

CADERNOS EBAPE.BR

Cadernos EBAPE.BR

E-ISSN: 1679-3951

cadernosebape@fgv.br

Escola Brasileira de Administração

Pública e de Empresas

Brasil

Salete Filippim, Eliane; Rossetto, Carlos Ricardo; Franz Hermes, Fátima Maria
A gestão do desenvolvimento regional: análise de uma experiência no Meio-Oeste
catarinense

Cadernos EBAPE.BR, vol. III, núm. 2, julio, 2005, pp. 1-13

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323227812002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

A gestão do desenvolvimento regional: análise de uma experiência no Meio-Oeste catarinense

Eliane Salete Filippim*

Carlos Ricardo Rossetto**

Fátima Maria Franz Hermes***

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir o que é gestão para o desenvolvimento regional, e para isso analisa a implantação do Fórum de Desenvolvimento e da Agência de Desenvolvimento da Associação dos Municípios do Meio-Oeste Catarinense (Admoc). Inicialmente, a metodologia utilizada consistiu numa revisão bibliográfica e documental, e, em seguida, no exame de dados sobre a atuação da Admoc. No final, são apresentadas considerações sobre essa experiência de articulação em rede para o desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional; Rede; Poder Local.

Abstract

This article argues the experience of management for regional development. It takes as a reference the implementation of the Development Forum and the Development Agency of the Association of the Middle West Cities of Santa Catarina State (Admoc). At first, the analysis methodology involved documentary and bibliographical revision; afterwards, data referring to the Admoc's performance was analyzed. Finally, this article presents considerations about such network joint experience aiming regional development.

Key words: Regional Development; Network; Local Power.

Introdução

No momento em que se debate o papel das regiões e dos governos locais na promoção de seu próprio desenvolvimento, este estudo procura enfocar a experiência da região do meio-oeste de Santa Catarina na constituição de uma rede que visa articular atores, projetos e processos para o desenvolvimento sustentável. Para isso, foi analisada a atuação da Agência de Desenvolvimento do Meio-Oeste Catarinense (Admoc), tomando como base, a região da Associação dos Municípios do Meio-Oeste Catarinense (Ammoc), que reúne 13 municípios: Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Erval Velho, Herval d'Oeste, Ibiracé, Joaçaba, Lacerdópolis, Luzerna, Ouro, Tangará, Treze Tílias e Vargem Bonita.

De uma perspectiva mais geral, o objetivo aqui é discutir a implantação e a gestão dessa agência – concebida como uma estratégia regional para promoção do desenvolvimento –, e como metas específicas, examinar a implantação da Ammc, analisando como foi articulada a rede dessa associação, segundo o conceito de desenvolvimento sustentável, e avaliando o papel do poder local na promoção do desenvolvimento.

A Associação dos Municípios do Meio-Oeste Catarinense cobre uma área cuja economia está voltada para a agroindústria, sobretudo de aves e suínos. Entretanto, o crescimento econômico gerado por essa atividade não trouxe desenvolvimento, uma vez que graves problemas ambientais, desigualdade social e forte êxodo rural agravam as disparidades inter-regionais. Diante desse quadro, a promoção do desenvolvimento sustentável

* Coordenadora do Curso Superior em Gestão Pública da UNOESC Joaçaba (SC). E-mail: eliane@unoescjba.edu.br.

** Coordenador do Mestrado em Administração da UNIVALI (SC). E-mail: rossetto@big.univel.br.

*** Professora, pesquisadora da UNOESC Joaçaba (SC). E-mail: arqfranz@bol.com.br.

Artigo recebido em fevereiro de 2005 e aceito em abril de 2005.

surge como uma necessidade. Essa tarefa tem sido apontada pelos estudiosos do tema, como um compromisso de toda a sociedade civil e não apenas dos governos. Partindo dessa premissa, no estado de Santa Catarina, quase todas as microrregiões administrativas têm organizado suas agências de desenvolvimento regional, reunindo entidades públicas e privadas, com o objetivo de somar esforços para promover o desenvolvimento.

Com esse intuito, por iniciativa de lideranças regionais e do poder público, em 1998 foi implantado na região da Ammoc, um fórum de desenvolvimento, como instância de debates e planejamento para o desenvolvimento do meio-oeste. A proposta do Fórum de Desenvolvimento da Ammoc tem sido a de formar uma rede de parcerias capaz de superar os limites restritos do município e propor alternativas de desenvolvimento que integrem a comunidade regional através de estratégias comuns. Para isso, foi criada, em 2002, uma agência executiva, a Agência de Desenvolvimento do Meio-Oeste Catarinense (Admoc).

A metodologia deste estudo consistiu na observação participante e na análise de documentos da Admoc. O ponto de partida foi uma breve discussão sobre os conceitos de “desenvolvimento”, de “rede” e de “poder local”. Em seguida, é descrita a experiência do fórum e da agência; e por fim são apresentadas algumas considerações acerca desse processo e das perspectivas futuras.

Cabe destacar que optou-se por agregar o adjetivo “sustentável” ao termo desenvolvimento, por ser uma expressão amplamente consolidada na agenda política nacional e regional, apesar das controvérsias acadêmicas que levantam outros tantos complementos ao termo, entre os quais: “integrado”, “regional” e “local”.

