

A Formação de Redes como Alternativa para o Desenvolvimento Regional

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2018.45.154-169>

Recebido em: 21/2/2017

Aceito em: 19/5/2017

Andrea Carla Bordignon Lunedo¹, Ruberlan Alex Bilha Piccini²,
Alexandre de Souza³, Carlos Eduardo Carvalho⁴, Silvio Santos Junior⁵

RESUMO

A formação de redes como estrutura organizacional, entre empresas, governo, instituições financeiras e de ensino, além da sociedade em geral, contribui para o desenvolvimento regional. O objetivo desta pesquisa foi analisar a formação de redes como alternativa de desenvolvimento regional e as relações entre os atores envolvidos no processo, tendo como objeto de estudo a região compreendida pela Agência de Desenvolvimento Regional (ADR) de Quilombo – Santa Catarina. Com base em análise documental e entrevistas, foi possível evidenciar que a ADR de Quilombo possui papel relevante no que diz respeito à obtenção e encaminhamento das necessidades dos municípios, atuando como elo entre as prefeituras e o governo do Estado, porém quanto à interação entre o governo, as empresas ou as entidades empresariais, instituições de ensino e instituições financeiras, ainda carecem de melhorias. Por outro lado, os empresários e entidades associativas buscam ativamente alternativas para a competitividade dos negócios e, conseqüentemente, o desenvolvimento da região de atuação. O Programa do Governo do Estado de Santa Catarina – Crescendo Juntos –, está contribuindo para a participação de todos os atores no processo de formação de redes regionais, sendo o Estado elemento incentivador, além de auxiliar, principalmente, as instituições de ensino e financeiras.

Palavras-chave: Redes. Agências de Desenvolvimento Regional – ADR. Desenvolvimento regional.

THE FORMATION OF NETWORKS, AS AN ALTERNATIVE FOR REGIONAL DEVELOPMENT

ABSTRACT

The formation of networks between companies, government, financial and educational institutions as an organizational framework, beyond society in general, contribute to regional development. The target of this research was to analyze this network structure, as an alternative of regional development and the relations the actors involved in the process establishes with society in general. The cities comprised by the Regional Development Agency (ADR) of Quilombo – Santa Catarina are object of this study. In documentary analysis and interviews it was possible to realize that the Quilombo ADR has a relevant role in obtaining and directing the needs of cities that ADR is composed of acting as a link between town council and the state government. However, the interactions between government, companies or business entities, educational and financial institutions still needs to be improved. On the other hand, entrepreneurs and associations actively try to obtain alternatives for business competitiveness and consequently the development of the region. The Santa Catarina State Government Program – “Crescendo Juntos” –, is contributing to the participation of all actors in the process of the formation of regional networks, being the State stimulating actor, besides helping, mainly, with the educational and financial institutions.

Keywords: Networks. Regional Development Agencies. Regional development.

¹ Mestre em Administração pela Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc. andracebordignon@gmail.com

² Mestre em Administração pela Unoesc. ruber.bp@gmail.com

³ Mestre em Administração pela Unoesc. alexandre.souza@lasalle.org.br

⁴ Doutor em Administração e Turismo pela Universidade do Vale do Itajaí – Univali. carlos.carvalho@unoesc.edu.br

⁵ Doutor em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. silviosantos.junior@unoesc.edu.br

A partir da intensificação da competitividade empresarial, percebeu-se a necessidade de reorganização e aprimoramento do modelo de gestão e dos fatores produtivos, principalmente para as pequenas e médias empresas. Entre essas estratégias está a formação de redes das empresas, no intuito de garantir a sobrevivência e a competitividade além da inovação nos relacionamentos.

Para Olave e Amato Neto (2001), as pequenas e médias empresas começaram a incorporar tecnologias de ponta nos processos produtivos, modificar estruturas organizacionais internas e buscar novos vínculos com o entorno socioeconômico, permitindo competir em alguns setores com as grandes empresas.

A formação de redes por meio da união de esforços entre governo, entidades empresariais e órgãos de apoio, pode impulsionar o desenvolvimento regional e aprimorar a competitividade da região (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001). Estas redes têm como objetivo articular representantes de diversos setores locais, integrando forças na identificação dos catalisadores do desenvolvimento regional e no planejamento de uma agenda em comum.

Para Goulart et al. (2010), o Estado é um ator importante do sistema econômico estruturado no modelo de redes, e deve atuar como incentivador e promotor da instituição de consórcios e de outros mecanismos associativos para estimular o desenvolvimento sustentável. Para fornecer respostas mais próximas às necessidades da localidade, no entanto, os municípios e órgãos regionais são fundamentais na identificação das demandas para o desenvolvimento das regiões. Para Casarotto Filho e Pires (2001), os fóruns de desenvolvimento e seu conseqüente braço operativo – as agências de desenvolvimento –, contribuem para a tomada de medidas e criação de instrumento de apoio ao aprimoramento do aglomerado e, também, na geração de desenvolvimento local.

O Estado de Santa Catarina, inspirado na experiência europeia de formação de agências de desenvolvimento regional, instituiu, em 2003, as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), que, a partir de 2015, passaram a denominar-se Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs). As ADRs têm como principal objetivo promover o desenvolvimento regional com a participação efetiva do Estado e com o apoio de diferentes representantes locais.

No início de 2016, em uma nova fase de acompanhamento das ADRs, o governo do Estado de Santa Catarina identificou 12 regiões menos desenvolvidas do Estado, e elaborou um programa para reduzir as desigualdades encontradas nestas regiões. Este programa será conduzido em várias etapas, contará com a participação de diferentes organismos públicos e privados, e tem como finalidade a elaboração de uma agenda de desenvolvimento regional na qual serão identificadas as vocações de cada região e o seu potencial econômico.

O presente artigo pretende analisar o processo de formação de Redes pela ADR localizada no município de Quilombo, citada como uma das 12 regiões menos desenvolvidas do Estado, buscando compreender como se organiza as relações sociais entre os diferentes segmentos desta Rede e como se estruturam as alternativas para o desenvolvimento regional. Observa-se que o desenvolvimento deve ser entendido aqui como

um processo complexo de mudanças e transformações, com equidade social, equilíbrio ecológico e crescimento econômico, que resulta na melhoria da qualidade de vida da população.

