

## A REINVENÇÃO DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE ATRAVÉS DA GESTÃO PÚBLICA DESCENTRALIZADA: UMA ANÁLISE DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA EM SANTA CATARINA, BRASIL<sup>1</sup>

*Oscar José Rover<sup>2</sup>*  
*Eros Marion Mussoi<sup>3</sup>*

### RESUMO

Este artigo analisa processos de gestão pública descentralizada em contextos micro-regionais predominantemente rurais. Faz uma análise das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) do Estado de Santa Catarina, as quais são identificadas aqui como as experiências brasileiras de maior potencial para qualificar a dimensão administrativa da descentralização do Estado, oportunizando maior gama de recursos e poder para as micro-regiões. Cada SDR possui um Conselho de Desenvolvimento Regional que amplia a participação social na gestão do desenvolvimento, porém sem um papel deliberativo. Além disto, os gestores das SDRs são indicados pela coalizão de partidos do governo do estado e as demandas atendidas são avulsas e desvinculadas de uma estratégia de desenvolvimento construída com os atores sociais que atuam no local. Apesar de seu potencial, conclui-se que a descentralização promovida em 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 pública brasileira e latino-americana.

**Palavras-chave:** Estado-Sociedade. Gestão pública. Descentralização politico-administrativa, desenvolvimento regional, territórios predominantemente rurais

### ABSTRACT

#### **The reinvention of the State–Society relationship through a decentralized public management: an analysis of political decentralization in Santa Catarina, Brasil**

This article analyses some public management processes in micro-regional territories that are predominantly rural. It analyses Santa Catarina's Regional Development Departments (SDRs), which we consider that are the Brazilian experiences with the greatest potential to qualify the administrative dimension of the State's decentralization, providing a greater range of resources and power to the micro-regions. Each SDR has a Regional Development Council that expands social participation in development management, yet without a deliberative role. Plus, the SDR's managers are hired by the parties' coalition of the state government and the requests they attend are detached from a development strategy constructed with social actors. Despite its potential, we conclude that the kind of decentralization promoted in Santa Catarina doesn't fulfill its potential of reinventing the State-Society relationship, because it doesn't

overcome traditional political practices and also reproduces oligarchy processes that are common in the Brazilian and Latin-American public management.

**Key-words:** State-Society relationship. Public management. Political and administrative decentralization. Regional development. Predominantly rural territories.

## INTRODUÇÃO

As experiências de ação pública local/territorial para o desenvolvimento são inumeráveis pelo mundo afora, assim como o são na América Latina e no Brasil. No caso brasileiro, elas são resultados de inovações promovidas ainda no período da ditadura militar (1964-85) por associações de municípios, mas principalmente após a Constituição Federal de 1988, que respondendo às demandas de democratização pela sociedade, criou maior grau de autonomia para as unidades descentralizadas da federação. Desta forma, os primeiros passos da descentralização brasileira recente ocorreram através de processos de municipalização. Esta, implementada em mais de 5.000 municípios, em menos de duas décadas evidenciou suas vantagens e restrições.

Algumas das restrições apontadas para processos de gestão pública descentralizada indicam a necessidade de, além da escala municipal, atuar em escalas micro-regionais. Muitas iniciativas municipalizadas, mesmo que bem intencionadas, se mostram restritas em produzir resultados desejados pela população local, por estarem muito aprisionadas à escala municipal, pois sofrem vícios de gestão local, como patrimonialismo e clientelismo no trato da coisa pública. Entre os municípios e os estados, como unidades da federação brasileira, evidenciou-se um vácuo na gestão pública, o qual começou a receber respostas na década de 2000, por exemplo, quando foram criados os Territórios Rurais pelo governo federal e as Secretarias de Desenvolvimento Regional pelo governo do Estado de Santa Catarina – as SDRs, além de outras iniciativas.

A descentralização da estrutura administrativa e a busca da ampliação da participação social são elementos comuns a todos os processos de gestão pública descentralizada, mesmo que em variados graus em cada um. Um olhar mais atento ao caso das SDRs, em Santa Catarina, mostra que é a experiência brasileira de maior potencial para uma qualificação na dimensão administrativa da descentralização do Estado, oportunizando com isso maior gama de recursos e poder para as micro-regiões. A maioria das 36 regiões administrativas de Santa Catarina<sup>1</sup> é composta por municípios com características predominantemente rural, o que cria uma oportunidade para cada um destes territórios organizar sua inserção e diferenciação nos processos de desenvolvimento estadual e nacional. A Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), órgão administrativo de cada região descentralizada, possui um Conselho de Desenvolvimento Regional que amplia a participação social na gestão do desenvolvimento. Porém, os Conselhos são apenas consultivos, não possuindo um papel deliberativo; os gestores da SDR são indicados pela coalizão de partidos do governo do estado; as demandas atendidas pelas SDRs são avulsas e desvinculadas de uma estratégia de desenvolvimento construída com os atores sociais locais. Assim, a descentralização para as micro-regiões

---

<sup>1</sup> As SDRs foram criadas pelo Governo do Estado de Santa Catarina em 2003, em número menor, até sua estabilização em 36 secretarias no ano de 2010. Em 2011, com a entrada de um novo governo estadual, não houve alterações estruturais do número e da dinâmica de funcionamento das SDRs.

promovida em Santa Catarina não realiza seu potencial de uma efetiva reinvenção da relação Estado-Sociedade. Ela não supera práticas políticas tradicionais, reproduzindo a oligarquização tão comum na gestão pública brasileira e latino-americana.