O desenvolvimento sustentável e o poder local

Ao revermos a história do conceito de desenvolvimento, nos defrontamos com um primeiro problema, que é a freqüente confusão entre “desenvolvimento” e “crescimento”. A análise da literatura pertinente ao tema esclarece que esses termos não são sinônimos, visto que “crescimento” remete quase exclusivamente à esfera econômica, excluindo aspectos fundamentais, como o ecológico, o social, o cultural e o territorial, muito caros ao desenvolvimento. Pode-se observar, que nem todo crescimento gera desenvolvimento, pois quando restrito ao aspecto econômico, o crescimento tende a provocar danos ao meio ambiente, a aumentar as desigualdades sociais e as disparidades regionais; não sendo, portanto, sustentável no longo prazo (SACHS, 1994; MONTIBELLER, 2001).

A idéia de desenvolvimento tem suas origens no Iluminismo do século XVIII, sobretudo na noção de progresso. O otimismo dos iluministas, fundamentado na crença irrestrita na capacidade da ciência de resolver todos os problemas humanos, produziu um fascínio pelo crescimento e a adesão de grande parte do mundo ao projeto de modernidade da Europa Ocidental. Na visão iluminista, o progresso constante e linear seria alcançado através do domínio científico da natureza pelo homem, podendo ser aplicado universalmente. Dahl e Jort (apud RIBEIRO, 1991, p.60) classificam o desenvolvimento como “uma das idéias básicas na cultura moderna europeia ocidental” e consideram que opor-se a essa idéia é “uma heresia que é quase sempre punida”. A noção de progresso cristalizada pelo Iluminismo ainda está presente na atual conceituação de desenvolvimento, sendo concretizada através da defesa do industrialismo e do individualismo.

Os neoclássicos, assim como os clássicos, tinham uma visão otimista do processo de produção, pois “o crescimento econômico gera distribuição equitativa para todos os agentes econômicos, segundo sua contribuição ao processo produtivo” (SOUZA, 1997, p.119). Esses economistas, cujas idéias tiveram força no Ocidente, particularmente, até 1929, “consideravam o desenvolvimento como um processo gradual, contínuo e harmonioso, derivado da acumulação de capital” (SOUZA, 1997, p.119).

A percepção que os neoclássicos tinham das alternativas para o desenvolvimento insere-se na ótica do crescimento econômico, não comportando outras dimensões, tais como a social, a ambiental e a territorial. Trata-se de uma perspectiva antropocêntrica, na qual prevalece o homem como senhor da natureza, destinado a dominá-la e transformá-la em seu próprio proveito.

Nessa vertente economicista da trajetória do conceito de desenvolvimento, a inovação assume papel preponderante. Apesar dessa relevância, há que considerar que tendo o desenvolvimento um valor público, os esforços de um único empreendedor e o seu voluntarismo, pode não ser suficientes, carecendo (o desenvolvimento) de inovação empreendida por múltiplos atores organizados em rede.

Outro passo na construção do conceito de desenvolvimento foi dado em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente. Essa conferência marca a inclusão da temática da sustentabilidade ambiental no debate sobre o desenvolvimento, numa primeira tentativa de ir além do economicismo.

Na década de 1970, surgiu também o conceito de ecodesenvolvimento, cujas estratégias

"concebidas como uma nova abordagem do desenvolvimento (...), centravam a análise na satisfação das necessidades fundamentais das populações despossuídas, isto é, na questão da habitação, alimentação, educação e saúde, na adaptação das tecnologias dos macroecossistemas, (...) à eliminação dos desperdícios e na exploração dos recursos pela concepção de sistemas integrados" (MAIMON, 1993, p.57).

O ecodesenvolvimento opõe-se a uma visão economicista que entendia desenvolvimento como sinônimo de crescimento através da maximização da eficiência econômica. Por sua vez, o ecodesenvolvimento busca "transformar o desenvolvimento numa soma positiva com a natureza, propondo que este tenha por base o tripé: justiça social, eficiência econômica e prudência ecológica" (MAIMON, 1993, p.57).

A perspectiva do ecodesenvolvimento é a de que não existe apenas um modelo universal de desenvolvimento, uma vez que é preciso considerar as particularidades sociais, culturais e ambientais de cada região. Essa perspectiva de desenvolvimento propõe substituir a valorização da produção material pela valorização do bem-estar geral, tanto do homem quanto da natureza. O bem-estar seria alcançado com a participação de todos os atores sociais, através de estratégias de articulação e de planejamento participativo.

Segundo Sachs (1994, p.18)

o ecodesenvolvimento é um estilo de desenvolvimento que, em cada ecorregião, insiste nas soluções específicas de seus problemas particulares, levando em conta os dados ecológicos, da mesma forma que os culturais, as necessidades imediatas, como também aquelas em longo prazo.

Dessa maneira, o ecodesenvolvimento integra a ecologia, a economia e a cultura nas suas estratégias de desenvolvimento e reconhece a capacidade das populações locais de promover o seu próprio desenvolvimento com originalidade. Cada região pode concentrar seu esforço na valorização de seus recursos específicos, definindo um estilo próprio de desenvolvimento. Essa proposta de desenvolvimento endógeno pressupõe: que esteja baseado nas possibilidades locais, diminua o impacto negativo da ação humana sobre o meio ambiente, utilize fontes locais de energia, adote estilo tecnológico particular (ecotécnicas), busque um sistema de educação preparatória e desenhe um novo quadro institucional (SACHS, 1986, p.15).

Assim, está delineado um quadro de condições para a promoção do desenvolvimento sustentável, o qual necessita de visão de longo prazo e da participação de toda a sociedade de uma região, conforme sistematizado no quadro 1.

