



AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DE SANTA MARIA (ADESM): uma política pública de governança municipal

Gustavo Segabinazzi Saldanha¹
Camila Coletto²

Resumo: O artigo descreve os processos de criação da Agência de Desenvolvimento de Santa Maria, entidade responsável pela governança local, tendo entre seus objetivos a criação de convergência entre os setores privado, público, instituições de ensino e sociedade civil; atração de investimentos e fortalecimento do setor empresarial local; e coordenação das reuniões de elaboração da agenda estratégica do município baseada na participação da comunidade. A Agência é resultado do encontro dos anseios da sociedade civil e de uma política pública municipal de estímulo ao desenvolvimento através da articulação dos diversos atores locais.

Palavras-chave: Agência de desenvolvimento de Santa Maria, Política pública Municipal, e Governança Local.

Abstract: The article describes the process of creating the Development Agency of Santa Maria, the entity responsible for local governance, having among its objectives the creation of convergence between the private, public, educational institutions and civil society; attracting investments and strengthening of the sector local business, and coordination of meetings of drafting the strategic agenda of the municipality based on community participation. The Agency is a result of meeting the aspirations of civil society and public policy to stimulate local development through the articulation of multiple actors.

Key words: Development Agency of Santa Maria, Municipal Public Policy, and Local Governance.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa. gustavosalda@ymail.com

² Mestre. Instituto Federal Farroupilha (IFFarroupilha).



1.INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, transformações econômicas e sociais trouxeram a reforma do Estado e de sua administração para o centro da agenda política de diversos países. Esse contexto exigiu mudanças na forma de organizar o Estado e de práticas administrativas em direção ao interesse público e à democracia, mesmo essas ainda permanecerem como um desafio (Paula, p.21, 2010). Esses fenômenos mudaram a forma de gestão dos Estados, fazendo surgir no século XX um modelo denominado *New Public Management*, esse modelo



surgiu numa época em que a sociedade começa a requisitar espaço na gestão do interesse público tornando-a mais democrática e participativa.

Conceber a ideia de um Estado moderno sem estabelecer de forma clara os mecanismos de participação dos cidadãos é não perceber o rumo da história. Nesta concepção, a sociedade não pretende dialogar com o Poder somente de quatro em quatro anos no momento do sufrágio eleitoral. Os cidadãos têm consciência de que os problemas da atualidade não dizem respeito apenas aos “outros” e por essa razão que o envolvimento de todos na construção de respostas é uma condição determinante para o sucesso das políticas públicas (Madeira, 2011).

Nesse ambiente complexo, os desafios de amadurecimento do Estado dependem de governos e políticas públicas inovadoras que permitam a inclusão da população na condição de cidadão digno e capaz de tomar suas próprias decisões contribuindo com o desenvolvimento, essas políticas são cada vez mais descentralizadas para se adaptarem à estrutura e às condições da realidade local (Silva, 2012).

Nesse sentido, propôs-se apresentar uma política pública inovadora de estímulo a governança municipal implementada através de uma articulação da Prefeitura Municipal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, com entidades e organizações representativas da sociedade. Teve início em 2009, a partir de um movimento para construção de um projeto conjunto, com visão de longo prazo, onde mais de 10.000 santa-marienses participaram. Esse movimento deu origem a Agência de Desenvolvimento de Santa Maria (ADESM), cujo principal objetivo é articular o desenvolvimento sustentável de Santa Maria e região, através da ação integrada entre o poder público, instituições de ensino, setor empresarial, associações afins e voluntários da sociedade.

Diante deste contexto propõe-se o seguinte questionamento: Como ocorreu o processo de formação da ADESM e como ela exerce a governança local?

2.DESENVOLVIMENTO

2.1. Breve conceito sobre Políticas Públicas

As Políticas Públicas existem, para garantir aos cidadãos acessos a direitos que em



alguns momentos da história local foram considerados fundamentais ou importantes para a sociedade. Num sentido mais amplo como um conjunto de ações do governo no sentido de alcançar um objetivo em relação a um problema ou conflito social, há quem as entenda como tudo aquilo que os governos decidem ou não fazer (Dye, 1984).

