



Descentralização Político-Administrativa: o Caso de uma Secretaria de Estado

Erlaine Binotto¹
Elaine Silva Ribeiro²
Valdir Roque Dallabrida³
Elisabete Stradiotto Siqueira⁴

Resumo

Várias são as concepções de descentralização, dentre os principais argumentos que a justificam está a busca pela maior eficácia, a elevação da participação social, o exercício da democracia participativa na gestão pública e a ruptura com o autoritarismo e o clientelismo. O artigo analisa a política administrativa adotada no Estado de Santa Catarina a partir de 2003, a fim de compreender seus aspectos de desconcentração e descentralização. É uma pesquisa descritiva de caráter qualitativo, focalizando a região de São Joaquim, por meio de pesquisa documental e entrevistas abertas. A análise permite perceber as dificuldades em delimitar os limites entre descentralização e desconcentração, visto que parecem estabelecer entre si relações de interdependência. Contudo, assumindo a opção conceitual que a descentralização é um processo e a desconcentração é a primeira fase da descentralização, é possível admitir que o estado em questão, tem como ênfase de gestão o processo de desconcentração.

Recebimento: 13/2/2010 • Aceite: 31/5/2010

¹ Doutora em Agronegócios (UFRGS), docente da Universidade Federal da Grande Dourados. Rodovia Dourados-Itahum KM 12 79800-000 - Dourados, MS – Brasil. E-mail: e-binotto@uol.com.br

² Mestre. Ministério da Integração Nacional. E-mail: elaine_ribeiro@yahoo.com.br

³ Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC), docente da Universidade do Contestado. E-mail: valdirroqued897@gmail.com

⁴ Doutora em Ciências Sociais (PUC-SP), docente da Universidade Federal Rural do Semi-Árido. E-mail: betebop@uol.com.br

Palavras-chave: descentralização; desconcentração; participação.

Political and administrative decentralization: a State General Office Case

Abstract

Several are the decentralization concepts including the main arguments that justify is the reach for greater efficiency, the elevation of social participation, the exercise of participative democracy in public administration and the rupture with authoritarianism and patronage. The article analyzes the administrative policy adopted in the State of Santa Catarina from 2003 in order to understand aspects of desconcentration and decentralization. This is a descriptive research with qualitative data focusing on the region of São Joaquim through open interviews and documentary research. The analysis enables to see the difficulties in delimit the boundaries between decentralization and desconcentration because seem to establish on the relationship of interdependence between them. However, assuming the conceptual option decentralization is a process and desconcentration is the first phase of the decentralisation, and them the State studied emphasis the desconcentration as process management.

Keywords: decentralization, desconcentration, participation.

Introdução

A descentralização no Brasil é uma terminologia nova, de um processo em discussão e implementação que vem se aprimorando desde a administração burocrática até a administração gerencial, com a introdução na gestão pública de responsabilidades aos gestores, participação do cidadão e o controle por resultados. O campo de estudo dessa temática possui maior espaço de discussão na organização pública estatal.

Para Junqueira (1997) a descentralização é uma condição necessária, embora não suficiente, para a participação da população na gestão dos interesses coletivos, e, por outro lado, a participação é fator de viabilidade da descentralização, quando o deslocamento do poder de decisão pode ser um meio para democratizar a gestão através da participação, o que aponta para a redefinição da relação Estado e Sociedade. Para tanto, considera-se que a participação pode ser um facilitador na implementação dos processos de descentralização das políticas públicas, lembrando que a participação tem sua legitimidade na consciência de sua importância, como destacado por Tenório e Rozenberg (1997).

No Brasil, alguns Estados já vivenciaram experiências na gestão pública, com a criação de espaços destinados a discussões e tomada de decisões junto à sociedade civil, como no Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Pernambuco. Ainda aqueles que também implantaram estruturas administrativas nas regiões, como são os casos de Santa Catarina, Minas Gerais, Ceará e Maranhão, por exemplo. No âmbito do plano político-institucional, percebe-se que em alguns casos a ampliação dos processos participativos aponta para o aumento de autonomia aos órgãos descentralizados, enquanto outros se restringem a desconcentração das atividades, com a transferência de tarefas e competências.

No caso de Santa Catarina, a denominada descentralização político-administrativa do Governo do Estado instala-se no ano de 2003, por meio da Lei Complementar nº 243 de 30 de janeiro do mesmo ano, com a criação de 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDR's e dos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDR's⁵. Ao se analisar a forma como é conduzido o processo, alguns aspectos deixam questionamentos em relação à implementação e resultados, ou seja, se

⁵ Antes desta data, o Estado passa por experiências participativas, com os Fóruns Regionais de Desenvolvimento. Após esta data, foram feitas mudanças no que é proposto em 2003.

está se efetivando como descentralização, processo que se caracteriza por contar com a participação da sociedade na gestão pública e onde os órgãos descentralizados possuem autonomia para tomar suas próprias decisões e disponibilizam de recursos orçamentários para tal, ou, está sendo conduzida, como uma desconcentração de atividades, baseado na transferência de atribuições e execuções das esferas centrais para as locais, sem contar com a efetiva participação da sociedade e com autonomia política e financeira. Em relação à participação, questiona-se se este processo de descentralização foi gerado em função de uma demanda da sociedade, considerando as características e condições de cada região, ou fez parte de um plano de governo definido por alguns governantes.

Neste sentido, o objetivo desse artigo é analisar a política administrativa adotada no Estado de Santa Catarina a partir de 2003, a fim de compreender seus aspectos de desconcentração e descentralização. O foco de estudo é uma das secretarias.