## **DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA: MUNICÍPIOS E REGIÕES NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO**

O modelo de pacto federativo do Estado brasileiro, enquanto regime de distribuição de competências é marcado desde sua origem por uma característica centrífuga, onde o poder emana do centro e é, a partir daí, capilarizado para as esferas descentralizadas ou desconcentradas. Apesar disto, no momento histórico chamado de velha república até a revolução de 1930, as esferas locais e regionais, através de um ‘federalismo oligárquico’ (Camargo, 2001), tiveram papel relevante e constituíram estruturas de poder muito bem articuladas com o nível central. O que marcou grande parte da história do federalismo brasileiro, no entanto, foi a capacidade do Estado central orientar os rumos do desenvolvimento da nação. Isto está relacionado com uma tradição teórica de ver Estado e Sociedade como dimensões polares, onde, segundo Diniz (1999, p. 99), há um predomínio da racionalidade governativa sobre os imperativos democráticos, enfatizando a eficácia da lógica concentradora e discricionária do poder estatal, em detrimento de uma dinâmica descentralizadora, plural e competitiva, própria do jogo democrático.

Com a Constituição de 1988<sup>2</sup>, os municípios ganham relevância no pacto federativo brasileiro. Até este momento, doutrinariamente, eles já eram reconhecidos como entes federativos, mas é apenas a partir daí que lhes é garantida autonomia, isto é, “o governo municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas; e as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva dos municípios, prevalecem sobre a estadual e a federal [...]” (Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2003). Para além dos itens de competência exclusiva dos municípios previstos na Constituição de 1988, outras políticas de descentralização/desconcentração originárias de unidades superiores do pacto federativo puderam ser operacionalizadas após esta Constituição, neste caso exigindo adesão prévia dos governos locais (Arretche, 1999). A partir da possibilidade colocada pela Carta Magna, o município ganha condição de pessoa jurídica (código civil, artigo 41) ou capacidade civil, que é a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações.

Apesar destes avanços em direção à descentralização/desconcentração, as competências destinadas à União continuam muito grandes quando comparada às unidades da federação, “[...] fazendo com que tenhamos um dos Estados federais mais centralizados do mundo” (Magalhães, 2000, p. 19). Por outro lado, avaliando-se do ponto de vista tributário, os municípios foram os maiores beneficiários da descentralização posta a cabo a partir da Constituição de 1988 (Souza, 1998; Camargo, 2001). Quando comparado com períodos anteriores este beneficiamento é fato. Camargo (2001, p. 342), falando da distribuição dos fundos de participação entre as unidades federadas afirma: “Essa distribuição diminuiu a

---

<sup>2</sup> O processo de elaboração da nova Constituição brasileira foi pós a ditadura militar que durou de 1964 a 1985. A elaboração desta Constituição foi marcada por uma forte demanda da sociedade por maiores espaços na formulação e gestão das políticas públicas.

parcela do governo federal que caiu de 67% para 52%, enquanto a dos estados subiu inicialmente de 25% para 28%, e a dos municípios de 9% para 17%”. Porém, a partir daí,

[...] os estados, pura e simplesmente, foram transferindo parte das suas responsabilidades para os municípios, sem a correspondente transferência de recursos, enquanto a União, além de adotar este mesmo procedimento, ainda criou uma série de mecanismos financeiros que vieram a retirar recursos dos estados e municípios (Bremaeker, 2002, p. 8).

Insiste-se que esta transferência de competências para a escala inferior do pacto federativo, para ocorrer exige sua adesão, não representando assim, uma transferência unilateral das esferas superiores como faz parecer Bremaeker. Com a descentralização/desconcentração forjada a partir de 1988, cada nível de governo pretende transferir ou reservar para si tarefas conforme o tipo da política, se mais ou menos cara, e o escopo dos beneficiários, se políticas mais ou menos universais. Isto representou a geração de conflitos intergovernamentais entre os diferentes níveis de governo, onde cada um considera uma relação custo e benefícios fiscais e políticos, bem como recursos fiscais e administrativos para executar a tarefa (Arretche, 1999, p. 115).

O caminho da descentralização ocorrida após 1988 no Brasil não foi uma via de mão única. Para compreendê-lo é necessário entender os movimentos de centralização e descentralização, considerando-se o poder histórico que o Estado central tem no país, bem como os diferentes níveis de descentralização gerados em diferentes estados da federação. É fato, no entanto, que o cenário das décadas de 1980 e 90 abriu um horizonte para a experimentação democrática nos municípios brasileiros, onde novas experiências foram sendo construídas em diferentes locais, tendo na participação da sociedade civil (demanda organizada, elaboração, planejamento e controle de políticas) importante referência para uma nova relação Sociedade e Estado. Isto forjou experiências inovadoras com oportunidades a novos grupos sociais locais intervirem nas políticas públicas, mas também abriu oportunidade para re-edição de práticas políticas tradicionais, agora mais legitimadas por uma “ilusão de participação”. Souza (1997, p. 394) cita Arretche para ponderar que a centralização não explica o clientelismo, mas tampouco formas descentralizadas o eliminam, assim como acrescentamos que não elimina o patrimonialismo historicamente arraigado nas relações políticas nacionais. Souza (1997) acrescenta que, do ponto de vista histórico, a experiência de governos descentralizados vem sendo capturada por interesses setoriais e clientelistas, no sentido do monopólio do poder pelas elites locais (Souza, 1997, p. 401-402). O autor pondera, no entanto, que o fenômeno da descentralização é multifacetado, plural e alcança formas variadas de expressão.