Trata-se de uma exposição em cinco seções: na primeira fez-se a introdução do estudo; na segunda é apresentada a revisão teórica necessária para sustentar a pesquisa; na terceira seção explica-se a metodologia utilizada neste estudo; na quarta apresenta-se a caracterização desta região, os principais indicadores, o histórico e a organização da ADR e, ainda, é abordada a análise de dados a partir dos documentos e entrevistas realizados junto a ADR; por fim, na quinta seção, expõem-se as considerações sobre os resultados obtidos com este estudo e sugestões de pesquisas futuras que possam aprofundar o conhecimento desta temática.

REVISÃO TEÓRICA

A revisão bibliográfica aborda o contexto em que estão inseridas as organizações, direcionando para a formação de redes como alternativa para o desenvolvimento regional. Nesta seção será descrito também a importância da ADR para o desenvolvimento regional e a caracterização da ADR em estudo.

Redes de Cooperação e Desenvolvimento Regional

As organizações estão inseridas num contexto de vulnerabilidade e concorrência mundial em razão das rápidas mudanças no mercado. Para Porter (1996), as estratégias genéricas, liderança em custo, diferenciação e foco, são alternativas para as organizações manterem-se competitivas. Ao analisar as estratégias competitivas genéricas e a Curva em U de Porter (1929), Casarotto Filho e Pires (2001) ressaltam que somente organizações com grande fatia de mercado, competindo por custos, ou com pequena fatia de mercado, competindo por diferenciação de produto, teriam boa rentabilidade. Isso leva a crer que pequenas empresas podem optar somente por diferenciação.

Como estratégia competitiva alternativa, no entanto, existe a possibilidade de associação em Redes, formais ou informais, para a organização das Pequenas e Médias Empresas – PMEs. Segundo Goulart et al. (2010), a adoção de redes como estruturas organizacionais é o resultado da crise do modelo corporativo tradicional, fundamentado na integração vertical e no gerenciamento funcional hierárquico, possuindo a necessidade de garantir flexibilidade e concorrência nos espaços de consumo.

Para Granovetter (1973), uma rede significa um conjunto de atores que desenvolvem algum tipo de vínculo ao estabelecer relações entre si, desde que estes contatos se realizem com algum grau de regularidade, similaridade e especificidade. De acordo com Provan e Lemaire (2012), ao invés de examinar apenas os laços egocêntricos do indivíduo, a abordagem da rede examina onde estão presentes e ausentes o conjunto de definições de organizações, indicando em que medida as organizações estão trabalhando umas com as outras para alcançar um objetivo comum.

Na formação de redes entre empresas há a possibilidade de configuração tanto como clusters ou agrupamentos de empresas, como redes de cooperação ou gerenciamento da cadeia de suprimentos (OLAVE; AMATO NETO, 2001). Para Martins, Andrade e Cândido (2009), o conceito de redes converge para a existência de mecanismos sociais

de confiança e cooperação entre os agentes envolvidos, além do fato de as empresas se organizarem coletivamente, visando o processo de compartilhamento de informações e conhecimentos como meio de propagar o desenvolvimento. Assim, o conceito de desenvolvimento adotado para uma estrutura em redes de cooperação deve ser entendido como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social (OLIVEIRA, 2002). Consoante o autor, desenvolvimento é o crescimento transformado para satisfazer as necessidades do ser humano, como saúde, educação, habitação, alimentação, lazer, entre outras.

No processo de desenvolvimento, muitas das iniciativas estão voltadas para o incentivo na formação de redes. Segundo Goulart et al. (2010), os governos, os atores locais e as organizações, bem como a articulação entre eles, têm reforçado o interesse da administração pelas questões referentes ao desenvolvimento, não somente na esfera econômica, mas social, política, humana, cultural e ambiental, e sobre as formas organizacionais como estruturas fomentadoras do processo de globalização econômica das regiões.

Para Provan e Lemaire (2012), as redes nem sempre são a forma mais adequada de organização, porém incluem a capacidade das organizações em alavancar recursos limitados, aprendizagem, o que conduz à maior inovação e melhor qualidade dos serviços, capacidade de alcançar economias de escala em áreas como compra ou maior competitividade em pedidos de subvenção, potencial para exercer mais pressão sobre os políticos e financiadores, maior flexibilidade e capacidade de resposta para lidar com problemas imprevistos.

De acordo com Casarotto Filho e Pires (2001, p. 82), “É da união de esforços entre governo e entidades empresariais que se pode conseguir uma massa crítica para acelerar o aprimoramento e a competitividade do aglomerado”. Para os autores, o governo e as corporações em conjunto devem criar condições para a competitividade entre as empresas locais, fornecer condições de insumo e produção, condições da demanda e estimular a presença de setores de apoio.

Scott e Thomas (2015) verificaram que as organizações que participam de grupos colaborativos são mais propensas a se engajar em atividades, como o planejamento coordenado e a elaboração de políticas conjuntas.

Nesse sentido, o Estado deve encorajar a formação de uma estrutura econômica que explore os aspectos sistêmicos das organizações produtivas modernas e facilite a criação de redes formais e/ou informais de pesquisa, as quais precisam estar inseridas em políticas de desenvolvimento direcionadas na busca da competitividade e em práticas de inovação (CANDIDO, 2002). Conforme Scott e Thomas (2015), ao patrocinar grupos colaborativos os formuladores de políticas podem influenciar na colaboração interorganizacional entre organizações e na mitigação dos custos de transação.