Fundamentação Teórica

Descentralização

A definição de descentralização pode estar fundamentada em diferentes aspectos e áreas de conhecimento, podendo ser entendida de forma literal como o afastamento do centro, embora, não tenha uma forma independente. Para Medici (1994) a mesma está sempre associada a um determinado objeto, podendo este ser a administração pública ou as políticas sociais, que quando administradas ou executadas por diferentes esferas do governo, caracterizam a descentralização como uma transmissão de comando, execução ou financiamento destas políticas do nível central para o nível intermediário ou local.

A descentralização também é utilizada para denominar a transferência de atribuições do Estado à iniciativa privada, privatização ou dando concessão de serviços públicos e a transferência de poder do governo para uma comunidade ou para uma ONG (ABRUCIO, 2006). Medici (1994) ainda menciona a transferência da administração ou execução de políticas sociais pela administração direta para a administração indireta, como, autarquias, fundações, empresas públicas ou economia mista, como formas de descentralização.

Em relação ao aspecto administrativo, Abrucio (2006) afirma que a descentralização também é tratada como a delegação de funções

de órgãos centrais a agências mais autônomas, o que é na verdade um processo de desconcentração administrativa, com o repasse de responsabilidades. No processo político, o autor entende a descentralização como a transferência de poder decisório de um Estado nacional aos governos subnacionais, que: (1) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; (2) comandam diretamente sua administração; (3) elaboram uma legislação referente às competências que lhes cabem; (4) cuidam de sua estrutura tributária e financeira.

A importância da autonomia político-administrativa e financeira em um processo de descentralização é ressaltada por Medici (1994) e Junqueira (1997), onde o primeiro destaca que tal processo pode não ser completo, em função da ausência de autonomias pelos órgãos descentralizados. Já o segundo acrescenta que tais autonomias podem aprofundar a participação da sociedade nos processos democráticos aumentando o controle dos sistemas decisórios.

Medici (1994) observa outro ponto importante no processo de descentralização, que é referente ao caráter instrumental da mesma, ou seja, se a descentralização quando implantada é considerada um *meio* para se atingir determinados objetivos ou simplesmente é considerada o *fim* do processo. Para os movimentos municipalistas, a descentralização tem sido apresentada como um fim, em função do fortalecimento do poder municipal. No entanto, o autor questiona este aparente aspecto finalístico, por considerar que a descentralização é um *meio* para melhorar a eficiência e a eficácia da administração pública, possibilitando o governo local desempenhar melhores resultados para a população, em função de sua proximidade.

De modo geral, o significado de descentralização é a transferência de competências do governo central para as instâncias locais, podendo haver, transferência de poder e recursos financeiros, com o objetivo de reduzir o tamanho da estrutura administrativa, o que agiliza a gestão de políticas públicas e aproxima o Estado da sociedade.

Arretche (2002) utiliza os estudos de Lijphart (1999) onde evidencia que na atualidade grande parte dos Estados federativos é descentralizada. A autora ressaltava também as idéias de Riker (1975) que demonstra que o nível de centralização na distribuição de competências administrativas se alterou ao longo dos anos nos países federativos, embora não tenha provocado substancialmente a característica essencial do federalismo que é a autonomia política dos governos locais.

Até o final da década de 70, o modelo de gestão pública estava estruturado com base na concentração do poder decisório e na execução no nível do governo federal, definindo atribuições e competências para o nível estadual e aos municípios atribuições de interesse local (JACOBI, 2000). Carneiro (2008) complementa que nesta época, com a extinção do regime militar em 1979, foi criado o Programa Nacional de Desburocratização, retomando assim, a reforma administrativa, dentro de uma perspectiva de descentralização.

Até o início dos anos 80, permanecia a centralização decisória e financeira da esfera federal, cabendo aos estados e municípios, quando estes eram envolvidos em uma política específica, o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Por outro lado, Farah (2006) destaca que à medida que as demandas dos cidadãos eram levadas diretamente às esferas locais, a tendência era o estabelecimento de articulações entre os governos municipais, estaduais e federal, baseadas na troca de favores de cunho clientelista, transformando as instâncias locais em agenciadores de recursos federais para o município ou estado, garantindo assim, por meio do clientelismo, a implementação de determinada política pública.

Em 1982 foi reconquistado o direito de eleger governadores estaduais, por meio do voto popular, ausente desde 1966. No final desta década foi promulgada a Constituição, trazendo à tona a necessidade da descentralização associada à democracia e tendo como princípios a ruptura com o autoritarismo e com o clientelismo (RIBEIRO, 2002).

De acordo com Gaio (2006) o esgotamento dos modelos tradicionais e centralizadores fez surgir a necessidade de se buscar alternativas mais eficazes, democráticas, participativas e capazes de aproximar o governo central com as regiões e com os cidadãos. Neste contexto, a descentralização político-administrativa surge no Brasil, com esta forte tendência na definição das políticas públicas.

No entanto, é preciso definir as reais necessidades de se implantar tal processo, ou seja, o objetivo é aumentar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos ou é democratizar o Estado com a aproximação da sociedade, por exemplo. E é neste contexto que Lobo (1989) apresenta alguns princípios e diretrizes fundamentais a serem seguidos na implantação de um processo de descentralização, que são:

- a) **Flexibilidade:** preconiza tratar diferentemente os governos subnacionais de acordo com diferenças econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais, intra e extra, regionais, estaduais e municipais que devem ser consideradas e

tratadas de forma diferenciada. Não deve existir um “modelo” único e fixo de descentralização

- b) **Gradualismo:** significa reordenar o poder gradativamente a partir de capacidades reconhecidas e aceitas, e não por decreto, nem de maneira abrupta em um curto espaço de tempo. Incorpora a flexibilidade e trata da adequação da descentralização às distintas realidades definidas no tempo e no espaço, permitindo que ela se consolide de forma gradual e contínua, não somente a partir de deliberações centrais, mas como resultado de processos pactuados de mudanças;
- c) **Transparência no processo decisório:** é uma condição indispensável já que o processo visa redirecionar núcleos de poder até então localizados centralmente, o acordo, o pacto e a cooperação mútua são requisitos básicos para o sucesso do empreendimento. Sem a participação direta dos envolvidos, governos estaduais e municipais, nas etapas decisórias, dificilmente será possível ter o compromisso e a cumplicidade necessários para levar adiante mudanças que alterarão profundamente as regras do jogo, até então estabelecidas.
- d) **Controle Social:** criação de mecanismos de controle social uma vez que a descentralização aproxima os gestores da população que será beneficiada pelos serviços públicos prestados, e que ela só tem sentido se para isso servir.