Destas noções resulta, políticas públicas integradas em etapas sequencialmente consideradas, no sentido de alcançar os resultados mais adequados face as exigências



sociais. Podem considerar-se como sendo uma sequência de atividades coletivas e estruturadas em 6 fases distintas: 1) Identificação do problema: tornar manifesta as demandas para a ação governamental; 2) Agendamento: escolher as questões a serem decididas e os problemas a serem tratados; 3) Formulação da Política: desenvolver propostas de políticas para resolver as questões e os problemas; 4) Legitimação: selecionar uma proposta articular apoio político e transformá-la em lei; 5) Implementação da política: organizar burocracias, prestar serviços ou prover pagamentos ou criar impostos; 6) Avaliação da política: estudar os programas, relatar os outputs dos programas governamentais, avaliar os impactos dos programas sobre os grupos-alvo e sobre os outros grupos, e propor mudanças e ajustes.

Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas.

2.2. Breve conceito sobre Governança

O conceito de Governança tem origem nos estudos e relatórios das agências multilaterais, no início da década de 1990, o Banco Mundial estabelece o termo governança como referência a concepção de bom governo e na competência do Estado de executar de forma consistente as políticas públicas. (Matias Pereira, 2010).

A partir da intensificação do seu debate no âmbito acadêmico, a noção de Governança passa a incorporar outras variáveis, em particular a atuação da sociedade civil como ator político. Nesta nova concepção, o princípio organizador da relação Estado e sociedade transformam-se numa relação de cooperação e colaboração entre Estado, mercado, e sociedade civil. (Matias Pereira, pg. 109, 2010).

A Comissão sobre Governança Global define Governança como sendo a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas



administram seus problemas comuns. Portanto, a Governança refere-se não só as instituições e regimes formais e autorizados a impor “obediência”, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.

Conforme afirma Santos *apud* Matias Pereira, pg. 113. 2010, o conceito de governança não está restrito aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, muito menos ao funcionamento eficaz do seu aparelho, para o autor a Governança está



relacionada a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico.

A partir destas considerações, entende-se que a ADESM, através de seus processos, executa a governança local no município de Santa Maria, através da promoção e coordenação de ações de inclusão social, consolidação e ampliação da participação dos cidadãos nos processos decisórios relacionados a elaboração de uma agenda estratégica, chamada Movimento “ A Santa Maria que Queremos”.

2.3. Aspectos Metodológicos

A metodologia de pesquisa tem como tarefa identificar e analisar os recursos metodológicos, assinalar suas limitações, explicitar seus pressupostos e as consequências de seu emprego. Segundo Gil (1999), no campo das ciências sociais e humanas, desenvolve-se a pesquisa social, que pode ser definida como o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social.

Esta pesquisa caracteriza-se por ser descritiva e tem por objetivo estudar as características de um grupo determinado (GIL, 1999, p. 44). Segundo Godoy (1995), é descritivo o estudo que procura expor um fenômeno específico, com o intuito de conhecer sua natureza, os processos que o compõem ou que nele ocorrem.

Segundo Yin (2001), o trabalho caracteriza-se como estudo de caso, cujo desenvolvimento baseia-se em caracterizar análises qualitativas e quantitativas. A escolha do objeto do estudo de caso ocorreu a partir do processo de formação da ADESM”.

Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. A investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados (Yin 2001).

Para a elaboração do artigo também foi realizada pesquisa documental e bibliográfica, utilizando dados documentais, de natureza quantitativa e qualitativa,



encontrados junto à ADESM onde se realizou a análise de dados.

2.4.O processo de criação da Agência de Desenvolvimento de Santa Maria (ADESM)

A criação da ADESM é um objetivo há muito tempo perseguido pelos atores locais do município. Em diversos momentos da história local houve a sugestão de sua criação, ora



lançada pelo poder público, ora defendida pela iniciativa privada, mas sempre houve dificuldade de convergência entre esses diferentes atores, sobre quais seriam as finalidades, formas de financiamento e atuação.

Em 2009, com o início de um novo Governo, realizou-se um Fórum de Desenvolvimento e Inovação, uma parceria da Prefeitura Municipal e do Comitê de Empreendedorismo e Inovação de Santa Maria¹, onde participaram cerca de 150 lideranças dos mais variados segmentos da sociedade. O objetivo foi traçar o perfil de atuação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento. Com a realização do evento, observou-se a necessidade de realizar um Projeto maior para Santa Maria, pois os participantes trouxeram para discussão diversos temas e ações que não afetavam diretamente o tema “desenvolvimento e inovação”, foco de atuação da Secretaria, mas que eram imprescindíveis para alcançar uma sociedade desenvolvida. (Fórum Municipal de Desenvolvimento e Inovação para Santa Maria, 2009).