*Quadro 1
Critérios de sustentabilidade*

CRITÉRIO	CARACTERÍSTICA
Social	Justa distribuição de renda, digna qualidade de vida e igualdade de acesso aos recursos e serviços sociais.
Cultural	Valorização da cultura local, capacidade para elaboração de um projeto de desenvolvimento integrado e endógeno e abertura para o mundo combinada com autoconfiança.
Ecológico	Preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos renováveis.
Territorial	Equilíbrio cidade/campo e organização regional.
Econômico	Desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado e otimização das forças regionais.
Político	Participação e coesão social e capacidade do Estado para implantar projeto de desenvolvimento em parceria com outros empreendedores.

Fonte: adaptado de Sachs, 2002.

Paralelamente às propostas do ecodesenvolvimento, em 1983 a Organização das Nações Unidas encomendou à comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, um relatório publicado em 1987 com o título Nossa Futuro Comum. Esse relatório implantou o conceito de desenvolvimento sustentável apoiado em três vertentes: crescimento econômico, eqüidade social e equilíbrio ecológico (MAIMON, 1993).

No relatório de Brundtland, como ficou conhecido, "o desenvolvimento é aquele que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responder às suas necessidades" (MAIMON, 1993, p.61). Embora o Relatório Brundtland tenha popularizado a expressão "desenvolvimento sustentável", buscando compatibilizar crescimento econômico e a proteção ambiental, ele representou um menor radicalismo em relação à posição do ecodesenvolvimento, pois atribuiu menor ênfase na questão social e na crítica ao estilo de vida ocidental. Desse modo, uma das características da corrente do desenvolvimento sustentável apresentada pelo relatório Brundtland é a ênfase no crescimento econômico como ativo estratégico (SOUZA, 2002).

Mais recentemente, vem sendo constatado um certo consenso, na literatura afim, de que promover o desenvolvimento é tarefa conjunta dos setores público e privado de um determinado território, através da articulação de esforços, do planejamento conjunto e da definição concertada de estratégias. Esse consenso tem suas raízes na década de 1980, quando a América Latina, sob o efeito da globalização, viu questionado o papel do Estado como único provedor do bem-estar social.

A proposta de desenvolvimento hegemônica tem sido a que enfatiza o crescimento econômico. Contudo, novos atores sociais reivindicaram a participação da sociedade civil na decisão dos rumos do desenvolvimento e pleiteiam a inclusão das questões sociais e ambientais, além das econômicas, na agenda pública.

A participação efetiva das populações locais na realização das estratégias de desenvolvimento consiste em definir as necessidades, identificar as potencialidades produtivas e a organização do esforço coletivo. Para que as populações locais possam efetivamente participar do planejamento do desenvolvimento, é indispensável uma educação preparatória; ou seja, sensibilizá-las para internalizar os aspectos necessários ao desenvolvimento e garantir-lhes informação de qualidade (SACHS, 1986).

Esse social *empowerment* – definido por Sachs como a capacitação das populações para responder por boa parte das decisões que envolvem seu futuro – também pode ser visto como empreendedorismo social, ou seja, aquele que articula sinergias na busca de um estilo de desenvolvimento que obedeça à seguinte hierarquização: "o social no comando, o ecológico enquanto restrição assumida e o econômico recolocado em seu papel instrumental" (SACHS, 1994, p.18).

Portanto, esse estilo de desenvolvimento exige a articulação de um poder local/regional capaz de superar os particularismos setoriais, preocupado com todas as facetas do desenvolvimento e que leve em consideração a complementaridade das diferentes ações empreendidas (SACHS, 1994, p. 15).

Nesse contexto, o fórum e a Admoc visam congregar a iniciativa pública e privada, superando o interesse imediatista de um único município e agindo na busca de estratégias que conduzam ao desenvolvimento sustentável. Na busca dessa articulação da sociedade civil regional, o fórum e a agência têm proposto uma nova configuração na organização política desse território, procurando não só incentivar um processo participativo, mas também efetivar parcerias entre os diferentes atores sociais preocupados com o desenvolvimento.

Num contexto de busca de sinergias para a promoção do desenvolvimento de um determinado território, o debate em torno do poder local assume relevância. Apesar dos avanços da organização local, ainda perdura a crença de que a mudança necessária à promoção de uma melhor qualidade de vida venha de cima, por obra exclusiva do Estado.

O espaço local, no Brasil, é entendido como sendo o município, unidade básica de organização social, mas é também a região em que se vive. Já o poder local, refere-se à criação de uma capacidade de autotransformação econômica e social no município ou na região. Referido como *local authority*, o poder local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas tecnologias urbanas (DOWBOR, 1999).

A perspectiva da mobilização do poder local em prol do desenvolvimento sustentável, opõe-se a uma visão centralista na qual as decisões acerca do planejamento do desenvolvimento são tomadas apenas na esfera política e pelo governo nacional. A ênfase no protagonismo do poder local requer uma gestão das questões locais-regionais de maneira a encontrar soluções adequadas à realidade e às potencialidades do território, não impondo um planejamento elaborado por técnicos enclausurados em seus gabinetes.

Portanto, o poder local já não pode mais ser visto como um nível de decisão que se limita à construção de praças, recolhimento de lixo e outras atividades de cosmética urbana. Trata-se de um eixo estratégico de transformação do modo como são tomadas as decisões referentes ao desenvolvimento econômico, ambiental, cultural e social (DOWBOR, 1999).

Esse modelo de gestão abre espaço para que os administradores municipais, as organizações comunitárias e outros atores do poder local passem a buscar as formas práticas mais adequadas para responder às suas necessidades, sem medo de inovar, de organizar parcerias e de mexer nas hierarquias tradicionais de decisão.

A partir de um consenso quanto à urgência do poder local assumir seu papel na promoção do desenvolvimento, a região do meio-oeste catarinense fez nascer uma nova proposta de gestão do desenvolvimento do seu território: uma rede que articula atores, projetos e processos, denominado Fórum e Agência de Desenvolvimento do Meio-Oeste Catarinense (Admoc).