Guinmarães (2002) situa a descentralização dentro de um plano político-institucional, onde esta é concebida como desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório, ou seja, da transferência de competências ou poderes. Neste plano o autor identifica três dimensões complementares sendo: a administrativa, a social e a política. Na dimensão da administração, o termo descentralização é sinônimo de transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos. O entendimento administrativo sobre o termo descentralização busca maior eficácia na gestão pública, diminuição do processo burocrático, além de aproximar organismos da esfera pública e da sociedade como um todo visando o atendimento das demandas sociais e o real/melhor “cumprimento de seus objetivos”.

A dimensão social sob a aplicação da descentralização eleva significativamente a participação social na gestão pública. Ou seja, é uma forma de divisão/distribuição do poder decisório, antes, pertencente exclusivamente ao Estado, para a sociedade civil organizada, para decidirem sobre problemas da gestão pública local, nas instâncias de tomada de decisão, como forma de exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos. Já na dimensão política, a descentralização é uma estratégia para a redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os demais.

Além da descentralização administrativa, Guinmarães (2002) e Falleti (2006) destacam a descentralização fiscal e a política. A descentralização administrativa engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia, aos governos subnacionais⁶. A descentralização administrativa pode acarretar a transferência da autoridade na tomada de decisões sobre essas políticas, mas esta não é uma condição necessária. Se as receitas transferidas do centro para cobrir os custos de administração e provisão de serviços sociais, a descentralização administrativa é financiada e coincide com a medida de descentralização fiscal. Se os governos subnacionais financiam esses custos com receitas próprias preexistentes, a descentralização administrativa não é financiada. A descentralização fiscal se refere ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais. Enquanto a descentralização política é o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços, ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes, para a representação das sociedades subnacionais. Exemplo deste tipo de reforma é a eleição por voto popular para prefeitos e governadores que, em períodos constitucionais anteriores, eram indicados.

No entanto, estes tipos de descentralização acarretam conseqüências para os estados podem ser positivas se a descentralização administrativa melhorar as burocracias locais e estaduais, fomentar o treinamento dos governantes locais ou facilitar o aprendizado através da atribuição de novas responsabilidades, melhorando assim, as capacidades organizacionais dos governos subnacionais. Entretanto, podem ser negativas, se a descentralização

⁶ Entende-se por governos subnacionais as unidades federativas e os municípios.

administrativa ocorrer sem a transferência de recursos, reduzindo a autonomia dos governantes, tornando-os mais dependentes das transferências financeiras nacionais (FALLETI, 2006).

Nesta mesma linha de pensamento, Medici (1994) cita que a descentralização pode ser dependente ou autônoma, de acordo com a origem dos recursos financeiros, que podem ser transferidos da esfera mais central para a mais local, ou, mediante recursos próprios da esfera local. Na descentralização dependente, os recursos provêm de repasses dos níveis centrais, dificultando a flexibilidade, no sentido de cada esfera local poder escolher o modelo de gestão mais adequado às suas necessidades. Já na descentralização autônoma os recursos provêm da arrecadação da própria esfera local, permitindo maior flexibilidade no uso dos recursos.

Em relação às tipologias da descentralização, existe uma grande diversidade de percepções sobre o tema. Guinmarães (2002) destaca as seguintes: (1) funcional, quando são transferidas ao ente descentralizado competências específicas; (2) delimitadas, quando se referem a um só setor de atividade; (3) territorial, quando é transferido poder decisório a órgãos, cujo âmbito de atuação ou cuja jurisdição estão constituídos por um território, ainda que esses órgãos, tendo personalidade jurídica própria, mantenham uma relação de dependência hierárquica na geração de suas autoridades; (4) política, considerada como uma forma máxima da descentralização, quando o corpo descentralizado é gerado a partir de processos eleitorais e se pode reconhecer uma estrutura administrativa descentralizada.

Desconcentração

As relações conceituais entre descentralização e desconcentração ainda se constituem em um debate. Essa ausência de consenso sobre os limites de cada termo pode ser percebida até mesmo em programas oficiais de governo, quando os termos são utilizados como sinônimos (LOBO, 1989). Medici (1994) ressalta que no campo do poder institucional e da gestão administrativa, a desconcentração tem sido utilizada como uma parte ou etapa do processo de descentralização, lembrando que quando se fala em descentralização, admiti-se avaliar um processo onde ocorre, não apenas uma regionalização do poder institucional, mas sim uma regionalização com autonomia política, financeira, institucional. A autora trata o termo desconcentração no sentido de tirar do centro as tarefas de execução sem que seja transferida a correspondente autonomia, afirmando que: primeiro, desconcentração é condição

necessária, mas não suficiente para um processo pleno de descentralização; segundo, desconcentração faz parte do processo de descentralização e pode ser conceituada como uma forma de descentralização.

Siwek-Pouydesseau (1974) complementa que existe uma infinidade de combinações entre centralização, descentralização e desconcentração. O autor fala da existência de uma semi-descentralização, porque a verdadeira descentralização supõe que as administrações descentralizadas são inteiramente livres, sem serem submetidas ao controle de nenhuma autoridade administrativa do Estado.