2.5. O Movimento “A Santa Maria que Queremos”

Por iniciativa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento realizou-se um evento onde representantes de diversas entidades e setores da comunidade santa-mariense tiveram a possibilidade de participar da elaboração de um Plano Estratégico para Santa Maria.

Esse processo teve diversas etapas: 1) realização de um encontro que reuniu mais de 400 pessoas objetivando definir a “Visão de Futuro” do Município; 2) realização de entrevistas semi-estruturadas com 250 lideranças de diversos segmentos da sociedade; 3) pesquisa com a sociedade realizada de duas formas: através da ferramenta *web* chegou-se a aproximadamente 3.000 acessos, e parceria com a União das Associações Comunitárias de Santa Maria² onde se atingiu aproximadamente 10.000 questionários preenchidos nas diversas localidades do Município.

A partir da sistematização dessas etapas, foi elaborado o Mapa Estratégico do Movimento “A Santa Maria que Queremos”, que contém as principais prioridades definidas pela sociedade santa-mariense, distribuídas por diretrizes que formam a base para o desenvolvimento e eixos de crescimento. Também transcreve os diferenciais da sociedade,



como ela deve agir e como Santa Maria quer ser reconhecida para atingir a sua visão de futuro.

¹ A finalidade desse Fórum era a construção de uma agenda estratégica de desenvolvimento e inovação para Santa Maria e região, a partir do comprometimento da comunidade santa-mariense em parceria com o Poder Público Municipal.

² Entidade que congrega todas as Associações Comunitárias dos Bairros e Vilas do município.



2.6. Fundação da Agência de Desenvolvimento de Santa Maria (ADESM)

O processo de elaboração do Mapa Estratégico, identificou uma timidez no processo de articulação do município, onde cada uma das grandes Instituições trabalha de forma isolada e com objetivos dispersos. A partir dessa constatação vem se trabalhando em prol de um ambiente convergente e maduro, conscientizando as diversas instituições locais sobre a importância de consolidar uma entidade que assumisse de forma legítima a responsabilidade de implementar processos de Governança. Nesse momento iniciou as articulações entre poder público e entidades locais para alinhar a criação de uma entidade que fosse financiada pela Prefeitura e também pelo setor privado, a entidade teria a missão de criar convergência nas ações dos atores locais

O resultado dessa articulação resultou numa forma de financiamento misto, a Prefeitura Municipal comprometeu-se em repassar a mesma quantidade de recursos que o setor privado até um limite máximo de 25 mil reais mensais, por um período de dois anos, o setor privado organizado, comprometeu-se em repassar 33 mil reais (33 empresas contribuindo com mil reais cada) por um período de 2 anos.

Dessa forma em 18 de abril de 2011, foi lançada a Agência de Desenvolvimento de Santa Maria. A ADESM é uma Associação de Direito Privado, sem fins lucrativos e econômicos e aberta a participação de todos. Tem como principais metas: 1) Articular o desenvolvimento sustentável de Santa Maria e região, pela ação integrada entre o Poder Público, Instituições de Ensino, Setor Empresarial, Associações afins e Voluntários da Sociedade; 2) auxiliar na atração de investimentos e fortalecimento do setor empresarial local; e 3) realizar a coordenação do Movimento “A Santa Maria que Queremos” viabilizando o encontro de pessoas interessadas em debater ideias, estudos e projetos para viabilizar a elaboração de propostas relacionadas ao desenvolvimento sustentável de Santa Maria e região.

Um dos diferenciais da ADESM é a criação na sua estrutura organizacional do Conselho Superior, órgão responsável por articular ações conjuntas entre seus diversos membros para o Desenvolvimento do Município e da Região. Integram o Conselho: Prefeito Municipal de Santa Maria; Presidente da Câmara Municipal de Vereadores; Deputados com domicílio eleitoral em Santa Maria durante o exercício do mandato; Ex-prefeitos de Santa



Maria; Prefeito Presidente da Associação dos Municípios da Região Centro; Reitor da Universidade Federal de Santa Maria; Reitor do Centro Universitário Franciscano; Diretor da Universidade Luterana do Brasil Santa Maria; Presidente da Câmara de Indústria e Comercio de Santa Maria; Presidente da Associação dos Jovens Empreendedores de Santa Maria; Presidente da Associação Parque Tecnológico de Santa Maria; 04 (quatro) representantes designados pelos empresários financiadores; Comandante da 3ª Divisão do



Exército; Comandante da Aeronáutica em Santa Maria; Comandante da Brigada Militar em Santa Maria; Coordenador da União das Associações Comunitárias; 04 (quatro) Associados, representantes dos Mantenedores e Colaboradores (voluntários assíduos nas reuniões do Movimento “A Santa Maria que Queremos” eleitos pela Assembleia Geral) e o Presidente do Conselho Regional de Desenvolvimento.