Contudo, antes de descrever essa experiência, é necessário alinhar a idéia de desenvolvimento sustentável com a estratégia da articulação de redes.

Desenvolvimento sustentável e a formação de redes

A promoção do desenvolvimento local sustentável requer uma estratégia de cooperação e articulação de atores sociais de determinado território, efetivados por uma estrutura de rede que se caracteriza como uma “estratégia de ação coletiva, visando a uma transformação social de um determinado território” (SCHERER-WARREN apud ANDION, 2003, p.1047).

A rede, também descrita como “articulações entre diversas unidades que, por meio de certas ligações, trocam elementos entre si, fortalecendo-se reciprocamente, e que podem multiplicar-se em novas unidades” (MANCINI, 1999), pode ser encontrada em diferentes localidades, com diferentes tipos de unidades ou atores envolvidos e desenhadas para os mais diversos propósitos. As características essenciais são a de que a rede promove o fortalecimento de sinergias, de que permite o uso racional de recursos disponíveis, integra projetos, permite a partilha de conhecimentos e a de que favorece a adoção de estratégias integradas de ação, promovendo maior participação e cidadania (ANDION, 2003).

São várias as formas de organização entre as unidades participantes, seja pelo tipo de organização da rede adotado, seja pelo tipo de atividade desenvolvida, pela natureza dos indivíduos participantes ou pelo caráter informal ou formal das relações entre as organizações. O fato comum é que esse tipo de associação pode tornar-se a chave para a revitalização de um determinado território, ao possibilitar o uso de estratégias conjuntas a partir das suas particularidades históricas, geográficas e sociais.

Na Europa, mais especificamente na Itália, são encontrados alguns dos mais bem-sucedidos casos de desenvolvimento local baseado na estruturação de redes, seja de empresas, seja de outros atores sociais (CASAROTTO FILHO e PIRES 2001; RAUD, 1999). A peculiaridade da experiência italiana está na formação simultânea, ou antecipada, de redes de desenvolvimento compostas por outros atores locais/regionais, além daqueles provenientes do setor produtivo. São associações de classe, órgãos públicos, representantes do terceiro setor, instituições de ensino e pesquisa e o poder público local. O foco dessas redes de desenvolvimento está na criação de condições sociais, ambientais, econômicas e políticas para que o território em questão se torne território competitivo. Ou seja, um local onde os serviços, a infra-estrutura e as políticas de apoio e fomento estejam disponíveis de maneira integrada e planejada, para o desenvolvimento sustentável.

Além de um entrelaçamento capaz de possibilitar a superação de algumas das dificuldades típicas de empreendimentos isolados, é necessário que haja outras condições como a construção de espaço cooperativo entre o setor produtivo e as instituições de suporte. Essas instituições estão diretamente vinculadas à pesquisa, ensino técnico, suporte tecnológico e financiamento. É necessário que essas organizações estejam voltadas para as reais necessidades do território e dispostas a estabelecer ações conjuntas para a solução dos problemas. Trata-se, nesse caso, de reforçar o capital social de uma região, que está intimamente relacionado a sua capacidade de construir redes de reciprocidade e solidariedade organizadas (PUTNAM, 1996; ANDION, 2003).

Como parte fundamental desse processo de desenvolvimento, além dos demais atores locais já citados, está o poder local, em suas diversas formas de representação, com o papel de articulador e fomentador da cooperação para o desenvolvimento.

A criação de políticas e planos de desenvolvimento locais e a atuação integrada dos diversos atores para desenvolvê-los, depende da habilidade de negociar as propostas, estratégias, planos e projetos a serem desenvolvidos. Essas atividades, inicialmente desenvolvidas pelo Estado, foram sendo assumidas por organismos especialmente criados para esse fim. Chamadas de Agências de Desenvolvimento Regional (ADR's), inicialmente fomentadas pelo poder público, passam a buscar autonomia financeira e operacional. Independentemente da área de atuação ou de como se constituíram, dois pontos são comuns à maioria daquelas instituições: a relação com o poder público local/regional (apesar de buscarem sua própria autonomia) e as características de entidades técnicas interinstitucionais que promovem articuladamente o desenvolvimento e a coesão econômico-social do seu território.

Tais características fazem dessas instituições peças-chave para o desenvolvimento sustentável e endógeno de uma região. Na verdade, não seria exagero afirmar que as redes de atores locais estão para o desenvolvimento da região assim como as redes de empresas estão para os aglomerados produtivos. Da mesma forma, as ADR's estão para os atores locais assim como os consórcios estão para as redes de empresas, representando uma estrutura formal e mais “madura” do envolvimento entre as partes e com melhores condições de atingir seus objetivos. Nesse sentido, buscou-se analisar a experiência, ainda que recente, da região do meio-oeste de Santa Catarina de formação de uma rede capaz de promover o desenvolvimento sustentável.

O Fórum e a Agência de Desenvolvimento do Meio-Oeste Catarinense: trajetória de uma rede em construção

Nas últimas quatro décadas, o processo de desenvolvimento regional do país sofreu significativas transformações, tanto em termos das dinâmicas regionais como das políticas públicas que as influenciaram. Essas transformações têm levado à busca de soluções através de planos e programas regionais de desenvolvimento e ao estabelecimento de estratégias de integração das economias, voltadas para a promoção de um desenvolvimento regional mais equilibrado.