Desconcentrar significa, então, o processo de transferência de responsabilidades administrativas dos serviços públicos do nível nacional ou estadual para os governos regionais ou locais. Portanto, a desconcentração administrativa consiste em divisão de funções entre os vários órgãos de uma mesma administração, sem quebra de hierarquia.

Para Vaz (2008) a desconcentração é uma forma de regionalização, com a transferência de atribuições das instâncias centrais de poder para órgãos regionais, que não dispõem de poder para decidir sobre prioridades ou sobre o planejamento dos serviços, ou seja, as decisões continuam centralizadas, mas sendo executadas longe do centro. Já Rojas (1974) considera que na desconcentração as decisões são tomadas sempre em nome do Estado por um de seus agentes, existindo somente a substituição do chefe da hierarquia por um agente local. Já na descentralização, segundo este autor, a decisão não é tomada em nome e nem por conta do Estado e sim por conta de uma coletividade local, representada por uma instituição. No entanto, os dois procedimentos conduzem à aproximação da administração ao administrado, por meios diferentes.

A autonomia para tomar decisões é um ponto de divergência entre alguns autores, quando se trata de desconcentração. Ao contrário de Medici (1994) e Vaz (2008), Fraga (1974), semelhante a Rojas (1974), defende que a desconcentração constitui um procedimento de técnica jurídica, que desloca das autoridades superiores uma boa parte de suas competências, permitindo às autoridades locais tomarem decisões mais rápidas, em benefício dos administrados. O autor acrescenta que a desconcentração, mediante a criação de órgãos fora da sede da administração central, em circunscrições territoriais, assegura um melhor funcionamento da administração, facilitando o

tratamento dos assuntos das próprias regiões, sem ter que reportar-se à capital.

Para Medici (1994) as maiores controvérsias sobre descentralização e desconcentração estão baseadas em algumas exclusões, tais como: sem autonomia e poder decisório a desconcentração não se converte em descentralização; sem a participação social a desconcentração não é transmutada em descentralização; e, se não há transferência de autonomia ou poder decisório a descentralização é incompleta.

Siwek-Pouydesseau (1974) resume a diferença entre a desconcentração e descentralização, considerando que em um sistema de desconcentração, todas as decisões importantes são de competência dos governos centrais, no entanto, existem agentes locais que são nomeados pelo governo central e possuem certa capacidade de decisão por delegação. Nos sistemas descentralizados, a maior parte das decisões é de competência dos órgãos locais independentes e representativos, eleitos pela população.

Para Rojas (1974) existem duas formas de desconcentração, sendo uma horizontal (central) e outra vertical (periférica). A forma horizontal se caracteriza pela atribuição de uma competência de forma exclusiva a um órgão central, médio ou inferior, na hierarquia administrativa. Este tipo de desconcentração se realiza em favor de um órgão, que estende sua competência a todo o território, como por exemplo, quando se transferem competências de um subsecretário a outros órgãos. A desconcentração vertical é aquela em que as competências descentralizadas são em favor de um órgão periférico da administração, determinada por critério territorial.

Já na descentralização, órgãos se administram livremente, sendo subdivisões geográficas do Estado. Este deve ter representante a nível local (esta é a parte desconcentrada) e em geral, o Estado conserva a competência em matéria de defesa, de diplomacia e exerce também, o controle que se chama “tutela”, sobre os órgãos descentralizados, o que não ocorre em sistemas auto-administrados. O poder de tutela não pode dar ordens, mas pode anular algumas decisões em condições previstas por lei e também pode substituir uma autoridade em certas circunstâncias. A tutela é definida como um controle administrativo limitado, outorgado por lei para uma autoridade superior aos agentes descentralizados e sobre seus atos, com o objetivo de proteger os interesses gerais (SIWEK-POUYDESSEAU, 1974).

A seguir são sintetizadas as principais características da descentralização e desconcentração.

Descentralização: regionalização com autonomia política, financeira, institucional, etc. (MEDICI, 1994); administrações inteiramente livres, sem serem submetidas ao controle de nenhuma autoridade do Estado (SIWEK-POYDESSAU, 1974); decisões tomadas por conta de uma coletividade local, representada por uma instituição (ROJAS, 1974); a maioria das decisões são de competência dos órgãos locais independentes e representativos, eleitos pela população (SIWEK-POYDESSAU, 1974); os órgãos se administram livremente, sendo subdivisões geográficas dos Estados (SIWEK-POYDESSAU, 1974).

Desconcentração: forma de regionalização com transferência de atribuições das instâncias centrais de poder para órgãos regionais, que não dispõem de poder para decidir sobre prioridades ou sobre o planejamento dos serviços, onde as decisões continuam centralizadas, mas sendo executadas longe do centro (VAZ, 2008); tirar do centro as tarefas de execução sem que seja transferida a correspondente autonomia (MEDICI, 1994); as decisões são tomadas sempre em nome do Estado (ROJAS, 1974);

Considerando que esse debate não está consensuado nesse texto, se considera a descentralização como um processo e a desconcentração como uma primeira fase da descentralização.

Procedimentos Metodológicos

A presente pesquisa é de caráter descritivo, com método qualitativo tendo como meios de investigação, a pesquisa documental - documentos internos da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional - São Joaquim e do Governo do Estado, além de entrevistas abertas com o Gerente de Administração da SDR de São Joaquim. A pesquisa teve natureza qualitativa, que oferece explicações sobre processos em contextos locais identificáveis, flexibilizando assim, a adequação da estrutura teórica do estudo realizado (VIEIRA, 2004).

A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de São Joaquim foi o ambiente de estudo. O tipo de análise de dados adotada nesta pesquisa foi interpretativo.