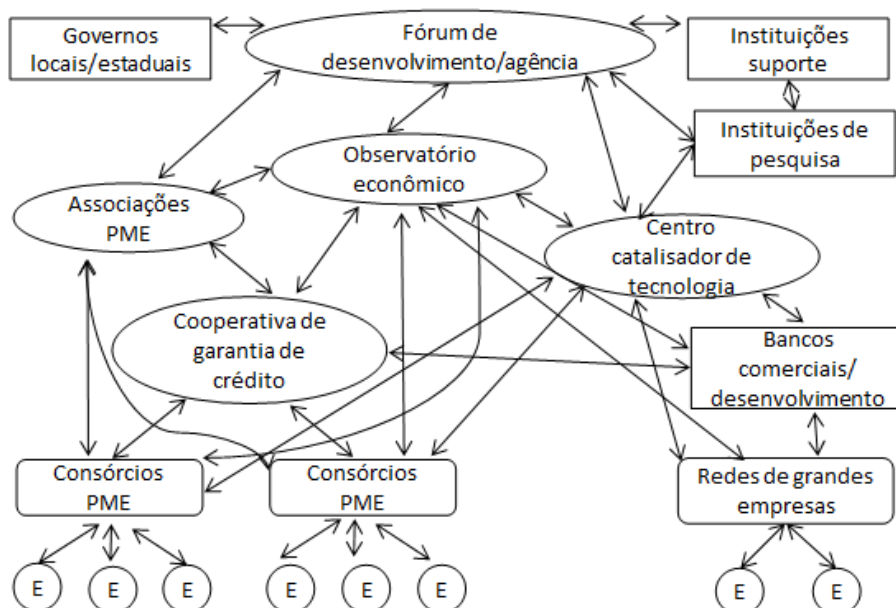
A organização das pequenas empresas em consórcios ou redes cooperativas não garante a competitividade, tampouco a qualidade de vida e o desenvolvimento regional (CASAROTTO, 2002). Desta forma, para a execução dos planos ou projetos estratégicos é necessário identificar os catalisadores de crescimento e os mecanismos de convergência entre uma variabilidade de atores, públicos ou privados, com o objetivo de orientar

o processo de especialização e complementaridade produtiva, portanto na constituição de grupos de atores fortemente articulados entre eles e/ou abertos a novas relações (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001).

Nesta configuração, a formação de redes exige um sistema econômico local estruturado, com a participação efetiva de todos os atores. Para Cândido (2002), é necessária a mudança na postura do Estado e na definição das políticas públicas de apoio às organizações, promovendo a formação de redes de instituições públicas e privadas com atividades e interações num determinado contexto econômico, político e social.

A Figura 1 evidencia os mecanismos de integração para a formação de redes e adoção de sistemas econômicos locais, fomentando o desenvolvimento regional.

Figura 1 – Modelo geral de rede – Sistema econômico local estruturado



Fonte: CASAROTTO FILHO; PIRES (2001).

Com este objetivo o governo do Estado criou, em 2003, o Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial. Goulart et al. (2010) ressalta aspectos relevantes neste programa, voltados à consolidação de uma estrutura de governança regional, bem como o estímulo à cooperação interinstitucional e ao fortalecimento de redes produtivas locais/regionais e de proteção social, com o apoio de atores como governos federal e estaduais, prefeituras, sociedade civil e setor empresarial, instituindo-se parcerias para o desenvolvimento.

A presença do Estado deve estimular as organizações a se reestruturarem para crescer no mercado. Para Casarotto Filho e Pires (2001), o Estado deve incentivar essas ações “de baixo para cima”, dos municípios e regionais, e as tentativas de auto-organização, posto que as ramificações locais das grandes instituições de serviços nacionais ou estaduais assumem papel fundamental no recolhimento das demandas e necessidades de serviço por meio dos representantes de categoria, fornecendo respostas mais orientadas ao sistema produtivo local.

O impulso para uma maior colaboração por parte do governo na formação ou envolvimento em uma rede, quando de cima para baixo, tipicamente mediante o controle de financiamento, pode constituir um poderoso incentivo para as organizações trabalharem em conjunto (PROVAN; LEMAIRE, 2012). Conforme os autores, porém, esta abordagem pode ser mais adequada nas situações em que é necessário um efeito coordenado, que somente pode evoluir lentamente e, se for o caso, sem os efeitos de uma agência governamental financiadora.

No entendimento de Zavala (2012), a construção de redes ocorre a partir de processos políticos orientados por diversos propósitos, observando a motivação de grupos profissionais para o cumprimento de propósitos instrumentais; no entanto, é a lógica tradicional-normativa burocrática a única que mantém o imperativo para o uso de novas tecnologias.

Neste âmbito, as ADRs contribuem para apoiar e estimular o desenvolvimento da região de abrangência. Além da participação efetiva de todos os atores do sistema econômico local, no entanto, Casarotto Filho e Pires (2001) chamam a atenção para a importância do relacionamento entre os atores, buscando alterar o papel de seus órgãos de classe e mudar seu relacionamento com esses órgãos. Cândido (2002) corrobora ao inferir que os modelos mais indicados para a promoção do desenvolvimento regional, que envolvam a formação de redes interorganizacionais, são aqueles de cunho mais participativo e que procuram efetivamente envolver a comunidade direta e indiretamente envolvida com o processo, buscando priorizar os valores e atitudes da população local.

ADR e o Desenvolvimento Regional

A atuação sinérgica dos setores, público e privado, são importantes para a competitividade empresarial de pequenas e médias empresas, que, por sua vez, trazem desenvolvimento para as regiões em que estão localizadas. Algumas restrições, entretanto, são apontadas para a gestão pública municipal pela necessidade de atuar em escalas microrregionais.

Para Rover e Mussoi (2011), muitas iniciativas municipalizadas são restritas em produzir resultados desejados pela população local, portanto há um vácuo na gestão pública entre os municípios e Estados, como unidades da federação brasileira. De acordo com Filippim e Abrucio (2010), uma saída à visão municipalista autárquica da descentralização é a proposta de redes de articulação regional, que incorpora não somente os municípios e as regiões dentro das unidades federativas, mas também outras formas de articulação e cooperação regional entre atores públicos e privados.

Neste sentido, novas estruturas são constituídas para preencher o espaço entre os poderes públicos. Feger, Etges e Rosseto (2010) acreditam que a organização territorial/regional deixa de ter um papel passivo, pois o desenvolvimento da região é um processo endógeno e parte da articulação de forças do próprio território.

A partir da iniciativa dos prefeitos, foram criadas as associações de municípios e, a partir da iniciativa da sociedade civil, nasceram os fóruns e as agências de desenvolvimento regional (FILIPPIM; ABRUCIO, 2010). Os autores ressaltam que o desenvolvimen-

to das atividades dos fóruns regionais gerou a necessidade da criação de um mecanismo de suporte operacional para a execução das ações demandadas por eles, constituindo as Agências de Desenvolvimento Regional.