Em muitos municípios se organizaram vários conselhos setoriais (da agricultura, da saúde, da educação, tutelar, etc), especialmente por exigências de escalas superiores do pacto federativo, para garantir repasse de recursos financeiros com maior controle social. Isto implicou, em muitos casos, na formação de excessivos conselhos setoriais, muitas vezes havendo sobreposição de representação das pessoas e dos objetivos entre diferentes conselhos. Isto acontece especialmente nos pequenos municípios, com características predominantemente rurais, onde são poucas as lideranças para participar da diversidade de espaços de representação formados (Schneider; Silva; Marques, 2004). Muitos municípios procuraram resolver estas questões com a constituição de ‘Conselhos ou Fóruns de Desenvolvimento Municipal’, visando trabalhar com estratégias integradas e não setoriais de desenvolvimento. Neste contexto, na década de 1990 e início dos anos 2000, o Programa

Comunidade Solidária e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ambos do governo federal, estimularam municípios pequenos e predominantemente rurais a estruturarem Programas Municipais de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (PMDLIS)<sup>3</sup> ou Planos de Desenvolvimento Rural<sup>4</sup> respectivamente. Nestes dois casos organizaram-se nos municípios Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (FDLIS) e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR).

A gestão de políticas públicas à escala municipal, seja centralizada nos administradores políticos municipais, seja utilizando mecanismos de ampliação da participação e representação de interesses, através de mecanismos de governança local, possibilitou duas percepções em termos de escala: uma quanto aos potenciais da gestão municipal para promoção do desenvolvimento, outra quanto às limitações desta escala territorial para forjar alguns processos, que produzem melhores resultados quando organizados em escalas superiores à municipal. Assim, várias experiências de consórcios, conselhos e fóruns regionais, visando a gestão de territórios micro-regionais e regionais têm se organizado para responder a este vácuo percebido. As escalas micro-regional e regional da gestão do desenvolvimento local, em sua relação com as instâncias municipais e supra-regionais são a abrangência principal deste estudo. Novos espaços institucionais vêm sendo constituídos para realizar a gestão do desenvolvimento nestas escalas, como os conselhos e fóruns que integram organismos de Estado, do mercado e da sociedade civil.

## **MICRO-REGIÕES PREDOMINANTEMENTE RURAIS COMO TERRITÓRIOS DE PLANEJAMENTO**

A experimentação histórica de gestão do desenvolvimento local em nível dos municípios revelou seus potenciais, quando comparada com uma gestão pública estritamente centralizada, mas revelou também seus limites. O município, como unidade de gestão do desenvolvimento local, revela limites em termos de capacidade de investimentos, bem como quanto à escala de seu território para algumas ações econômicas, organizativas e ambientais, que exigem transcender as fronteiras municipais. Com base nisto, muitas prefeituras municipais há décadas se integram para organizar complementaridades entre elas, naquelas questões que avaliam produzir mais resultados em escala superior ao município. A formação de associações de municípios, como organizações para-estatais têm um histórico de existência em Santa Catarina desde a década de 1960. Na década de 1990, estas associações, em Santa Catarina, passam a constituir consórcios de saúde, de meio ambiente, dentre outros, visando articular as suas complementaridades, bem como superar sombreamentos nas ações setoriais dos municípios que as integram. Também nesta década e neste estado se constituíram Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRI), capitaneados pelas associações de municípios, envolvendo prefeituras, organizações de mercado, da sociedade civil e de outros níveis do Estado. Os FDRI visaram a integração de atores e políticas numa clara abordagem

---

3 Para uma leitura mais geral sobre o Programa Comunidade Solidária e esta sua iniciativa de desenvolvimento local ver Resende (2000). Para uma reflexão sobre a construção destes processos em 07 municípios ver Rover e Fogolari (2005).

4 Para estudo mais aprofundado ver Duarte e Mattei (2005).

territorial, na qual o território era entendido como a abrangência dos municípios ligados às diferentes associações<sup>5</sup>.

A organização de ações de gestão do desenvolvimento por uma abordagem territorial, em escala micro-regional, também ganha força em contextos predominantemente rurais a partir do Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais. Este programa federal iniciou em 1997 com abrangência restrita aos municípios e em 2001 passou a prever “[...] 5 a 10 % do valor da cota de cada estado para apoio a projetos de desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar apresentados por organizações intermunicipais” (Schneider; Cazella; Mattei, 2004, p. 43). Apesar desta iniciativa para a gestão micro-regional do desenvolvimento rural, no entanto, é apenas em 2003 que o governo federal faz um maior deslocamento da abrangência municipal para a intermunicipal, inclusive criando a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA). Identifica-se nesta iniciativa uma resposta a demandas de atores sociais locais, bem como a estudos que identificavam limitações dos resultados da abrangência municipal, bem como uma estratégia do governo federal em favorecer a participação mais intensiva de organizações da sociedade civil micro-regional. Cazella, Cardoso e Mattei (2005, p. 19) afirmam que passa a haver “uma menor interferência das instâncias governamentais, seja na escolha dos representantes, seja na definição dos projetos que deveriam ser priorizados, a favor das organizações da sociedade civil”. Também a partir de 2003, por iniciativa do governo federal, neste caso do Ministério de Desenvolvimento Social, surgem os Consórcios de Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar (CONSAD), estes como ‘herança’ dos PMDLIS e do programa Comunidade Solidária/Ativa. Franca (2003) citada por Mendonça e Ortega (2005), afirma que os atores sociais locais que participaram do Programa Comunidade Ativa também já demandavam que sua gestão transcendesse a escala municipal. A criação das Secretarias e dos Conselhos de Desenvolvimento Regional pelo estado de Santa Catarina, a partir de 2003, é outra evidência de como ganha força no período recente a percepção da micro-região como escala territorial relevante para o planejamento e gestão do desenvolvimento local.