Descrição e Análise do Processo de Descentralização em Santa Catarina

Para se ter um histórico da forma como vem sendo tratada a questão da descentralização político-administrativa no Estado de Santa Catarina, optou-se por apresentar um relato sucinto dos Planos de Governo (1987-2006). A retrospectiva descrita no quadro a seguir objetiva dar uma visão das propostas apresentadas pelos governos anteriores com destaque para as políticas públicas com intenção de descentralizar.

Quadro 1: Planos de Governo de SC

Período	Plano	Governo	Característica de Descentralização
1987-1991	Rumo à Nova Sociedade Catarinense	Pedro Ivo Campos Cassildo Maldaner	Delegação aos municípios e a segmentos da sociedade, a gestão dos serviços públicos, execução de obras de interesse local, por meio de transferência de recursos e responsabilidades.
1991-1994	Plano Sim	Vilson Kleinubing Antônio Konder Reis	Transferência para a iniciativa privada de atividades executadas pelo Estado.
1995-1999	Viva Santa Catarina	Paulo Afonso Evangelista Vieira	Mobilização da sociedade no processo decisório e busca de parcerias.
1999-2002	Mais Santa Catarina	Esperidião Amim Helou Filho	Fortalecimento da administração municipal, por meio do estabelecimento de prioridades regionais e viabilidade de execução; Municipalização de programas voltados à pessoa humana; Instituição em todas as regiões do Estado de Colegiados da Administração Pública Estadual.
2003-2006	Plano 15	Luiz Henrique da Silveira	Descentralização da Administração Pública Estadual com a criação de 29 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional.

Fonte: Elaborado pelos autores

É importante ressaltar que, embora a descentralização administrativa do Estado de Santa Catarina tenha sido instituída no ano de 2003, inúmeras ações com características de descentralização foram implantadas em governos anteriores.

Em relação às tipologias da descentralização apresentadas por Guinmarães (2002), observa-se que a **funcional**, referente à transferência ao ente descentralizado de competências específicas, e/ou, a **delimitada**, quando a descentralização ocorre em um só setor de atividade, foram observadas em todos os planos de governo, com destaque para: (1) a delegação, aos municípios e a segmentos organizados da sociedade, da gestão dos serviços públicos, bem como, a execução de obras de interesse local, por meio da transferência de recursos e responsabilidades, sob a supervisão do Governo do Estado, no governo de Pedro Ivo Campos; (2) transferência para a iniciativa privada de atividades executadas pelo Estado, mas que não eram compatíveis com a gestão pública, no governo Kleinubing; (3) descentralização das ações do governo, com o objetivo de aumentar a eficácia e facilitar a participação da sociedade na administração, no governo de Paulo Afonso; e, (4) municipalização dos programas voltados à pessoa humana, no governo de Esperidião Amim.

A descentralização **territorial** pode ser observada no governo de Esperidião Amim, com a instituição em todas as regiões de Colegiados da Administração Pública Estadual, com função de harmonizar o governo nas regiões, promovendo um atendimento mais efetivo do mesmo. A descentralização **política** não foi observada.

Na análise destas categorias, foi possível observar que o Estado de Santa Catarina e seus municípios já vivenciaram experiências de descentralização, principalmente com a transferência de competências do Estado para os municípios.

A Descentralização Administrativa do Estado

Conforme já apresentado, a descentralização político-administrativa iniciou em 2003, por meio da Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003 com a criação de 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional. O Art. 9º da Lei Complementar nº 243 determina que:

Art. 9º 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.

§ 1º A descentralização e a desconcentração serão efetivadas em quatro planos principais:

I - das Secretarias de Estado Centrais para as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional;

II - nos quadros da administração direta, do nível de direção para o nível de execução gerencial;

III - da administração direta para a administração indireta; e

IV - da administração do Estado para:

a) o Município ou comunidade organizada, por intermédio de convênio ou acordo; e

b) a iniciativa privada, mediante contrato para execução de obras ou serviços e pela concessão mediante contrato que vise a construção e exploração de bens ou de atividade econômica, por prazo determinado.

A nova estrutura organizacional básica da Administração Direta do Estado ficou dividida em: Gabinete do Governador do Estado; Secretaria de Estado da Fazenda; da Segurança Pública e Defesa do Cidadão; Secretarias de Estado Centrais e as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional. As Secretarias Centrais ficaram com as atribuições de garantir as obrigações constitucionais, implementar as políticas de Estado, e dar apoio técnico às Secretarias Regionais.

As 29 microrregiões possuem uma Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, apoiada pelo Conselho de Desenvolvimento Regional, órgão de consulta e deliberação das prioridades regionais. As SDR's têm a finalidade de propor uma nova organização regional, descentralizando as funções administrativas, desconcentrando a máquina pública, bem como, proporcionando o desenvolvimento das regiões (Lei Complementar nº 243 de 30 de janeiro de 2003).

As Secretarias do Desenvolvimento Regional - SDR's têm entre suas principais funções: (1) a regionalização do planejamento e a execução orçamentária; (2) a articulação que resulte no engajamento, integração e participação das comunidades, com vistas ao atendimento das demandas nas suas áreas de atuação; (3) o acompanhamento das audiências do Orçamento Estadual Regionalizado, bem como, a motivação do desenvolvimento econômico e social, com ênfase para no planejamento, fomento e indução à geração de emprego e renda na região; (4) são executoras de atividades, ações, programas e projetos das Secretarias de Estado Centrais; (5) são apoiadoras dos municípios na execução de atividades, ações, programas e projetos; (6) são apoiadoras da comunidade organizada, por intermédio de convênio ou

de acordo; (7) são gerenciadoras, avaliadoras e controladoras das ações governamentais na região, e (8) articuladoras da integração com os demais organismos governamentais (Lei Complementar nº 243 de 30 de janeiro de 2003).

Quanto à estrutura organizacional das SDR's, cada Secretário de Desenvolvimento Regional tem como órgão consultivo e deliberativo o Conselho de Desenvolvimento Regional e o suporte de 8 gerências para planejar e executar atividades que promovam o desenvolvimento territorial.