O Estado de Santa Catarina criou, em 2003, as Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDRs), que foram substituídas pelas Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs) com a Lei 16.795 de 2015. O artigo 2º da Lei 16.795 assim define ADR: Agência de Desenvolvimento Regional é o órgão descentralizado da Administração Direta, responsável por induzir e motivar o engajamento, a integração e a participação da sociedade organizada para, de forma planejada, implementar e executar políticas públicas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento econômico sustentável para a geração de novas oportunidades de trabalho e renda, promovendo a equidade entre pessoas e entre regiões.

O Estado de Santa Catarina inspirou-se nas ADRs europeias, que buscavam ser uma plataforma técnico-institucional de caráter operativo, identificando os problemas de desenvolvimento setorial ou regional (FILIPPIM; ABRUCIO, 2010).

Para Goularti (2015), as ADRs passaram a dar ênfase ao debate regional e o desenvolvimento, além de criar expectativas para conter os expressivos fluxos migratórios e o baixo dinamismo econômico por intermédio de uma forte política regional, em que o Estado seria indutor do desenvolvimento. Em seu entendimento, aproximando o governo das regiões mais distantes, seria possível reverter as disparidades regionais.

O papel das ADRs é promover o desenvolvimento regional com a participação efetiva do Estado, por meio das políticas de descentralização adotadas em Santa Catarina. No artigo 4º da Lei 16.795/2015 são estabelecidas as competências das ADRs. Dentre as relacionadas ao desenvolvimento regional, para fins deste estudo, destaca-se: II – elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional; VI – realizar reuniões periódicas com o Conselho de Desenvolvimento Regional para discutir, propor e planejar assuntos de interesse da região de abrangência; VII – apoiar os municípios na execução de programas, projetos e ações, com vistas ao desenvolvimento sustentável regional e municipal; IX – coordenar a elaboração e implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional; X – promover estudos para a instituição de consórcios. No parágrafo único, consta também a orientação aos agentes produtivos e aos municípios quanto às opções de financiamento e incentivos financeiros.

De acordo com Cândido (2002), os formuladores de políticas de desenvolvimento regional, que contam com a participação das PMEs, devem atentar para as características e demandas da região, procurando conhecer as potencialidades regionais, os problemas, interesses e necessidades das empresas locais.

Alguns estudos anteriores, no entanto, criticaram a experiência da descentralização por meio das ADRs no Estado de Santa Catarina. A pesquisa de Goularti (2015) teve por objetivo comparar indicadores macroeconômicos após um decênio da descentralização. Depois da interpretação dos indicadores, os autores concluíram que as ADRs não promovem desenvolvimento regional.

Conforme Rover e Mussoi (2011), a descentralização de Santa Catarina não promove, de forma plena, a reinvenção da relação Estado-Sociedade, pois não supera práticas políticas tradicionais e reproduz processos de oligarquização comuns na gestão pú-

blica brasileira e latino-americana. Para Filippim e Abrucio (2010), a atuação do governo catarinense é propagada como maneira de se aproximar do cidadão, porém é construída aí uma estratégia político-partidária de consolidação do poder.

Trabalhando, todavia, a temática da formação de redes para o desenvolvimento regional, as ADRs possuem um importante papel nesse contexto e devem incentivar e orientar a constituição de consórcios nos municípios de abrangência. A partir das informações coletadas foi examinado o relacionamento entre a ADR e os atores que compõem o sistema econômico local estruturado para a formação de redes.

Características da ADR de Quilombo

A ADR de Quilombo está localizada na Região Oeste do Estado de Santa Catarina e abrange seis municípios, sendo Quilombo, União do Oeste, Jardinópolis, Irati, Formosa do Sul e Santiago do Sul.

Quadro 1 – Informações dos municípios abrangidos pela ADR de Quilombo

Municípios	População Estimada 2016	Área territorial 2015 – km ²	Densidade Demográfica hab/km ²	IDH Municipal 2010	PIB Per Capita a preços correntes – 2013
Santiago do Sul	1.341	73,836	18,16	0,728	R\$ 28.807,91
Quilombo	10.096	280,258	36,02	0,730	R\$ 44.081,62
União do Oeste	2.650	92,617	28,61	0,705	R\$ 37.971,05
Formosa do Sul	2.562	100,105	25,59	0,715	R\$ 17.121,02
Jardinópolis	1.649	67,683	24,36	0,709	R\$ 22.595,39
Irati	2.004	78,276	25,60	0,707	R\$ 21.837,68
ADR	20.302	692,775	29,31	0,716	R\$ 28.735,78

Fonte: Elaborado pelos autores com base no IBGE (INSTITUTO..., 2013).

A estrutura da ADR de Quilombo é composta pelo secretário executivo, consultor jurídico, assessor de comunicação e seis gerentes, estabelecidos pela Lei 16.795/2015, no Anexo II-C. As Gerências criadas na ADR são: Gerência de Administração, Planejamento, Finanças e Contabilidade; Gerência de Saúde; Gerência de Educação, Ciência e Tecnologia; Gerência de Infraestrutura; Gerência de Assistência Social, Trabalho e Habitação, Esporte, Cultura e Turismo; Gerência de Agricultura.

A região abrangida pela ADR está entre as 12 do Estado que não acompanharam o ritmo de crescimento de Santa Catarina. De acordo com a Secretaria de Estado do Planejamento, governo de SC (2016), estas desigualdades se manifestam na educação, na saúde, na segurança pública, na renda, na geração de riqueza, no emprego, na exclusão social e no esvaziamento populacional.

Para mitigar os efeitos dessas desigualdades, o Estado de Santa Catarina construiu o Programa Crescendo Juntos – Programa de Desenvolvimento e Redução das Desigualdades Regionais. O Programa tem como finalidade articular, coordenar, orientar e estimular o processo de planejamento e de organização de ações, centrado na redução das desigualdades regionais, promovendo um desenvolvimento inclusivo, equilibrado e

sustentável no Estado de Santa Catarina, focando nos fatores causadores das desigualdades e dinamizando a economia nestas regiões com baixos indicadores de desenvolvimento (GOVERNO..., 2016).