Na busca pela redução das desigualdades regionais, Santa Catarina – que representa 1,12% do território nacional – busca alternativas de desenvolvimento. O estado conta com expressivo número de entidades que visam promover uma relação mais estreita entre a sociedade civil e o poder local. O objetivo tem sido o de gerar políticas públicas mais compatíveis e eficazes porque seriam frutos dessa integração. Nesse sentido, os órgãos de maior atuação são os fóruns de desenvolvimento regionais inseridos nas associações de municípios de todo o estado.

As limitações do governo central na promoção do desenvolvimento, o resgate da cidadania e a necessidade do envolvimento de diferentes atores na co-produção de uma sociedade mais justa e solidária onde haja qualificação e preservação ambiental, constante possibilidade de geração de investimento e empregos e condições futuras de qualidade de vida, foram motivos que levaram à criação do Fórum Catarinense de Desenvolvimento, a partir da implantação em 1995, na região oeste do estado, do Fórum de Desenvolvimento da Região da Amosc (Associação dos Municípios do Oeste Catarinense), na cidade de Chapecó.

Esses fóruns surgiram da iniciativa da sociedade civil, e foram propostos como espaço para reunir instituições públicas e privadas, representativas de classe, segmentos organizados da sociedade, universidades e instituições financeiras que buscam o desenvolvimento nas diversas regiões de Santa Catarina.

Neste contexto, a partir de 1996, a entidade gestora dessa articulação, o Fórum Catarinense (Forumcat) passou a estimular à criação de fóruns de desenvolvimento regionais em cada microrregião do estado, respeitando a divisão por associações de municípios. Das 21 microrregiões existentes, 16 criaram seu fórum de desenvolvimento a partir daquele ano.

O Fórum de Desenvolvimento do Meio-Oeste Catarinense (fórum da Ammoc) foi criado em 1998 por organizações públicas e privadas com atuação nesse território. Concebido como espaço de debate e de formação de consciência pró-desenvolvimento, o fórum iniciou suas atividades realizando encontros para estudos, discussões; estabelecendo um consenso em torno do estilo de desenvolvimento pretendido para a região. Nessa fase, buscou realizar, além de atividades envolvendo os representantes das organizações parceiras, programas de rádio e televisão e debates públicos que favoreceram a participação da comunidade regional na elaboração de uma visão de futuro comum almejado.

Outro aspecto relevante foi à celebração de um pacto social, em 1999, pelo qual as organizações parceiras do fórum se comprometeram a trabalhar de forma integrada, buscando a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento integrado sustentável do meio-oeste catarinense (FÓRUM, 1999).

A expansão das atividades dos fóruns regionais tornou necessário criar uma estrutura que garantisse suporte operacional à execução de ações demandadas a partir desse crescimento. A solução encontrada foi criar uma

estrutura que articulasse as instituições atuantes no território. Tal articulação foi conseguida com as já mencionadas agências de desenvolvimento regional (ADR's), que inspiradas nas ADR's européias, especialmente nas italianas, contam com equipe executiva reduzida. Normalmente, cerca de 70% dos recursos necessários ao funcionamento das ADR's são oriundos da venda de serviços e 30%, cobrindo os custos fixos, são garantidos pelos parceiros da rede.

Cada agência atua como um corpo técnico básico, específico e devidamente capacitado nas áreas de consultoria, pesquisa, identificação e elaboração de projetos regionais, para tornar cada território proativo em relação aos governos estadual e federal e também em relação a outras regiões do país e do mundo. Para que possam atuar de forma integrada no desenvolvimento em nível microrregional e na melhoria da qualidade de vida, agregando valor ao sistema econômico catarinense, as ADR's têm uma configuração operacional enxuta. Pode-se imaginar a ADR como um consórcio público/privado das instituições de suporte local, a partir do qual estas formam uma rede, atuando de maneira articulada no fomento à cooperação para o desenvolvimento sustentável.

A agência de desenvolvimento regional busca ser uma plataforma técnica e institucional, de caráter operativo, que identifica os problemas de desenvolvimento setorial ou regional, seleciona as oportunidades para intervenção e levanta os recursos necessários para a ação. Além disso, articula as instituições que atuam no território, promovendo e monitorando projetos que otimizem as soluções para os problemas identificados, seguindo uma hierarquia de prioridades regionais levantadas através do planejamento estratégico participativo.

A principal responsabilidade da ADR, dentro da estrutura de rede, é acompanhar a economia e as questões socioculturais da região onde atua, funcionando como um observatório local. Para isso, é importante que seja legitimidade pelas pessoas da região, além de planejada e orientada por objetivos regionais.

Além disso, o sucesso dessa estrutura também está condicionado a outros fatores, como conhecimento da cultura da região e competência para estruturá-lo em torno de um programa definido e que seja consensual entre todos os agentes públicos e privados. Deve igualmente ter capacidade de aproveitar as potencialidades locais, habilidade para operar em nichos de mercado não contemplados pelo setor privado e saber equilibrar medidas de desenvolvimento para a região com o potencial endógeno (SEBRAE, 2003).

Ademais, para que a agência possa definir e implementar a estratégia de desenvolvimento regional, sua participação em cada etapa do processo deve ser ativa. Isso envolve desde o levantamento da situação ideal, contemplando a mobilização de recursos, o monitoramento e manutenção das atividades e a garantia da qualidade dos serviços. Assim, as duas principais tarefas da agência podem ser resumidas na obtenção do consenso político em torno da estratégia e na garantia da disponibilidade de fundos públicos e privados para a sua implementação.

São estimulados nas sociedades regionais, o exercício da cidadania, o espírito de cooperação, o associativismo e a descentralização dos recursos e do conhecimento. Isso é feito através do planejamento participativo e de investimentos na qualificação de pessoal, principalmente para a elaboração e monitoramento de projetos.