No entanto, a reforma administrativa ocorrida no Estado se caracteriza como um processo de descentralização em determinadas situações específicas, como as previstas no Art.9º § 1º, que prevê a descentralização da administração direta para a administração indireta, da administração do Estado para o Município ou comunidade organizada, por intermédio de convênio ou acordo; e b) a iniciativa privada, mediante contrato para execução de obras ou serviços e pela concessão mediante contrato que vise a construção e exploração de bens ou de atividade econômica, por prazo determinado.

Medici (1994) considera a transferência da administração ou execução de políticas sociais pela administração direta para a administração indireta, como, autarquias, fundações, empresas públicas ou economia mista, como uma forma de descentralização, assim como, transmissão de comando, execução ou financiamento das políticas do nível central para o nível intermediário ou local. Abrucio (2006) entende a descentralização como a concessão de serviços públicos e a transferência de poder do governo para uma comunidade ou para uma ONG.

No entanto, os questionamentos estão relacionados às SDR's, ou seja, se ocorreu efetivamente um processo de descentralização envolvendo as mesmas, ou ocorre apenas uma desconcentração das atividades do governo central para os governos locais. Para tanto, questiona-se a autonomia das SDR's para tomarem suas decisões, assim como, se o referido processo surgiu de uma demanda da sociedade e se há a participação da comunidade na gestão pública regional.

Em relação à autonomia das SDR's, nos reportamos a Lei Complementar nº 243 de 30 de janeiro de 2003, destacando-se os artigos 45, 54 e 55 que tratam das atribuições e competências das Secretarias de Estado Centrais e Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional. O artigo 45 cita que a desconcentração gradativa das atividades de planejamento de políticas e planos de

desenvolvimento global e regional, é uma das competências das Secretarias Centrais, bem como, o apoio as SDR's na execução de atividades, ações, programas e projetos. O artigo 54 define que as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional atuarão como executoras de atividades, ações, programas e projetos das Secretarias de Estado Centrais; e, gerenciadoras, avaliadoras e controladoras das ações governamentais na região, dentre outras atribuições. No artigo 55, é definido como competência das SDR's a realização e a execução das atribuições finalísticas das Secretarias de Estado Centrais, mediante a coordenação das mesmas.

No que diz respeito à participação da sociedade, questiona-se a sua forma de implantação, que se deu por meio de decreto de lei e igualmente para todas as regiões do Estado, independente de cada realidade, contrariando os princípios de **gradualismo** descrito por Lobo (1994). Também não atende ao princípio da **flexibilidade**, uma vez que, não considerou as diferenças econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais quando implantou um "modelo" único e fixo de descentralização para todas as regiões do Estado.

Para Lobo (1994) o conjunto de flexibilidade e gradualismo faz com que a descentralização seja entendida como um processo, num continuum de tempo e espaço. Se a centralização se fez presente na administração pública brasileira, como resultado de um processo histórico de formação do Estado, o movimento contrário só poderá ocorrer a partir também de um processo histórico de alterações profundas desse mesmo Estado.

Outro ponto a ser observado é o descrito por Rojas (1974) ao considerar que na descentralização as decisões são tomadas por representantes escolhidos pelas comunidades e não em nome do Estado, por meio de um agente local que substitui o chefe da hierarquia. No entanto é isso que acontece com as SDR's, onde todas as decisões e ações executadas por elas são sempre em nome do Estado e seus dirigentes são nomeados pelo Governador do Estado, sem a participação da comunidade, diferentemente dos processos de descentralização, também descritos por Siwek-Pouydesseau (1974)⁷.

Os CDR's são órgãos de importância fundamental para a consolidação do governo nas regiões e o sustentáculo do processo de regionalização, já que tem por função definir e deliberar as

⁷ Os membros constituintes dos CDR's são o Prefeito Municipal e o Presidente da Câmara Municipal de Vereadores e mais dois representantes de cada município. Ocorre que tais representantes são, em geral, indicados pelo próprio Prefeito Municipal. Percebe-se, então, a pouquíssima, ou até inexistente representação popular.

prioridades, bem como, servir de instrumento de consulta do governo sobre as ações a serem desenvolvidas pelas SDR's. Os conselhos estão subordinados ao Conselho Estadual de Desenvolvimento – DESENVESC, que é presidido pelo Governador do Estado e integrado pelo Vice-Governador, pelos Secretários de Estado do Planejamento, da Fazenda, do Desenvolvimento Sustentável, de Coordenação e Articulação; bem como pelo Secretário Executivo de Articulação Internacional, além de um representante de cada um dos CDR's.

Para Gaio (2004), as reuniões dos CDR's são momentos importantes no processo de descentralização do Governo e do planejamento do desenvolvimento regional. Estas reuniões são momentos de contato entre o Governo e a sociedade e entre todos os setores envolvidos, agentes políticos, técnicos e sociais. As reuniões propugnam se pautar sobre os interesses regionais, sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais.

Neste contexto, podemos nos reportar aos conceitos mínimos de democracia definidos por Bobbio (1996), observando que quem está autorizado a tomar as decisões coletivas na região são os conselheiros, ou seja, o Secretário Regional, os prefeitos, os presidentes das câmaras municipais e os representantes da sociedade, em reuniões do colegiado, sendo esta a regra estabelecida.