2.7.A ADESM e a Governança Municipal

Com objetivo de gerar sinergia e convergência entre os atores locais a ADESM coordena diversos processos. Dois deles são executados de forma sistêmica: as reuniões do Conselho Superior da Agência que se reúne trimestralmente para discutir os problemas da cidade e soluções estratégicas para que cada Instituição participe, possa na medida de suas possibilidades, implementar ações nas suas rotinas. O segundo processo, é a coordenação das reuniões do Movimento “A Santa Maria que Queremos” que consiste em uma metodologia de elaboração de Agenda Estratégica Municipal, baseado nas aspirações e na participação dos atores (ao longo de dois anos já foram realizadas aproximadamente 110 reuniões, envolvidas por volta de 1000 pessoas e 140 instituições dos diversos segmentos da sociedade) onde os diferentes setores também envolvem-se nas discussões e geração de ideias convergentes para a elaboração de cada área do mapa estratégico. Esse processo resultou na criação de: 1) Caderno de Proposta: representa em ações práticas o que a Comunidade almeja para o futuro do Município e foi entregue, em ato solene, a todos os candidatos a Prefeito e a Vereador de Santa Maria; 2) Potenciais Polos de Desenvolvimento do Município: o encontro de diferentes pessoas e pontos de vista possibilitou uma profunda reflexão onde se estabeleceu as áreas que Santa Maria possui vocação e potencial de desenvolvimento (polo de conhecimento, saúde, defesa, turismo, produção primária, meio ambiente e economia criativa), nesse processo também foi desmistificado algumas áreas que eram apontadas como potenciais do município, sem uma reflexão mais ampla e aprofunda, exemplo: potencial ferroviário e localização territorial estratégica; e 3) Plano de Desenvolvimento Estratégico: esse material ainda está sendo elaborado mas, contará como insumo os Planos de Ação das áreas da Agenda Estratégica do Movimento “A Santa Maria que Queremos”, com uma reflexão técnica dos indicadores econômicos e sociais do



Município, bem como com a homologação da Sociedade.

3. CONCLUSÃO

A busca do desenvolvimento local impõe desafios que os governantes possuem limitações para executar unicamente através das estruturas formais do Estado e da



Administração Pública. Cada vez mais os anseios e as necessidades da comunidade exigem ações inovadoras e democráticas por parte do poder público. No anseio de solucionar as diferentes demandas, os Governos deparam-se com a escassez de recursos, com os entraves legais, burocráticos e humanos da máquina pública.

No município de Santa Maria os atores locais estão avançando no sentido de interação e coordenação implementando de forma conjunta uma política de criação de uma entidade responsável pela articulação das instituições municipais, e na elaboração participativa de uma Agenda Estratégica para o município. Desde sua fundação, a ADESM coordenou mais de 120 reuniões, reuniu mais de 1600 presenças e aproximadamente 140 instituições dos diferentes setores.

Mediante a esse contexto a ADESM vem se consolidando como entidade articuladora, corroborando com os princípios de Governança, pois possui uma visão sistêmica da conjuntura regional através do contato com diversos atores envolvidos nos processos de desenvolvimento, sendo considerada por eles, uma instituição isenta de partidarismo político, que não surgiu para criar sobreposição com instituições existentes e sim tornar-se facilitadora do processo de desenvolvimento e da institucionalização da participação da sociedade nas definições do futuro do Município.

REFERÊNCIAS

- DYE, T. D. **Understanding public policy**. New Jersey, Prentice Hall, 1984. -GIL, A C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- Fórum Municipal de Desenvolvimento e Inovação para Santa Maria: Síntese dos Relatos dos Grupos de Discussões**. Santa Maria: Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Projetos Estratégicos, 2009.
- GODOY, S.A. **Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de empresas- RAE, São Paulo: FGV, Vv. 35. N.2, p.57-63.
- MADEIRA, M. **A governança municipal: os desafios da gestão local nas modernas democracias**. Lisboa, Colibri, 2011.
- MATIAS PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo Editora Atlas, 2010. -



PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro, 4ed. 2010.

ADESM. Site institucional. Disponível em: www.adesm.org.br. Acesso em 10, 11, 12 de abril de 2013.

SILVA, C. **Políticas Públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil.** Ed. Vozes 2012.

YIN, R.K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001.