As parcerias com universidades locais são intensificadas, uma vez que estas são potenciais geradoras de competências capazes de desenvolver projetos de pesquisa e extensão aplicados à realidade regional.

O Fórum de Desenvolvimento da Ammoc criou a Admoc em 14-3- 2002. O estatuto foi aprovado em 10-7-2002 e registrado no dia 29 daquele mesmo mês. A Agência de Desenvolvimento do Meio-Oeste Catarinense foi a primeira agência de desenvolvimento implantada pelo Programa Catarinense de Desenvolvimento Regional e Setorial. É pessoa jurídica de direito privado sob regime de sociedade civil, sem fins lucrativos, que funciona junto à sede da Associação dos Municípios do Meio-Oeste Catarinense, em Joaçaba.

A partir de um processo de conscientização e de planejamento estratégico promovidos pelo fórum da Ammoc, que mapeou as áreas de maior potencial para o desenvolvimento sustentável da região – incrementando os arranjos produtivos locais, a educação preparatória para o desenvolvimento e o fomento à pequena agroindústria –, a Admoc adotou como estratégia desenvolver projetos consensuais com seus parceiros, para

captação de recursos envolvendo os 13 municípios que compõe a associação. Foi decidido também, monitorar constantemente as ofertas de editais para projetos, buscando novas oportunidades e recursos.

A Admoc também confecciona material de divulgação para promover e apresentar os projetos desenvolvidos e os respectivos recursos captados, num constante investimento na educação preparatória para o desenvolvimento e a formação de consenso.

A agência não possui colaboradores fundadores e reúne 19 entidades públicas e privadas que atuam como prestadoras de serviços voluntários e/ou fornecedoras de pessoas jurídicas: Associação Comercial de Tangará (Acita), Associação Comercial de Capinzal (Acirp), Associação Comercial e Industrial do Oeste Catarinense (Acioc), Associação dos Municípios do Meio-Oeste Catarinense (Ammoc), Associação dos Micro e Pequenos Empresários de Ouro (Ampeco), Banco do Pequeno Empreendedor (Bapem), Câmara de Dirigentes Lojistas de Joaçaba (CDL), Caixa Econômica Federal (CEF), Empresa de Desenvolvimento Econômico e Social de Tangará (Codestan), Fundação de Turismo do Vale do Contestado (Conttur), Cooperativa do Vale do Rio do Peixe (Coperio), Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), Fundação Universidade Oeste de Santa Catarina (Funesc), Instituto Euvaldo Lodi de Santa Catarina (IEL/SC), Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa de Santa Catarina (Sebrae/SC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial de Santa Catarina (Senai/SC), Indústria de Papel Ltda (Valpasa) (ADMOC, 2002b).

A Agência de Desenvolvimento do Meio-Oeste Catarinense é mantida pela contribuição mensal das 13 prefeituras integrantes da Ammc e pelos recursos obtidos com os trabalhos e projetos que desenvolve. Contudo, os técnicos da Admoc falam de freqüentes conflitos para se conseguir a liberação de recursos para manutenção da agência.

A estrutura organizacional da Admoc é formada por uma assembléia geral (órgão máximo da sua administração) composta pelos colaboradores fundadores, uma diretoria ocupada pelo presidente e pelo vice-presidente, um conselho fiscal com três membros da assembléia geral e a superintendência operacional, que conta atualmente com dois técnicos responsáveis pelas atividades e pela administração da agência. A sua área de atuação é a mesma da Ammc (ADMOC, 2002c). Com relação aos resultados dos projetos desenvolvidos entre 2002 e 2004, estes foram sistematizados na matriz de monitoramento de projetos apresentada na tabela 1.

*Tabela 1
Matriz de Monitoramento dos Projetos Elaborados pela ADMOC (Março de 2002-2004)*

PROJETO	INÍCIO	VALOR	FONTE DE RECURSOS	ANDAMENTO	PREVISÃO DE IMPLANTAÇÃO
1. Implantação da Admoc (todos os municípios)	mar. 2001	R\$ 100.500,00	Sebrae IEL	concluído	implantado
2. Elaboração de diagnóstico territorial (todos os municípios)	abr. 2001	R\$ 110.000,00	Sebrae IEL	concluído	implantado
3. Arranjo Produtivo Local (APL): cooperativa de confecção (todos os municípios)	ago. 2001	US\$ 336.339,06	IAF	concluído, encaminhado, aguardando aprovação	abr. 2004
4. Consórcio Rio do Peixe: usina processadora de lixo orgânico (Erval Velho, Herval d'Oeste, Joaçaba e Luzerna)	set. 2001	R\$ 500.000,00	financiamento	concluído, em fase de negociação com empresários.	2º sem. 2004
5. Desenvolvimento do turismo da mesorregião grande fronteira do Mercosul - G.F.M (PR/SC/RS) (415 municípios)	abr. 2002	R\$ 320.000,00	Ministério da Integração Nacional	aprovado	implantado
6. Projeto de capacitação da G.F.M. (PR/SC/RS) (415 municípios)	abr. 2002	R\$ 600.000,00	Ministério da Integração Nacional	concluído aprovado	implantado
7. Seminário Brasileiro de Desenvolvimento Regional (todos os municípios)	nov. 2002	R\$ 17.854,93	diversos parceiros e patrocínios	concluído	realizado em abr. 2003
8. Banco Estágio do IEL/SC (Todos os municípios)	ago. 2003	R\$ 1.500.000,00 IEL-SC		implantação	2004
9. APL: Desenvolvimento do Turismo da Rota da Amizade (Joaçaba, Tangará e Treze Tílias) Mai. 2003	ago. 2003		Sebrae Santur	concluído e encaminhado, aguardando aprovação e implantação	
10. APL: Implantação de pequenas agroindústrias na mesorregião da Grande Fronteira Do Mercosul (415 municípios)	jun. 2003	R\$ 1.300.000,00	Ministério da Integração Nacional	concluído	aprovado, aguardando liberação dos recursos
11. Controle dos dejetos de suínos das centrais de produção de leitões.(Água Doce, Erval Velho, Luzerna).	jun. 2003	US\$ 298.922,00	Fumin	concluído e encaminhado ao BID	não aprovado
12. Projeto Lixo é Lucro (Erval Velho, Joaçaba, Herval D'Oeste e Luzerna).	set. 2003	R\$ 205.000,00	Fundação Nacional do Meio Ambiente	concluído e encaminhado nov. 2003	abr. 2004
13. APL: O artesanato como estratégia de adensamento do arranjo produtivo de pequenas propriedades da região da Amroc (todos os municípios)	ago. 2003	R\$ 800.000,00	Sebrae	concluído e encaminhado, aguardando aprovação	2004
14. Pró-consciência: inclusão do jovem através da cultura (Joaçaba)	set. 2003	R\$ 500.000,00	Ministério da Cultura	concluído	aguardando aprovação
15. Projeto Petrobras Ambiental	nov. 2003	R\$ 1.500.000,00	Petrobras	encaminhado à Petrobras	ago. 2004
TOTAL		US\$ 635.261,06 R\$ 7.453.355,93			