Embora os CDR's tenham a participação efetiva dos municípios, por meio dos prefeitos e dos presidentes das câmaras municipais (membros natos), a representatividade da comunidade pode ser aprimorada. Em relação aos demais princípios da descentralização trazidos por Lobo (1989), ou seja, a **transparência no processo decisório e o controle social** são só parcialmente atendidos no processo de Santa Catarina por meio dos CDR's. Para Lobo (1989) a transparência no processo decisório, é fundamental na descentralização, na medida em que redireciona núcleos de poder, até então localizados centralmente. Neste caso, sem a participação direta dos envolvidos, governo estadual e municipal, nas etapas decisórias, dificilmente ter-se-á o compromisso e a cumplicidade necessária para levar adiante mudanças que alterem profundamente as regras até então estabelecidas. No caso de Santa Catarina, a participação dos municípios e da sociedade ocorre nas reuniões dos CDR's.

A autora também chama a atenção para a criação de mecanismos de controle social, como premissa básica de um processo de descentralização. A transferência de poder para agentes governamentais mais próximos da população só se justifica, quando a mesma for acionada para participar do processo. Este controle social

também é previsto como uma tarefa dos CDR's. Embora os CDR's possuam estrutura organizacional que legalmente representam o estado, municípios e a sociedade, acredita-se que a prática é um dos maiores desafios que exige avanços no processo de descentralização de Santa Catarina.

Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de São Joaquim

Situada no Planalto Serrano de Santa Catarina, a Região de São Joaquim é composta por seis municípios que ocupam uma área de 5.512,1 Km² e possuem uma população aproximada de 50 mil habitantes. A economia, no passado era mais voltada para a pecuária, hoje está mais focada na produção de frutas, principalmente a maçã, transformando a região num forte produtor desse segmento.

A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de São Joaquim - SDR-SJ foi instalada oficialmente no dia 26 de abril de 2003. A primeira alteração estrutural da SDR-SJ ocorreu por meio da Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005, onde o novo modelo de gestão da Administração Pública Estadual estava baseado na gestão por projetos e resultados. A última alteração estrutural da SDR - SJ ocorreu em maio de 2007, por meio da Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007.

O primeiro regimento interno da Secretaria da SDR-SJ foi elaborado no ano de 2003, definindo as seguintes finalidades e competências, com base na Lei Complementar nº 243, sendo: (1) a responsabilidade pela regionalização do planejamento e da execução orçamentária; pela articulação que resulte na integração e articulação das comunidades com vistas ao atendimento das demandas; pelo acompanhamento das audiências do orçamento estadual regionalizado e pela mobilização das comunidades para a participação nas audiências; (2) como motivadora do desenvolvimento econômico e social, com ênfase para o planejamento, fomento e indução à geração de emprego e renda na região; executora de atividades, ações, programas e projetos das Secretarias de Estado Centrais; (3) apoiadora dos municípios na execução de atividades, ações, programas e projetos; apoiadora da comunidade organizada, por intermédio de convênios ou de acordo; (4) gerenciadora, avaliadora e controladora das ações governamentais na região; (5) articuladora da integração com os demais organismos governamentais.

Dentre suas competências, destacam-se: (1) representar o governo do Estado no âmbito da respectiva região, bem como, articular

as suas ações, promovendo a integração regional dos diversos setores da administração pública; (2) promover a compatibilização do planejamento regional com as metas do governo do Estado e com as necessidades da região; implementar as prioridades da região, conforme definidas no Congresso Estadual de Planejamento Participativo e nas reuniões do orçamento regionalizado; (3) realizar a execução das atribuições finalísticas das Secretarias de Estado Centrais, mediante a coordenação destas, nos termos de decreto do Chefe do Poder Executivo; (4) participar da elaboração de projetos e programas a cargo de órgãos estaduais e que se relacionem especificamente com o desenvolvimento da região; (5) elaborar o respectivo regimento interno, resguardando as particularidades regionais e sazonais; (6) participar da elaboração de projetos, programas e ações a cargo de órgãos estaduais que se relacionem especificamente com o desenvolvimento da região; (7) colaborar na sistematização das propostas formuladas no Congresso Estadual do Planejamento Participativo e nas Audiências do Orçamento Regionalizado; (8) coordenar a execução ou executar as obras e serviços no âmbito da respectiva região de abrangência; coordenar as ações de desenvolvimento regional que lhes afeta; e (9), apoiar o desenvolvimento municipal.

A Experiência de São Joaquim

Como foi apresentada anteriormente, a desconcentração administrativa é uma característica tanto na Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003, quanto nas Leis nº 284, de 28 de fevereiro de 2005 e Lei nº 381, de 07 de maio de 2007, que tratam da primeira e segunda reforma administrativa do Estado, principalmente quando nos referimos às SDR's como executoras das ações e atividades das Secretarias Centrais.

Em relação aos regimentos internos da SDR-SJ, também são destacadas as atribuições para realização e execução das ações finalísticas das Secretarias de Estado Centrais, mediante a coordenação destas, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, em articulação com as Secretarias de Estado Setoriais entre outras atribuições.

O controle do nível setorial sobre o nível regional pode ser observado na SDR-SJ com execução de projetos que ficaram sob responsabilidade da Secretaria, tendo os recursos descentralizados das Secretarias Centrais. A descentralização de créditos orçamentários foi prevista na Lei 12.931, de 13 de fevereiro de 2004. Entende-se por

descentralização de créditos orçamentários o procedimento pelo qual um órgão ou entidade transfere a outro a possibilidade de utilização dos créditos orçamentários. É definido pelo Artigo 4º da referida Lei que o órgão que descentralizar o crédito orçamentário deve orientar como e em que os recursos descentralizados devem ser empregados. No artigo 6º é definido que a responsabilidade pela correta aplicação dos recursos é do ordenador da despesa que receber o crédito orçamentário descentralizado. Além disso, os documentos comprobatórios da realização das despesas deverão ser mantidos no órgão que receber o crédito orçamentário descentralizado para exame dos órgãos de controle interno e externo. É importante destacar, que segundo a Lei 12.931, de 13 de fevereiro de 2004, é proibido que o órgão recebedor do crédito orçamentário descentralizado dê destinação diversa aos recursos financeiros liberados.