A modificação da abrangência das políticas de abordagem territorial do desenvolvimento local para a escala micro-regional ou regional é compreendida: como uma resposta a análises e experiências que demonstravam limites para sua gestão em escala municipal; e/ou uma resposta a um vácuo de poder que resultava em limitadas políticas públicas estaduais e federais adequadamente geridas à escala micro-regional/regional; e/ou ainda, uma forma de diferentes forças políticas exercendo governos estaduais e federais organizarem um arranjo de poder que lhes dê suporte nos diferentes territórios em que visam implementar suas políticas (Rover, 2006). Isto quer dizer que o que está em questão na valorização da abrangência micro-regional/regional de gestão do desenvolvimento não é apenas a percepção quanto às limitações da escala municipal. Compreende-se que no Brasil há um vácuo federativo nos territórios micro-regionais/regionais, visto que os municípios não constituem políticas públicas nesta escala e os estados e o governo federal historicamente não constituíram institucionalidades de gestão autônoma para esta abrangência. A criação recente das Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina é uma evidência de como diferentes governantes vêm dando resposta a este vazio institucional. A existência das associações de municípios e dos fóruns por elas criados também demonstra como diferentes atores percebem o vácuo federativo que marca a escala Micro-regional/regional.

---

<sup>5</sup> Para maiores informações e para uma reflexão mais profunda sobre os FDRI em Santa Catarina vide Birkner (2006).

Conjuntamente a isto, o redesenho institucional para a gestão do desenvolvimento local em micro-regiões/regiões expressa a constituição de novas redes de poder político. Na medida em que se instituem novos espaços de gestão política, envolvendo atores da sociedade organizada e dos governos, estes espaços são ocupados por atores sociais muitas vezes articulados às redes dos governantes que os instituíram. Estas redes buscam construir uma hegemonia<sup>6</sup> capilar ao poder governamental que instituiu os fóruns de governança, cuja maior preocupação muitas vezes é legitimar políticas elaboradas centralmente.

Com a crescente preocupação com a governança e com as diferentes propostas de descentralização colocadas em curso, ampliou-se a construção de novas configurações institucionais para gestão do desenvolvimento local. O ‘planejamento participativo’ e o ‘controle social’ são dois temas que tiveram crescente espaço na construção e reflexão sobre as políticas públicas locais. O repasse de recursos existentes nas centrais do Estado – federal e estaduais – do pacto federativo para os locais passou a exigir novas institucionalidades, novos espaços institucionais, para além dos governos e das escalas já formalizadas no pacto federativo nacional. Neste contexto surgiram as ‘regiões descentralizadas’ criadas pelo governo do Estado de Santa Catarina em 2003.

No caso dos municípios, o país teve que passar por várias cartas constitucionais para chegar ao reconhecimento formal dos mesmos, abrindo a possibilidade de autonomia jurídica e administrativa. Na escala micro-regional são recentes as experiências e resultados que demonstram seus potenciais e limites para gestão do desenvolvimento local. Elas são resultado de uma crescente evidência quanto a um vácuo federativo, no qual iniciativas em gestão integrada (governança) para o desenvolvimento vêm sendo produzidas em escala micro-regional/regional. Porém, as ações de governança que ocorrem atualmente se fazem tuteladas pelos governos, na medida em que os territórios micro-regionais não possuem autonomia política ou administrativa para financiar seus projetos, ou constituir seus fóruns e conselhos para se auto-regulamentar e gerir de forma integrada seu futuro.

## **AS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA: HISTÓRIA, CONSOLIDAÇÃO E RESTRIÇÕES NO TRAJETO DE SUA ORGANIZAÇÃO**

A partir de 2003, com a posse do novo governo do Estado de Santa Catarina, foram instituídas as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR). O estado de Santa Catarina foi inicialmente dividido em 29 micro-regiões, sendo que cada uma delas com uma SDR e um Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR). Os CDR “são órgãos técnicos de aconselhamento, orientação e formulação das normas e diretrizes gerais para o desenvolvimento das atividades das Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional” (SANTA CATARINA, 2003). Posteriormente, acrescentou-se uma 30ª região, completando-

---

<sup>6</sup> Para Gramsci, a hegemonia se refere a um modo de exercício do poder baseado num consentimento ativo, não caindo no extremo de fundamentar o poder apenas em termos de consenso, o que reduziria o papel do conflito. Para ele, a manutenção do poder se dá através do uso da força (feito no aparato de Estado) e da construção de consenso (feita na sociedade civil). A manutenção/geração de espaços de poder é aqui analisada do ponto de vista da construção de consensos, permeados por conflitos, envolvendo atores da sociedade civil, do mercado e do Estado, em processos de gestão social ou governança, utilizando a noção de hegemonia a partir de Gramsci.

se a divisão que funcionou até 2006. A partir de 2007, com a reeleição de Luiz Henrique da Silveira como governador de Santa Catarina, foi anunciada a criação de mais 06 SDRs no estado (Tabela 01).