Fonte: Admoc (2004).

É importante ressaltar que os projetos foram desenvolvidos obedecendo à seguinte dinâmica: partindo do planejamento estratégico elaborado pelo fórum, a Admoc elabora propostas de projetos e as apresenta aos parceiros; depois, os projetos pactuados são definitivamente elaborados e apresentados para sua efetivação pela Admoc, por todas as entidades parceiras, por um grupo de parceiros, ou só por um parceiro, conforme a finalidade do projeto.

Dos 15 projetos relacionados na tabela 1, seis já foram aprovados, sete aguardam aprovação ou implantação e um não obteve aprovação. Além desses projetos elaborados e encaminhados pelos parceiros membros da Agência de Desenvolvimento do Meio-Oeste Catarinense, nestes dois anos de atuação, a agência conseguiu outras soluções pontuais para a região, tais como a criação do Banco de Microcrédito, a organização do Hospital Regional e a implantação de uma escola técnica na área de metal-mecânica.

Apesar da significativa carteira de projetos, a Admoc encontra dificuldades, como a falta de sustentabilidade financeira, demora na aprovação dos projetos e no repasse dos recursos e, ainda por ser um modelo novo, dificuldades próprias do trabalho em parceria, como a falta de investimento constante que reforce o entrosamento e a coesão das entidades envolvidas (ADMOC, 2004).

Ao observarmos a experiência do meio-oeste catarinense na organização de uma rede para a promoção do desenvolvimento, percebemos que esse processo começou quando os atores locais perceberam a crise econômica, social e ambiental em que se encontrava a região. Foi quando o Foruncat apresentou uma proposta de organização para superar a crise, através da criação dos fóruns e agências de desenvolvimento regional. Contudo, foi a região que tomou a decisão política de aderir a essa alternativa de organização, procurando o desenvolvimento por “suas próprias forças” (SACHS, 1986).

O Fórum de Desenvolvimento do Meio-Oeste Catarinense conduziu um processo participativo de construção da visão de futuro comum, procurando garantir a democracia e a transparência. Para tanto, motivado pelo Forumcat, buscou estudar experiências de outros territórios, como a experiência italiana, na formação de redes para o desenvolvimento. Para ir além do debate, o Fórum de Desenvolvimento do Meio-Oeste Catarinense – que além do apoio do Forumcat, contou com a decisiva ação da Ammoc – implantou, como seu braço executivo, a Admoc, que se concentra em algumas frentes:

- a. diagnóstico das potencialidades/fraquezas da região (projeto 2 da tabela 1);
- b. educação preparatória para o desenvolvimento (projetos 6, 7, 8 e 9 da tabela 1);
- c. proposição de soluções coletivas para os principais problemas regionais (projetos 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13 e 15 da tabela 1);
- d. zelo pela coerência com o estilo de desenvolvimento proposto quando da implantação do Fórum de Desenvolvimento do Meio-Oeste Catarinense (FÓRUM, 1998).

O quadro 2 procura esquematizar a relação sustentabilidade/projetos desenvolvidos pela Agência de Desenvolvimento do Meio-Oeste Catarinense.

Quadro 2

Relação sustentabilidade/projetos desenvolvidos pela Admoc (2002-2004)

SUSTENTABILIDADE	PROJETOS
SOCIAL	1. implantação da Admoc; 3. cooperativa de confecção; 4. consórcio usina do lixo; 5. desenvolvimento do turismo; 6. capacitação; 7. seminário sobre desenvolvimento; 8. banco estágios; 9. APL - turismo; 10. pequenas agroindústrias; 14. inclusão através da cultura.
CULTURAL	5. desenvolvimento do turismo; 12. Lixo é Lucro; 13. APL – artesanato 14. inclusão através da cultura.
ECOLÓGICO	11. controle dos dejetos de suínos; 12. Lixo é Lucro; 15. projeto Petrobras Ambiental.
TERRITORIAL	1. implantação da Admoc; 2. diagnóstico territorial; 3. cooperativa de confecção; 5. desenvolvimento do turismo; 13. APL – artesanato.
ECONÔMICO	3. cooperativa de confecção; 4. consórcio usina do lixo; 5. desenvolvimento do turismo; 9. APL - turismo; 10. pequenas agroindústrias; 12. Lixo é Lucro.
POLÍTICO	1. implantação da agência; 6. capacitação; 7. seminário sobre desenvolvimento.