O Programa é coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento com a participação de entidades representativas da sociedade civil, empresas, agentes sociais e institucionais. Os parceiros iniciais do programa são instituições de crédito, como a Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. (Badesc), o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), e entidades de classe, como a Federação Catarinense de Municípios (Fecam) e a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc), entre outras. Para a Secretaria de Estado do Planejamento, estes mecanismos de apoio objetivam apresentar linhas de crédito com a finalidade de dinamizar o desenvolvimento da economia regional (GOVERNO..., 2016).

MÉTODOS E TÉCNICAS DA PESQUISA

O presente estudo classifica-se como qualitativo quanto à abordagem e descritivo quanto aos objetivos. Segundo Creswell (2010), a pesquisa qualitativa foca em amostragem intencional, coleta de dados abertos, análise de textos ou de imagens e interpretação pessoal dos achados, enquanto o estudo descritivo procura descrever os fatos e fenômenos de uma determinada realidade (GERHARDT, 2009).

O método utilizado foi o estudo de caso único. Segundo Yin (2001), o estudo de caso consiste na investigação de um fenômeno contemporâneo dentro do contexto da vida real.

O objeto de estudo corresponde à Agência de Desenvolvimento Regional ADR de Quilombo no Estado de Santa Catarina, órgão descentralizado da Administração Direta, responsável por induzir e motivar o engajamento, a integração e a participação da sociedade organizada para, de forma planejada, criar e executar políticas públicas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento econômico sustentável para a geração de novas oportunidades de trabalho e renda, promovendo a equidade entre pessoas e regiões.

Para obtenção dos objetivos foram realizadas entrevistas pessoais que, de acordo com Gil (1999), proporcionam respostas mais seguras, uma vez que eventuais dúvidas por parte do entrevistado podem ser esclarecidas no momento em que estão sendo aplicadas. Com base num roteiro semiestruturado, foram realizadas duas entrevistas com funcionários da ADR, sendo o secretário executivo de Desenvolvimento Regional (Entrevistado 1) e a responsável técnica pelo Patrimônio/Protocolo/SME/Convênios-Transferências Voluntárias/Adm (Entrevistado 2), e uma entrevista com o presidente da Associação Comercial – ACIC (Entrevistado 3), que compreende as organizações dos municípios pertencentes à ADR de Quilombo.

Foram analisados, ainda, documentos e planilhas inerentes ao caso pesquisado. A abordagem analítica utilizada nesta pesquisa segue a sugestão de Gil (2012), que destaca a importância da triangulação de dados para uma melhor obtenção dos objetivos da pesquisa, sendo uma rica fonte. Quanto ao tratamento dos dados, as entrevistas foram analisadas por intermédio da análise das narrativas, uma vez que se concentram nas falas dos envolvidos na pesquisa.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A formação de redes pode contribuir com o processo de desenvolvimento regional e aprimorar a competitividade das empresas, em especial nas regiões formadas por pequenos e médios municípios. A formação de redes busca articular representantes de diversos setores locais, integrando forças do governo, entidades empresariais e órgãos de apoio na identificação dos catalisadores do desenvolvimento regional e no planejamento de uma agenda em comum.

Neste sentido a ADR possui características operativas para a articulação com o sistema econômico local no modelo de redes. Para o entrevistado 1, a ADR de Quilombo segue as determinações e atribuições da Lei nº 16.795, de 16 de dezembro de 2015.

Resumidamente, a proposta da ADR é trazer o governo mais perto da sociedade, para ver os problemas mais de perto e atuar de forma planejada e organizada. A descentralização vem lá de 2002, se não me falha a memória e nós estamos colhendo hoje alguns frutos. Às vezes ela anda muito devagar, devia até andar mais rápido, porém existem muitos entraves no poder público: burocracia, falta de recursos, a crise que nós estamos vivendo... As Secretarias Regionais estão sofrendo muito, porque a arrecadação baixou com a crise que estamos vivendo, e aí não tem muito o que fazer (Entrevistado 1).

Nota-se, no entendimento do entrevistado 1, o papel central do Estado no processo de desenvolvimento regional, fazendo com que o governo fique mais próximo da sociedade. O Estado busca, por meio das ADRs, articular e integrar diversas entidades visando o crescimento e o desenvolvimento da região, bem como promover a competitividade empresarial. O papel de aproximar o Estado da sociedade é corroborado com Cândido (2002), reforçando a formação de uma estrutura econômica que explore os aspectos sistêmicos das organizações produtivas.

A ADR de Quilombo possui papel importante na união dos municípios abrangidos pela regional. O entrevistado 1, no que se refere à identificação das necessidades da sociedade e dos municípios, relata que “vêm demandas de todos – da sociedade civil, de grupos, de associações –, mas é evidente que se tenta centralizar nos municípios. Os prefeitos geralmente trazem os projetos e a ADR encaminha.”

Este processo proporciona aos pequenos municípios maior representatividade e eficiência na busca de recursos junto ao governo. Consequentemente as ações e propostas com objetivos comuns aos municípios compreendidos pela ADR, promovem o desenvolvimento da região como um todo.

No modelo geral de rede, proposto por Casarotto Filho e Pires (2001), para garantir a competitividade e o desenvolvimento regional deve haver a integração entre os diversos atores, públicos ou privados. Referindo-se à interação entre a ADR e as empresas, o entrevistado 2 relata que o contato “não é muito frequente”. Esse aspecto vem ao encontro do estudo de Rover e Mussoi (2011), que observaram que a descentralização de Santa Catarina não promove, de forma plena, a reinvenção da relação Estado-Sociedade, pois não supera práticas políticas tradicionais.

Em relação aos bancos e instituições de créditos, o entrevistado 2 relata as ações com o Badesc. “Já trouxemos o Badesc pra expor as linhas de crédito pra cá, convidamos a sociedade, convidamos um determinado grupo e naquele momento eles tinham aquilo pra oferecer, então, esse contato, [...] não é tão difícil.”