A descentralização governamental e a democracia participativa são apontadas como a base da estratégia de desenvolvimento do governo do estado de Santa Catarina. Para além disso, um conjunto de dez itens norteadores apontados pelo governo, correspondem aos objetivos do desenvolvimento do estado, sendo eles: a descentralização, o poder do território, o desenvolvimento regional, o novo papel do Estado, a gestão inovadora, as secretarias regionais, o papel estratégico dos conselhos regionais, o poder dos conselheiros, projetos e parcerias e o planejamento participativo.<sup>7</sup> Estes itens indicariam a orientação procedimental dos CDR. Cada CDR é composto pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, os prefeitos, os presidentes de Câmara de Vereadores, além de dois representantes da sociedade civil de cada município da região (SANTA CATARINA, 2003).

Tabela 1 – Criação e mudanças no marco legal e estrutura das SDRs em Santa Catarina.

Data	Lei	Objetivo	N. SDRs criadas
30/1/2003	LCP- 000243	Estabelecer nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo, implantação, descentralização e regionalização da estrutura administrativa. A execução das atividades da administração estadual será descentralizada e desconcentrada e se dará preponderantemente pelas Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional e por outros órgãos de atuação regional.	29 SDR
28/2/2005	LCP- 000284	Estabelecer um modelo de gestão para a administração pública estadual estrutura organizacional do poder executivo e reforma administrativa.	30 SDR
7/5/2007	LCP- 000381	Estabelecer reforma administrativa na administração pública estadual em sua estrutura organizacional, secretaria executiva de gestão dos fundos estaduais.	36 SDR

Fonte: Filippim e Abrucio (2010).

Na estrutura organizativa das SDRs, além dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, há os órgãos administrativos da Secretaria de Desenvolvimento Regional e os Comitês Temáticos (CT). Tanto a Secretaria (SDR) quanto o Conselho (CDR) foram criados em 2003. Os CT são resultados de uma parceria do governo do estado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do projeto Meu Lugar. A partir do referido projeto se gerou um processo de planejamento em cada uma das regiões do estado, elaborando a “agenda de desenvolvimento” regional, da qual derivaram os CT, a partir de 2006. Seu objetivo é organizar diretrizes, propostas e projetos por áreas temáticas, tendo ainda o papel de pré-selecionar tecnicamente projetos para serem ou não aprovados no âmbito do CDR.

Por meio do projeto Meu Lugar foram elaborados os planos de desenvolvimento regional, em cada uma das 30 regiões, no ano de 2005, envolvendo atores sociais, econômicos

<sup>7</sup> Encontram-se os referidos itens em documento intitulado “Bons conselhos para o desenvolvimento”, da Secretaria de Planejamento do Estado, sem ano de publicação.



e institucionais. A partir de 2006, o projeto Meu Lugar de cada região passou a ser indicado como o ambiente institucional de orientação do processo de desenvolvimento regional. O plano elaborado e os Comitês Temáticos são as referências institucionais através das quais se organiza o Meu Lugar. O caráter mais técnico e a pré-seleção de projetos a serem posteriormente analisados pelo Conselho de cada região são o que define a especificidade do Comitê. Os nomes e o número de CT foram definidos a partir de uma proposta que veio do governo estadual. Com a criação dos CT eles passam a analisar os projetos e propor projetos, dar parecer técnico para análise posterior de cada CDR.

Reitera-se que partiu do governo do estado de Santa Catarina a iniciativa para constituição do CDR, da Secretaria de Desenvolvimento Regional, bem como de todo processo de descentralização em regiões administrativas. O fato de a iniciativa partir do governo do Estado tem impacto sobre o conjunto do processo.

Da experiência de construção das SDRs expressa algumas restrições, já apontadas em alguns estudos. Elas se referem: a) à pouca diversidade de representação dos grupos e organizações de cada região nos CDR e CT; b) à sua incapacidade de construir coletivamente estratégias de desenvolvimento regional e transcender à condição de espaço de levantamento de demandas avulsas; assim como quanto à limitada capacidade de cada CDR orientar a destinação de recursos investidos pelo governo do estado na região (ROVER, 2007). Para além disso, os CT, que tem sido apontados como instrumentos de potencial eficiência na descentralização em função da capacidade técnica de avaliação de projetos, não estão constituídos em várias regiões.<sup>8</sup> Entretanto, se verifica que o processo de descentralização proposto pelo governo do estado de Santa Catarina produz um avanço em relação a formas mais centralizadas de definição das políticas públicas.

### **Um debate sobre a descentralização**

Abordar descentralização do Estado nos parece à possibilidade de transitar num aparente consenso, o qual trás consigo um conjunto de desafios a serem perseguidos e superados. Este aparente consenso é resultado de que o tema descentralização reflete um conjunto de “desejos comuns”. Primeiramente, pelos desejos cada vez mais crescentes da sociedade por participação na formulação e na gestão das políticas públicas. Segundo, certa incapacidade do Estado (como ente político) e sua máquina pública, de gerenciar autonomamente o desenvolvimento, numa sociedade em que os grupos de interesse (OFFE, 1984; 1989) estão cada vez mais organizados, em detrimento dos grupos sociais com menos poder e organização. Nestes grupos com menos poder e organização podemos também incluir regiões que vivem processos de degradação socioeconômica (TURNES, 1996), nas quais a desigualdade social e a exclusão econômica são problemas prioritários. Terceiro, nos leva também a refletir um conjunto de dificuldades operacionais e metodológicas para que a descentralização efetiva realmente ocorra.