Fonte: elaboração a partir de Admoc, 2004.

Considerações finais

Podemos observar que a constituição de uma rede em determinado território possibilitou que os esforços pró-desenvolvimento de diferentes organizações fossem articulados e geridos pela Admoc. Tal iniciativa, que visa evitar que diferentes organizações apresentem projetos similares de maneira individualizada, teve resultados efetivos. É igualmente observado que antes do fórum e da agência, cada organização pleiteava recursos para seus projetos, isoladamente, junto a organismos federais e estaduais. Esse procedimento provocava duplicidade de propostas e baixos resultados, tanto em relação à alocação de recursos, quanto no que diz respeito à efetivação dos projetos.

A implantação da Admoc favoreceu a apresentação coletiva de projetos, o que pode ser observado pelo significativo volume de propostas elaboradas pela agência, as quais são, essencialmente, iniciativas de todos os parceiros da rede. Contudo, em relação à articulação pactuada das sustentabilidades propostas por Sachs, verifica-se, pela apresentação dos projetos desenvolvidos, que elas nem sempre estão contempladas de maneira igualitária, tanto num mesmo projeto, quanto no conjunto dos projetos apresentados.

É possível que outras instituições assumam o papel que hoje exercido pelas ADR's, mas a experiência internacional demonstra que essa é uma iniciativa relevante para o desenvolvimento de um determinado território. Entretanto, é fundamental que o espírito de cooperação das redes seja mantido entre todos os atores, assim como o envolvimento, daí a necessidade de maiores investimentos na sustentabilidade política. Com o incremento da participação cidadã no processo, seria possível ampliar os níveis de coesão, possibilitando maior responsabilização das comunidades locais pelo seu processo de desenvolvimento.

A criação desse tipo de instituição não substitui a iniciativa individual, tanto das organizações públicas quanto das privadas, mas pretende potencializá-las. Contudo, esse modelo de articulação implantado no meio-oeste catarinense é um processo dinâmico de recente construção. Nesse sentido, a fragilidade do entrosamento entre

os parceiros da Admoc pode ser observada pela constante dificuldade financeira de se manter a agência em funcionamento.

Muito embora a adoção da estratégia das redes como alternativa para o desenvolvimento territorial esteja se tornando quase uma unanimidade no campo acadêmico e na realidade empírica, estudos apontam para a necessidade de não superdimensionarmos a capacidade endógena resultante da articulação de determinado território em elaborar um processo de desenvolvimento (BRANDÃO, 2004). Devemos considerar aspectos macroestruturais que por vezes limitam a ação das redes locais e regionais. Além desses condicionantes externos, inacessíveis ao poder decisório local, dificuldades surgidas dos conflitos de interesse no território devem igualmente ser consideradas.

Assim, este estudo permite entender a necessidade de que o fórum e a ADR adotem um sistema de avaliação do grau de impacto das suas ações sobre os índices de desenvolvimento da região, a fim de monitorar com mais segurança o processo e averiguar a pertinência dessa proposta de rede como estratégia para a promoção do desenvolvimento do meio-oeste catarinense.

Referências bibliográficas

- AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MEIO-OESTE CATARINENSE. Ata da assembleia geral de constituição da Agência de Desenvolvimento do Meio-Oeste Catarinense. Joaçaba, 2002a.
- _____. Termo de adesão. Joaçaba, 2002b.
- _____. Estatuto da Agência de Desenvolvimento do Meio-Oeste Catarinense. Joaçaba, 2002c.
- _____. Relatório de atividades. Joaçaba, 2004.
- ANDION, C. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.37, n.5, set./out. 2003.
- CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana. São Paulo: Atlas, 2001.
- BRANDÃO, C. Escalas de poder, instituições e territórios: estratégias orientadas ao desenvolvimento. Organizações e Sociedade. Salvador: EAUFBA, 2004. v.11.
- DOWBOR, L. O que é poder local. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DO MEIO-OESTE CATARINENSE. Planejamento estratégico. Joaçaba, 1998.
- _____. Pacto social. Joaçaba, 1999.
- MAIMON, D. A Economia e a problemática ambiental. In: VIEIRA, P. F.; MAIMON, D. (Ed.). As ciências sociais e a questão ambiental: rumo à interdisciplinaridade. Rio de Janeiro: Aped; Belém, PA: NAEA, 1993.
- MANCE, E. A. A revolução das redes: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MONTIBELLER, G. O mito do desenvolvimento sustentável. Florianópolis: UFSC, 2001.
- PUTNAM, R. D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- RAUD, C. Indústria, território e meio ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização a partir da análise da experiência catarinense. Florianópolis: UFSC, 1999.
- RIBEIRO, G. L. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado. Nova ideologia/utopia do desenvolvimento. Revista de Antropologia, USP, n.34, 1991.
- SACHS, I. Ecodesenvolvimento: crescimento sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.
- _____. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. Estudos Avançados, v.9 n.25, 1994.
- _____. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SOUZA, N. J. Desenvolvimento econômico. São Paulo: Atlas, 1997.
- SOUZA, M. L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2002.
- SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS/SC; IEL - INSTITUTO EUVALDO LODI/SC. Revista Programa Catarinense de Desenvolvimento Regional e Setorial, Florianópolis, 2003.