As instituições de ensino e de pesquisa são importantes para o desenvolvimento da região e a competitividade das organizações, pois fomentam a busca de conhecimento e a inovação. Os municípios abrangidos pela ADR de Quilombo contavam apenas com uma Instituição de Ensino Superior, porém, conforme o entrevistado 2, “nós conseguimos a aprovação do polo da Universidade Aberta, através de parceria com a Udesc, que é a primeira instituição que nós estamos trabalhando; está nos finalmente; a aprovação do MEC já tem; o polo está apto.” Desta forma, a ADR possui papel importante na promoção da educação de nível superior, pois tem emanado esforços na busca de parcerias com instituições públicas de ensino.

Para oferecer aos alunos e à sociedade em geral a oportunidade de pesquisa e desenvolvimento do ensino técnico, a ADR possui o projeto do Centro Tecnológico em andamento. O entrevistado 2 relatou com orgulho o objetivo do mesmo:

Oferecer o Ensino Médio inovador ou técnico, [...] tem toda uma estrutura, laboratório de matemática, toda essa parte, laboratório de física. O laboratório de matemático é fantástico, [...] tu lembra das aulas de matemática e tu subtrai aquilo, tu sai daquilo, tu imagina outra coisa, no laboratório de matemática, o de física, o de química (Entrevistado 2).

Ainda de acordo com o entrevistado 2, esta iniciativa é estendida às organizações; “não é limitada só a escola, e conforme a necessidade, [...] as empresas podem utilizar também, mas ainda tem que ser melhor explorada esta finalidade”. É necessário um amadurecimento da ideia inclusive com a sociedade civil, porém este projeto compreende a proposta de Casarotto Filho e Pires (2001), em que o governo e as corporações em conjunto criam condições para a competitividade entre as empresas locais, estimulando a presença de setores de apoio.

As associações de empresas são elementos importantes no modelo geral de rede evidenciado por Casarotto Filho e Pires (2001), orientando a capacitação das organizações e melhorias na produtividade. Neste estudo identificou-se que a Associação Comercial – Acic – dos municípios da região de Quilombo não contempla a mesma regionalização da ADR em estudo. Conforme, todavia, o entrevistado 3: “eu sou presidente da Associação Empresarial que comporta os quatro [municípios], que seriam, Santiago, Irati, Formosa e Quilombo [...], mas eu estou sempre muito vinculado também a Jardinópolis e União do Oeste, porque eu sou presidente do Vale das Águas, que é a nova região turística de Santa Catarina”. Desta forma, a Associação Comercial, embora não possua a mesma abrangência que a ADR, busca relações por meio de outras entidades para atender às demandas específicas dos municípios não compreendidos, demonstrando que as entidades empresariais buscam integração com a ADR.

Os achados da pesquisa também demonstram que há esforços, por parte da ADR, nesse sentido. De acordo com o entrevistado 1, a ADR está trabalhando na centralização dos serviços no município de Quilombo para atender às necessidades dos demais que fazem parte da regional:

Nós temos Bombeiros, Apae, Asilo, Casa Lar, Amosc que atendem todos os municípios. Jardinópolis e União do Oeste se deslocavam para o Detran em Chapecó, agora eles já vêm aqui. União do Oeste e Jardinópolis reclamam muito do acesso, então uma das prioridades da regional conseguir esse acesso. União do Oeste, por exemplo, participa da associação comercial lá em Pinhalzinho; a ideia é trazer para Quilombo. Os prefeitos estão unidos nisso, e todos concordam que essa seria uma lógica pra desenvolver a região (Entrevistado 2).

Para intensificar as ações da ADR e unir forças com diversos organismos, a Lei 16.795/2015 estabelece a criação de um colegiado composto por diferentes órgãos para cada regional, com o objetivo de agilizar os processos e projetos em andamento que fomentam o desenvolvimento regional. O entrevistado 1 relata sobre a atuação deste colegiado e suas responsabilidades técnicas:

O colegiado são órgãos do governo, por exemplo, a Secretaria Regional, a Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Celesc, Casan, Epagri, Cidasc, e [...] uma vez por mês, o colegiado precisa se reunir, pra falar a mesma língua, pra resumir, porque existem muitos problemas internos. [...] Nós vamos ter que fazer cada, cada membro do colegiado, cada órgão vai ter que apresentar um relatório técnico (Entrevistado 1).

Por meio da análise dos principais atores públicos e privados que compõem o sistema econômico estruturado em redes, percebe-se um enfoque das ações da ADR centrada no poder público, principalmente com os prefeitos dos municípios que fazem parte da regional. O envolvimento da ADR com entidades empresariais, comerciais, organismos de apoio, instituições financeiras e comunidade local é restrito. Pode haver um desconhecimento de ambas as partes – ADR e comunidade em geral – acerca da forma de atuação deste organismo governamental na promoção do desenvolvimento regional e da competitividade empresarial. É necessário emanar esforços para a mudança da cultura compreendendo as competências da ADR e os objetivos do Estado, que, de acordo com Goularti (2015), é aproximar o governo das regiões distantes, com a finalidade de reduzir as disparidades regionais.

Nesta conjuntura, o Estado de Santa Catarina percebeu a necessidade de fomentar o desenvolvimento e reduzir as disparidades regionais, e, para isso, criou o Programa Crescendo Juntos. Com o Programa há expectativa de que as relações entre ADR e comunidade, empresas ou demais instituições, possam ser intensificadas e qualificadas. Espera-se, também, integrar a comunidade local e as entidades privadas para a criação de uma agenda local, uma vez que o desenvolvimento regional se organiza a partir do diálogo e da participação de diferentes atores sociais (GOVERNO..., 2016).

O Programa terá o apoio da Secretaria de Desenvolvimento Estadual e buscará o envolvimento e a participação de toda a comunidade civil e iniciativa privada na discussão e reflexão dos potenciais da região e na construção de ações e projetos de políticas públicas. O entrevistado 1 ressalta os objetivos do Programa:

O que o governo pretende com isso? [...] A ideia é tentar desenvolver a região. Na verdade, o trabalho da ADR, do secretário executivo é de fazer isso, tentar descobrir quais são as nossas potencialidades, o que Quilombo e a região tem, o que dá para desenvolver. [...] Então, para isso tem que envolver também a iniciativa privada. [...] A ideia é trazer a sociedade e mostrar da importância de crescer eco-

nomicamente. Às vezes, eu creio, que tem muita gente que quer investir, mas não sabe onde. Então, talvez o papel da ADR é fazer, é olhar longe e projetar isso (Entrevistado 1).