Sem entrar no mérito de intencionalidades subjetivas que constituem as diferentes experiências de descentralização, é certo que todas, têm no seu marco conceitual o

---

<sup>8</sup> Esta informação faz parte de levantamentos preliminares realizados por meio de diálogos com agentes governamentais.

atendimento aos requisitos de maior racionalidade administrativa pela descentralização; maior proximidade do Estado à Sociedade; dinamização da potencialidade local/regional.

A descentralização recente implementada pelo Estado de Santa Catarina implica num modelo de regionalização da administração pública com a criação de estruturas de gestão, as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) e de espaços de governança, os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR). Da parte do governo do Estado, esta descentralização veio acompanhada de uma apologia da descentralização, acreditamos que com objetivo de legitimar o processo por ele implementado. Por outro lado, já têm sido elaboradas críticas ao modelo implantado, pelo exagero de regiões e secretarias criadas e ao que isto pode significar de recursos financeiros aplicados (MUSSOI, 2007).

Além disto, é apontada também a dificuldade de este processo ser resultado de planos de desenvolvimento regional, onde a aplicação das políticas públicas tenha uma maior eficiência em termos de inclusão social e dinamização da capacidade regional (encarando a multidimensionalidade do desenvolvimento) - (DALABRIDA et all, 2009). Nestes casos, são apontadas críticas que na maioria das regiões os CDR se limitam a apresentar listas de reivindicações, muitas delas elaboradas por grupos sócio-profissionais.

Outra crítica apontada à experiência da regionalização em Santa Catarina é o viés político-partidário do processo, onde a indicação dos gestores das SDR ocorre unicamente pela afinidade político-partidária com o governo do Estado (CAZELLA, CARDOSO e MATTEI, 2005). Neste sentido, além de restringir a direção do processo à rede política dos governantes do Estado, as regiões têm muito pouca autonomia em relação às diretrizes e políticas pré-definidas no governo estadual. Disto resulta que este processo possa ser apresentado mais como uma desconcentração<sup>9</sup> do que como uma descentralização política (ROVER, 2007).

A descentralização é algo extremamente complexo, que quebra paradigmas na gestão pública, o que exige colocar em debate algumas características definidoras de uma cultura política nacional, que interferem nas dinâmicas de descentralização e precisam ser superadas. Aqui nos referimos a uma cultura política tradicional, eivada de valores oligárquicos, de corporativismos, de autoritarismo, de patrimonialismo, clientelismo, formação de feudos de poder locais e regionais (MUSSOI, 2007).

Esta cultura política certamente complica a implementação de um processo de descentralização efetivo, em favor de projetos de desenvolvimento regional com natureza universal e plural, que considerem todas as dimensões e todos os estratos populacionais e produtivos. Uma abordagem como esta implicaria em constituir uma gestão social necessária para a consolidação e sustentabilidade do processo, inclusive que supere limites da temporalidade de períodos governamentais. Propomos, assim, que a gestão deste processo de descentralização seja observada pelo quanto ela se demonstra aproximar do que seria uma gestão social eficiente (KLIKSBERG, 2003). Neste sentido, indicamos alguns pontos que consideramos centrais para uma adequada gestão social da regionalização em Santa Catarina.

---

<sup>9</sup> Para Sobrinho (1977) a descentralização dá ênfase à autonomia de que podem dispor pessoas jurídicas diferenciadas da organização política e constitucional do Estado, ligadas a programas de conjunto nacional. Desconcentração é a transferência de atribuições do centro para a periferia de uma mesma organização jurídica pública, política ou administrativa.

## **DESCENTRALIZAÇÃO COMO PROCESSO DE POTENCIALIZAÇÃO DO ATIVO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA**

Quando falamos de “potencialização do ativo social na gestão pública”, estamos nos referindo à participação social na definição de políticas públicas e na sua gestão. Isto envolve a ampliação da abertura de participação seja nas organizações governamentais como nas não governamentais, atuantes como instrumentos de políticas públicas, pois é freqüente ouvir-se a crítica unilateral, abordando só o “fechamento” do Estado à participação.

Potencializar o ativo social implica, neste caso, também rever a constituição das instâncias participativas, onde os modelos de representatividade e participação são pelo menos discutíveis quanto à sua representatividade na participação, dinâmica organizativa, diálogos de desiguais, dentre outros. Historicamente, os conselhos e fóruns deliberativos têm sido órgãos de legitimação de políticas previamente decididas no campo político e/ou técnico (MUSSOI, 1998).

## **CONSTRUÇÃO DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAIS/ TERRITORIAIS**

Os projetos devem partir do dinamismo territorial efetivo e ampliar a dinâmica institucional do território. Uma gestão social efetiva se realiza preocupada em potencializar as experiências exercitadas pela cultura político-econômica local/regional, assim como introduzir novas alternativas organizacionais em contextos de dinâmica organizativa e institucional frágil. Aqui, vale ressaltar a importância da criação/potencialização de pólos de ciência e tecnologia que gerem pesquisa, conhecimento, informação e inovação de forma a dar suporte sustentável para novas concepções de desenvolvimento, que obedeçam a multidimensionalidade e a interinstitucionalidade necessárias na busca da harmonia entre as dimensões econômica, ambiental, social, cultural e política. No entanto, ressalva-se que para um adequado desenvolvimento endógeno (MUSSOI, 1998) é importante que pólos de ciência e tecnologia signifiquem a valorização da capacidade de inovação local/regional, potencializando a criatividade e inteligência já existentes nos diferentes territórios.

