear num processo de aprendizagem social, que no futuro servirá como uma referência preciosa na formulação de políticas de natureza semelhante.

Referências

- Arretche, Marta. 2012. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV / Fiocruz.
- Barbosa, Rômulo Soares, Silvia Zimmermann e Andréia Tecchio. 2013. “Desenvolvimento territorial e pobreza rural no Território da Cidadania Serra Geral (MG)”. In: *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil: Estudos de caso 20*, organizado por Sergio Pereira Leite, 171-205. Brasília: IICA.
- Bonnal, Philippe. 2013. “Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais”. In: *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil: estudos de caso 19*, organizado por Sergio Pereira Leite, 33-56.
- Brasil. 2009. *Territórios da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades*. Brasília. Acesso em: 20 jun. 2017. <https://bit.ly/3dgW2Ne>
- Búrigo, Fábio Luiz, Ademir Antonio Cazella e Vladimir Oganauskas Filho, orgs. 2018. *Descentralização, políticas públicas e desenvolvimento rural: estudos de caso no Território Meio Oeste Contestado de Santa Catarina*. Florianópolis: Editora da UFSC.

- Delgado, Nelson Giordano e Catia Grisa. 2015. “Governança territorial, dinâmica institucional e protagonismo social territorial: revisitando um percurso metodológico seguido pelo OPPA/CPDA no marco dos estudos territoriais”. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade* 1 (1): 48-66. Brasília.
- _____. 2014. “Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança”. *Estudos Sociedade e Agricultura* 22 (1): 132-163. Rio de Janeiro.
- Delgado, Nelson Giordano e Sergio Pereira Leite. 2011. “Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores”. *Revista de Ciências Sociais* 54 (2). Rio de Janeiro.
- Dias, Taisa. 2012. “Governança pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional”. Tese Doutorado, Programa de Pós-graduação em Administração, UFSC, Florianópolis.
- Echeverri, Rafael. 2009. *Identidades e território no Brasil*. Brasília: IICA.
- Filippim, Eliane Salette e Fernando Luiz Abrucio. 2010. “Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense”. *Revista de Administração Contemporânea* 14 (2): 212-228.
- Goularti, Juliano Giasi. 2013. “Orçamento estadual regionalizado: a experiência de Santa Catarina”. *Revista NECAT* 2 (4): 6-24.
- Guimarães, Maria Do Carmo Lessa. 2002. “O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico”. *Organizações & Sociedade* 9 (23): 1-17. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302002000100003>
- Hack, Késya Margarida e Eliane Salette Filippim. 2010. “O difícil equilíbrio entre descentralização, desenvolvimento e participação: o caso dos Conselhos de Desenvolvimento Regional no Estado de Santa Catarina”. *Desenvolvimento em Questão* (8) 16: 11-43.
- IBGE (Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística). 2019. “Base cartográfica vetorial do Brasil”. Rio de Janeiro, 2010. Acesso em: 15 abr. <https://bit.ly/2YS9fXA>
- Lambranhão, Lúcio. 2015. “Tribunal de Contas de Santa Catarina encontra gerente analfabeto em Secretaria Regional”. *Notícias do Dia*, 23 mar.
- Leite, Sergio Pereira, org. 2013. *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil* 19. Brasília: IICA.
- Leite, Sergio Pereira e Valdemar João Wesz Junior. 2011. “O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Território da Cidadania”. In: *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil* 14, organizado por Carlos Miranda y Breno Tiburcio, 169-186. Brasília: IICA.
- Mascarenhas, Geise Assis. 2015. “Consórcio público e arranjos institucionais de desenvolvimento territorial no Meio Oeste Contestado: cooperação ou competição?” Dissertação Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

- Mattei, Lauro e Renato Maluf. 2011. *Pobreza rural: concepções, determinantes e agenda de políticas públicas para seu enfrentamento*. Brasília: IICA.
- Medeiros, Monique, Ademir Antonio Cazella, Andréia Tecchio e Geneviève Cortes. 2018. “Políticas públicas e a construção de mercados agroalimentares territorializados no sul do Brasil”. *Revista Grifos* 27 (45): 78-96.
<http://doi.org/10.22295/grifos.v27i45.4424>
- Montecinos, Egon. 2005. “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. *Revista Eure* 31 (93): 77-88.
- Oganauskas Filho, Vladimir. 2016. “Descentralização administrativa do estado de Santa Catarina: caracterização e resultados (2003-2015)”. Dissertação Mestrado em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Oliveira, RA De. 2011. *A experiência catarinense de descentralização administrativa: indicadores socioeconômicos e avaliação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (2003-2010)*. Florianópolis.
- Pinho, José Antonio Gomes De e Ana Rita Silva Sacramento. 2009. “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?” *Revista de Administração Pública* 43 (6): 1343-1368. <http://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>
- Putnam, Robert D. 2000. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- Rover, Oscar e Eros Marion Mussoi. 2011. “A reinvenção da relação Estado-sociedade através da gestão pública descentralizada: uma análise da descentralização política em Santa Catarina, Brasil”. *Revista DRd (Desenvolvimento Regional em Debate)* 1 (1): 65-80. <http://doi.org/10.24302/drd.v1i1.65>
- Schneider, Aaron. 2003. “Decentralization: Conceptualization and measurement”. *Studies in Comparative International Development* 38 (3): 32-56.
<https://doi.org/10.1007/BF02686198>
- Tecchio, Andréia. 2017. “Pobreza e territorialização da ação pública no Território Meio Oeste Contestado (SC)”. Tese Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- _____. 2012. “Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC)”. Dissertação Mestrado em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Tecchio, Andréia, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella. 2015. “Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el Território Meio Oeste Contestado”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 19 (53): 105-125. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1549>
- Turnes, Valério Alécio. 2014. *Avaliação dos 10 anos de implantação da descentralização administrativa do governo do estado de Santa Catarina*. Florianópolis.

Von Haldenwang, Christian. 1990. “Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina”. *Revista Eure* 27 (50): 61-77.

Cómo citar este artículo:

Tecchio, Andréia, Vladimir Oganauskas-Filho, Fábio Luiz Búrigo, Ademir Antonio Cazella y Monique Medeiros. 2020. “Ações de desenvolvimento rural por diferentes institucionalidades no Território Meio Oeste Contestado, Santa Catarina, Brasil”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 81-101.
DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4339