O Estado, por meio do Programa Crescendo Juntos, pretende incentivar as organizações a se reorganizarem e a se desenvolverem, num formato de maior proximidade entre os organismos públicos e privados. Esta iniciativa vai ao encontro de Cândido (2002), inferindo que os modelos mais indicados para a promoção do desenvolvimento regional, que envolve a formação de redes, são aqueles de cunho participativo e que procuram envolver a comunidade no processo.

O Programa Crescendo Juntos será desenvolvido em etapas com as 12 regionais prioritárias estabelecidas pelo governo. O entrevistado 1 evidencia a próxima fase para a ADR de Quilombo:

A elaboração de uma agenda preliminar; isso, provavelmente, se faça no dia 1º de dezembro, que vai ter um workshop aqui em Quilombo e aí se forme, provavelmente neste mesmo dia, um núcleo executivo regional. Aí vai ter a discussão da agenda preliminar e construção de propostas, a elaboração da agenda regional, logo depois a definição de instrumentos para a implementação de prioridades regionais, a apresentação e implantação da agenda regional e o gerenciamento e monitoramento das agendas de desenvolvimento dos indicadores de resultado. Então são etapas [...], a próxima etapa nossa é o workshop aqui do dia 1º de dezembro; já vai estar a sociedade civil convidada, os prefeitos eleitos, os atuais, associações comerciais (Entrevistado 1).

Para o entrevistado 3, “o projeto do governo do Estado, que é o Crescendo, vem a pegar estas 12 regionais, estas 12 ADRs e fazer com que elas cresçam juntamente com o resto do Estado”. O Programa visa a identificar as deficiências de cada setor e entender quais as dificuldades do município que prejudicam o desenvolvimento. O entrevistado 3 cita:

A secretaria de planejamento... o que está acontecendo com Quilombo que não está desenvolvendo: Opa, o plano diretor de Quilombo é ridículo; então eles vão ajudar a gente a fazer um plano diretor descente; então eles já estão vendo contato com a Udesc pra nós fazer imediato. Agora o Crescendo Juntos, ele está junto com a Unoesc, com a [...] UFFS, [...], a Unochapecó; Têm várias entidades que estão no Crescendo Juntos também e que vão nos ajudar aqui na região a montar toda esta estrutura, [...] então tem o pessoal do governo, privado e a parte do suporte técnico (Entrevistado 3).[sic]

As instituições financeiras, além de governo, empresários ou entidades associativas e instituições de ensino, têm participação no desenvolvimento da região. Para o entrevistado 3, “seria uma quarta [instituição] ali né, que é fundamental, [...] tem uns incentivos que vão acontecer que é do BNDES ou BRDE [...], então a gente sim, tem os links, está fazendo todos estes links”.

O Programa Crescendo Juntos, portanto, está aproximando os atores que se articulam por meio de redes o desenvolvimento da região. Estas redes regionais precisam articular e incorporar atores públicos e privados para que possam juntar forças e coo-

perar pelo desenvolvimento regional. O Estado tem o papel de encorajar e estimular a integração destes atores, instigando a reflexão e a construção de agendas coletivas para o desenvolvimento da região (GOULART et al., 2010).

O entrevistado 3 reforça a importância da articulação entre os atores, mas enfatiza para a necessidade de os empresários e entidades associativas participarem efetivamente na busca pelo desenvolvimento da região.

Um precisa do outro, não tem como, eu acho que daí nesta parte ali tu pode ver que assim, os empresários vão precisar da assessoria das entidades, que são a parte técnica pra poder entregar um projeto legal, para um órgão que vá fazer a parte de financiar isso tudo, porém pra chegar até aqui você vai precisar muito da parte do governo, tanto municipal quanto estadual, como apoiador, [...], então é uma cascata; se estes não entrarem em consenso, se algum deles travar, todos travam, mas parte, sempre parte do privado (Entrevistado 3).[sic]

A ADR de Quilombo está localizada numa região distante da capital do Estado de Santa Catarina e apresenta indicadores de desenvolvimento econômico aquém do desejado. Investimentos em infraestrutura, educação e saúde para atender às necessidades básicas da população, além de fomentar a inovação e a tecnologia, são ações percebidas pelo entrevistado 2 para o desenvolvimento da região.

Nós precisamos as duas coisas, da inovação e da infraestrutura, porque só com a infraestrutura e não ter uma inovação nós não atraímos determinado público pra cá, nós temos que caminhar com as duas, [...] uma vai trazer a outra, uma caminhando do lado da outra, se não, não vai desenvolver mesmo (Entrevistado 2).

O entrevistado 3 percebe o turismo como uma alternativa para o desenvolvimento da região, pois gera investimentos na melhoria das necessidades básicas. “Se estiver pensando na parte turística, nós vamos mudar a infraestrutura, porque a gente precisa de três ligações, com São Domingos [...], com Xaxim, [...] e com União do Oeste, [...] asfalto é vida, é movimento, [...] veio isso, vem desenvolvimento”. O entrevistado 3 ressalta, ainda, que “Quando você desenvolve para o turista, você desenvolve para a população também”.

Os desafios para o desenvolvimento regional e a construção de um sistema econômico local estruturado e competitivo são amplos. Conforme Oliveira (2002), o desenvolvimento é entendido como uma resultante do processo de crescimento, em que a maturidade é atingida a partir do crescimento autossustentado, ou seja, quando se atingiu a capacidade de crescer de maneira contínua.

O modelo geral de rede para pequenas e médias empresas, proposto por Casarotto Filho e Pires (2001), se apresenta como uma alternativa para a melhoria da competitividade e o desenvolvimento da região, e o Estado tem papel fundamental no processo. Há, no entanto, a necessidade de melhorar a atuação da ADR nas políticas públicas de apoio às instituições públicas e privadas e a sua interação com estas entidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na análise documental e nas entrevistas, foi possível evidenciar que a Agência de Desenvolvimento Regional de Quilombo possui papel relevante no que diz respeito à obtenção e encaminhamento das necessidades dos municípios, atuando

como elo das prefeituras com o Estado. Quanto à interação entre o governo e os agentes no processo de desenvolvimento de redes, sejam empresas, instituições financeiras, associações, instituições de ensino, entretanto, ainda carece de melhorias relacionais.