Os pólos regionais universitários (Universidades Regionais), juntamente com instituições que já atuavam na produção de ciência e tecnologia, como a Epagri, UFSC e UDESC, representam uma oportunidade excelente neste campo. Para além da atuação isolada de cada uma destas instituições de pesquisa, extensão e ensino, é chave a sua integração regional, para que a descentralização vá além da dimensão setorial para uma abordagem territorial e integrada de desenvolvimento. Para isto também é chave a aplicação descentralizada dos recursos constitucionais para a Ciência e Tecnologia.

## **QUALIFICAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS**

As funções de coordenação de processos complexos como a descentralização requerem extrema competência na sua gestão e não podem concorrer com os limites dos mandatos gerenciais e governamentais, e muito menos com as indicações de cunho exclusivamente político-partidário. É preciso criar e estimular a formação de competências em gestão pública, para diferentes escalas de ação, desde os gestores locais do processo, passando pelos executores regionais, pelos gestores de empresas públicas, chegando na formação da base social envolvida e beneficiária do processo.

A formação de competências aqui proposta se refere, principalmente, à compreensão e domínio metodológico para construção de ações integradas visando o desenvolvimento local/regional. Uma capacitação com este perfil deve atingir a todos os envolvidos nos processos de gestão. Porém, especialmente os gestores públicos precisam dominar instrumentos para o diagnóstico das diversas realidades locais/regionais, organizando suas potencialidades e desafios para a inclusão social na gestão do processo. Aos gestores públicos cabe, como responsabilidade, garantir a sustentabilidade dos projetos apoiados com o dinheiro público, superando os limites governamentais e absorvendo as diferentes capacidades regionais existentes, independente de viés ideológico. Mesmo que esta última proposição se situe numa dimensão utópica, é importante que ela seja mantida nas dinâmicas de gestão pública para orientar uma efetiva perspectiva de universalização das políticas, para o que o papel dos gestores é central (MUSSOI, 2007).

## **DESCENTRALIZAÇÃO É PROCESSO PEDAGÓGICO**

Como qualquer processo, a descentralização envolve um aprendizado constante. É envolve a desconstrução de hábitos gerenciais tradicionais e construção constante de novos hábitos, seja na estrutura de Estado, seja na própria sociedade. Os atores sociais, na medida em que são estimulados a se organizar cada vez mais, gradativamente tendem a apropriar-se do processo, tornando-o cada vez mais endógeno e sustentável (MUSSOI, 2007)

Na medida em que amplia a participação social na decisão sobre as políticas públicas, a descentralização tem importante papel pedagógico, pois permite que atores sociais antes distantes destes processos decisórios, passem a conhecer as dinâmicas de organizações das políticas públicas regionalizadas, desde sua concepção até sua execução. Neste sentido, a própria participação tem um importante papel de formação política (ROVER, 2000; 2007).

## **DESCENTRALIZAR EXIGE AMPLIAR A AUTONOMIA LOCAL**

Vários dos processos de descentralização até hoje instituídos, pelo menos no Brasil, valorizaram dimensões relacionadas à ampliação da participação social e à proximidade entre os governos e as comunidades locais, porém desconsideraram a dimensão orçamentária. Chamar os atores sociais para uma maior participação na decisão sobre as políticas públicas sem construir condições efetivas de que esta participação tenha algum poder de decisão sobre as peças orçamentárias que são destinadas a cada território local, pode resultar numa deslegitimação dos novos espaços de gestão social.

Os atores sociais manifestam interesse em participar de debates e discussões sobre estratégias e propostas para o desenvolvimento local, mas cada vez mais também têm a percepção de que estas discussões precisam estar vinculadas à dimensão orçamentária, sob o risco de suas discussões não resultarem em encaminhamentos concretos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Estado de Santa Catarina/Brasil deu um importante passo de institucionalização efetiva de um processo de descentralização das políticas públicas. Como um processo que teve início relativamente há poucos anos, ele ainda é repleto de limitações, sejam aquelas ligadas a vícios de origem, em função da forma e dinâmica instituídas pelo governo estadual, sejam outras ligadas a motivações mais culturais, a partir das quais se privilegia o favorecimento a grupos privados, em detrimento dos interesses públicos. No desafio de reinventar a relação Estado – Sociedade, é central que a descentralização avance, incorporando elementos até aqui pouco valorizados, como os mencionados neste artigo.

A cultura política nacional ainda existente, com vícios históricos como o patrimonialismo e os procedimentos clientelistas no trato da coisa pública, potencializa as forças tradicionais dominantes dos territórios. Estes vícios serão, ainda algum tempo, fatores limitantes de processos que realmente levem a uma gestão pública mais democrática e integrada.

No entanto, como afirmado anteriormente, a abertura do Estado para a ampliação do processo de formulação e gestão de políticas públicas é uma imposição da Sociedade e, por isto, um processo pedagógico de conquista. Parece não existir dúvidas que quanto mais a Sociedade reivindicar e lutar pelos seus direitos de participar e descentralizar efetivamente o Estado, mais obriga o Estado a abrir espaços de participação. Assim se reinventam novas formas de relação Estado-Sociedade, a partir de processos em que o Estado se obriga a mostrar competência, tanto na gestão como na escolha de seus dirigentes em todos os níveis.