A ADR de Quilombo realiza esforços para o desenvolvimento da competitividade regional por meio da educação e investimentos em infraestrutura e tecnologia, buscando, junto ao governo, recursos e parcerias com instituições de ensino técnico e ensino superior para suprir as necessidades da região. Estes projetos, porém, são centralizados nas necessidades identificadas pela ADR e pelos prefeitos dos municípios, não havendo o engajamento direto da sociedade ou instituições privadas.

Em outro âmbito, os empresários e entidades associativas buscam ativamente alternativas para a competitividade dos negócios e, conseqüentemente, o desenvolvimento da região de atuação. No início do processo havia um distanciamento dos empresários à participação efetiva no processo, porém o Programa do Estado Crescendo Juntos, aparece como incentivador da formação de redes, atuando como elo, inclusive com os demais atores, sejam instituições de ensino ou financeiras.

Da mesma forma que é explícita a necessidade de maior atuação da ADR no que respeita a criação de redes e desenvolvimento da região com maior interação de todos os atores públicos, privados e a sociedade, percebe-se a atuação do poder público em outras esferas como fomentador do processo. Ainda pode haver um desconhecimento de ambas as partes – ADR e comunidade em geral – acerca da forma de atuação deste organismo governamental na promoção do desenvolvimento regional e da competitividade empresarial, porém o Estado percebe esta lacuna e auxilia por meio de programas de desenvolvimento.

É sabido que a formação de redes impacta positivamente no desenvolvimento regional; dessa forma, a deficiência na atuação e interação entre os atores do processo de formação de redes e desenvolvimento regional limita a melhoria da competitividade empresarial, tornando a região menos atrativa para novos empreendimentos. A conscientização de todos os atores e a busca de alternativas de desenvolvimento deve ser um processo contínuo, principalmente para os órgãos públicos, buscando atingir os benefícios da formação de redes regionais.

Dentre as pesquisas futuras, o estudo pode ser replicado em outras ADRs para entender se existe diferenciação no âmbito de formação de redes, além de possibilitar comparativos entre as agências, principalmente nas regiões mais desenvolvidas. Destaca-se a possibilidade de refazer a pesquisa no término do Programa Crescendo Juntos e avaliar as melhorias geradas no processo de formação de redes regionais.

REFERÊNCIAS

- CASAROTO FILHO, N.; PIRES, L. E. *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.
- CASAROTTO, R. M. *Redes de empresas na indústria da construção civil: definição de funções e atividades de cooperação*. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Florianópolis, 2002.
- CÂNDIDO, G. A. A formação de redes interorganizacionais como mecanismo para geração de vantagem competitiva e para promoção do desenvolvimento regional: o papel do Estado e das políticas públicas neste cenário. *Revista Eletrônica de Administração – REAd*, v. 8, n. 4, jul./ago. 2002.

- CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- FEGER, J. E.; ETGES, V. E.; ROSSETO, A. M. Limites de regionalizações para elaboração de estratégias para o desenvolvimento regional. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional – GESTÃO.Org*, v. 8, p. 172-192, maio/ago. 2010.
- FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. *Revista de Administração Contemporânea – RAC*, Curitiba, v. 14, n. 2, art. 2, p. 212-228, mar./abr. 2010.
- GERHARDT, T. E. (Org.). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009.
- GIL, A. C. *Metodologia e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas. 1999.
- _____. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GOULART, S. et al. Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. *Cadernos EBAPE.BR (FGV)*, v. 8, set. 2010.
- GOULARTI, J. G. Um decênio das Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: O que mudou? *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Ed. Unijuí, n. 29, jan./mar. 2015.
- GOVERNO DE SANTA CATARINA. *Crescendo juntos: programa de desenvolvimento e redução das desigualdades regionais*. Secretaria de Estado do Planejamento, 2016. Disponível em: <http://www.sc.gov.br/images/banners_conheca_sc/documentos/programa_ebook.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2016.
- GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, p. 1.360-1.380, 1973.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades*. Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=42&search=santa-catarina>>. Acesso em: 2 nov. 2016.
- LEI n. 16.795, de 16 de dezembro de 2015. ADR – Agência de Desenvolvimento Regional. *Diário Oficial*, Santa Catarina, n. 20.207, 2015.
- MARTINS, M. de F.; ANDRADE, E. O.; CÂNDIDO, G. A. Caracterização e contribuição das redes informacionais para o desenvolvimento dos arranjos produtivos locais no setor de confecções do agreste pernambucano. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional – GESTÃO.Org*, v. 7, p. 27-46, jan./abr. 2009.
- OLAVE, M. E. L.; AMATO NETO, J. Redes de cooperação produtiva: uma estratégia de competitividade e sobrevivência para as pequenas e médias empresas. *Gestão e Produção*, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 289-303, dez. 2001.
- OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio/ago. 2002.
- PROVAN, K. G.; LEMAIRE, R. H. Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice. *Public Administration Review*, v. 72, n. 5, p. 638-648, set./out. 2012.
- PORTER, M. E. Clusters and Competition: New Agendas for Companies, Governments and Institutions. In: PORTER, M. E. *On Competition*. Boston: Harvard Business Review Book, 1998.
- _____. What is Strategy? *Harvard Business Review*, p. 61-78, nov./dec. 1996.
- ROVER, O. J.; MUSSOI, E. M. A reinvenção da relação estado-sociedade através da gestão pública descentralizada: uma análise da descentralização política em Santa Catarina, Brasil. *Desenvolvimento Regional em Debate*, n. 1, dez. 2011.
- SCOTT, T.; THOMAS, C. Do collaborative groups enhance interorganizational networks? *Performance & Management Review*, v. 38, p. 654-683, 2015.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso – planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- ZAVALA, G. Innovación Organizacional: Sistemas de Actividad, Construcción de Redes y Prácticas Asociadas a la Adopción de Tecnologías de Gestión en la Administración Pública Chilena. *Laboreal*, v. 8, n. 2, p. 104-107, 2012.