## **REFERÊNCIAS**

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez ed., 2003.

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

BREMAEKER, François E. J. de. **Pacto federativo com justiça social**. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBANCO, fev. 2002.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy et alii. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001. p. 306-347.

CAZELLA, Ademir A.; CARDOSO, Joel H.; MATTEI, Lauro. Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de experiências no estado de Santa Catarina. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL**, 43, 2005, Presidente Prudente. **Anais...** Brasília: SOBER, 2005. CD-ROM.

DALABRIDA, Valdir R.; BÜTTENBENDER, Pedro; BIRCKNER, Walter M. K.; ROVER, Oscar J. Gestão territorial e multiescalaridade na descentralização político administrativa de dois estados do Sul do Brasil. XI Colóquio Internacional sobre Poder Local. **Anais...** Salvador/Bahia: UFBA, dez. 2009.

DINIZ, Eli. Globalização, democracia e reforma do Estado: paradoxos e alternativas analíticas. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999. p. 91-103.

DUARTE, Laura; MATTEI, Lauro. Estudo elaborado sob encomenda do grupo temático "Institucionalidade para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável" do CONDRAF. In: CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Institucionalidades para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, set. 2005. (Série Documentos do CONDRAF. n. 1). p. 13-55.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **[Site]**. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <[www.ibam.org.br/publicue/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm](http://www.ibam.org.br/publicue/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm)>. Acesso em: 09 nov. 2003.

KLIKSBERG, Bernardo. Gestão social eficiente: algumas questões chave. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, Lisboa/Rio de Janeiro, p. 54-61, jul./set. 2003.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder Local X Exclusão Social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. 102 p.

MAGALHÃES, José L. Q. de. O pacto federal: descentralização e democracia. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Coord.). **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 13-21.

MENDONÇA, Nilton C.; ORTEGA, Antônio C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural: governo FHC X governo Lula. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43., **Anais ...** Ribeirão Preto: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2005. CD-ROM.

MUSSOI, Eros M. Integración entre Investigación y Extensión Agraria en un contexto de descentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo: el caso de Santa Catarina, Brasil. Universidad de Córdoba, **Tese** (Doutorado em Agroecologia, Campesinato e História, Córdoba/ES), - Universidad de Córdoba, 1998.

MUSSOI, Eros M. Descentralizando a descentralização. Ciclo de Debates – Planejamento e Gestão Territorial. Governo do Estado de Santa Catarina – Secretaria do Estado do Planejamento. **Anais ...** Florianópolis, 2007

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

MUSSOI, Eros M. **Capitalismo desorganizado**: transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense, 1989.

ROVER, Oscar J. **A democracia participativa e a questão institucional: o caso de fóruns de desenvolvimento local em dois municípios catarinenses com características essencialmente rurais**. 2000. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

ROVER, Oscar J.; FOGOLARI, Hoilson. A gestão social para o desenvolvimento local em municípios essencialmente rurais. **Revista Grifos**, Chapecó, n. 18, p. 47-70, 2005.

ROVER, Oscar J. Desenvolvimento local em territórios rurais: análise de políticas federais no período 1994-2005. In: Encontro Anual da ANPOCS, 30., 2006, Caxambu. **Anais...** [Caxambu: ANPOCS], 2006. CD-ROM.

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

ROVER, Oscar J.; BIRKNER, Valter M. K., MUSSOI, Eros M. Gestão do desenvolvimento local/regional: descentralização, governança e redes de poder. **Revista Grifos**, n. 24, jun., p. 75-91. 2008

SANTA CATARINA. Governo do Estado. **Decreto nº 180 de 30 de abril de 2003**. Disciplina o funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDR's e estabelece outras providências. Florianópolis, 2003.

SANTA CATARINA. Governo do Estado. **Descentralização do governo, desenvolvimento regional**: um caminho para a democracia participativa. Florianópolis: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, [2003].

SANTA CATARINA. Governo do Estado. **Um caminho para a democracia participativa**: descentralização do governo / desenvolvimento regional. 2. imp. Florianópolis, [2003].

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir A.; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2004. p. 21-49. (Série Estudos Rurais).

SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2004. (Série Estudos Rurais).

SOBRINHO, Manoel de O. F. “Descentralismo”. In: **Enciclopédia Saraiva de Direito**, Saraiva, São Paulo, 1997.

SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, Roberto C.; CHANLAT, Alain. **Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: Sulina: Ed. UFRGS, 1998. p. 31-54.

SOUZA, Manoel T. A. de. Argumentos em torno de um velho tema: a descentralização. **Dados**, Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 377-411, 1997.

TURNES, Valério A. **Diretrizes para elaboração do plano de desenvolvimento local de Cocal do Sul, SC**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Curso de Pós Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

---

<sup>1</sup> Uma versão inicial deste artigo foi apresentada no VIII Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural, realizado pela Associação Latino-Americana de Sociologia Rural (ALASRU), em Porto de Galinhas (PE), durante os dias 15 a 19 de novembro de 2010. As análises aqui expostas tratam do período entre 2003 a 2010.

<sup>2</sup> Mestre em sociologia política, doutor em desenvolvimento rural, professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). [rover@cca.ufsc.br](mailto:rover@cca.ufsc.br)

<sup>3</sup> Engenheiro Agrônomo, Mestre em Educação Agrícola e Extensão Rural, PhD em Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável, Professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). [eros.mussoi@terra.com.br](mailto:eros.mussoi@terra.com.br)