Como se pode observar a autonomia financeira das CDR's é limitada em função de estar vinculada ao repasse de recursos das Secretarias Setoriais, com exceção do seu próprio orçamento. No entanto, dirigentes das SDR's acreditam que a mesma está tendo maior autonomia para gerenciar os recursos descentralizados das áreas de educação e infra-estrutura, ou seja, tem autonomia para definir quais escolas e rodovias que receberão melhorias e investimentos, por exemplo. Em relação à descentralização financeira, Medici (1994) a classifica como dependente ou autônoma, de acordo com a origem dos recursos. No caso da SDR-SJ, existe somente a primeira situação, com a descentralização dependente, onde os recursos provêm de repasses dos níveis centrais, sem arrecadação própria.

A descentralização dependente pode ser a forma tutelada ou a forma vinculada. A SDR-SJ enquadra-se nas duas situações, tendo a forma tutelada, na transferência de recursos que é negociada, aumentando assim, a relação de dependência entre a esfera local e a esfera central. Esse aspecto pode estar baseado em laços políticos, técnicos ou institucionais, e, a forma vinculada que é feita mediante orçamento próprio do órgão, recebendo uma parcela do orçamento geral. Neste último caso, estes valores, que podem sofrer contingenciamento por força do comportamento da receita, são disponíveis às SDR's com autonomia de aplicação em custeio e investimento. Cabe ao gestor do órgão a responsabilidade como ordenador primário, decidir a sua melhor aplicação.

A presença ou ausência de autonomia para tomada de decisões é considerada por alguns autores, como uma das principais diferenças para caracterizar um processo de descentralização ou

desconcentração. Para Medici (1994), a descentralização ocorre mediante autonomia política, financeira, institucional e considera a desconcentração no sentido de tirar do centro as tarefas de execução sem que seja transferida a correspondente autonomia. Sob a visão de Vaz (2008) na desconcentração os órgãos regionais também não dispõem de poder para decidir sobre prioridades, até mesmo sobre o planejamento dos serviços. Para Fraga (1974) na desconcentração existe um deslocamento de competências das autoridades superiores, permitindo as autoridades locais tomarem decisões mais rápidas, em benefício dos administrados.

Neste contexto, a Secretaria e o Conselho de Desenvolvimento podem priorizar ações e atividades nos Planos de Desenvolvimento Regional, Plurianual. Além disso, as SDR's possuem autonomia para executar o seu próprio orçamento, dependendo ainda, de recursos orçamentários das secretarias centrais para o desenvolvimento das demais ações na região. A autonomia das SDR's também é observada na articulação da integração regional dos diversos setores da administração pública, na promoção da compatibilização do planejamento regional com as metas do Governo do Estado e com as necessidades da região e na elaboração do respectivo regimento interno, resguardando as particularidades regionais e sazonais.

A participação é um pré-requisito para a descentralização, como dito por Medici (1994). Para o autor quando a descentralização é motivada pelo nível central de governo, dificilmente ela é acompanhada por participação. No caso de Santa Catarina, como já foi visto, a descentralização deu por decreto de lei, igualmente para todas as regiões do estado, contrariando os princípios de gradualismo e flexibilidade e não por uma demanda da sociedade.

Medici ainda lembra que muitos processos de descentralização criam instâncias de participação social sem que esta de fato exista, o que pode ter acontecido em Santa Catarina e em específico em São Joaquim. Ou seja, a instância de participação foi criada, amparada legalmente, mas ainda não está sendo utilizada e conduzida dentro de um contexto descentralizado, como um instrumento de poder para as comunidades organizadas.

Considerações Finais

Este artigo objetivou analisar a política administrativa adotada no Estado de Santa Catarina a partir de 2003, a fim de compreender seus aspectos de desconcentração e descentralização.

Observou-se que o processo de descentralização político-administrativa ocorrido em Santa Catarina, mais especificamente na região de São Joaquim, apresenta algumas características de um processo de desconcentração administrativa, mediante aspectos analisados, como, atribuição de executora das ações governamentais, dependência financeira, autonomia limitada para tomada de decisões e a fragilidade no processo de participação. Isso demonstra que o processo de descentralização encontra-se na fase inicial.

A análise do caso de Santa Catarina permite perceber as dificuldades em delimitar os limites entre descentralização e desconcentração, visto que parecem estabelecer entre si relações de interdependência. Contudo, assumindo a opção conceitual que a descentralização é um processo e a desconcentração é a primeira fase da descentralização, é possível admitir que o estado em questão tem como ênfase de gestão o processo de desconcentração.

No entanto, é importante resgatar as considerações de Medici (1994) ao considerar que a desconcentração é condição necessária, mas não suficiente para um processo pleno de descentralização. Esta reflexão pode ser feita para o caso de Santa Catarina, uma vez que, a desconcentração administrativa é um passo importante para o fortalecimento e efetivação da descentralização no Estado, inclusive para a aproximação do mesmo com a sociedade civil, diminuindo a distância que os separa. Sabe-se que um processo de descentralização é implantado gradativamente em uma região e a desconcentração administrativa pode ser um primeiro passo para tal. Esta situação pode ser identificada na região de São Joaquim e é com o objetivo de contribuir, que se sugere a adoção de algumas medidas, não como garantia, mas como passos para a efetivação e consolidação do processo de descentralização na região. O principal destaque é para a necessidade de fortalecimento da participação da sociedade civil na gestão pública e a garantia de autonomia, financeira e para tomada de decisões das SDR's.

Os CDR's são órgãos de importância fundamental para a consolidação da descentralização na região, tendo a função de definir e deliberar as prioridades e servir de instrumento de consulta do governo sobre as ações a serem desenvolvidas pela Secretaria de Desenvolvimento Regional. Apesar dos municípios estarem representados pelos prefeitos e presidentes das câmaras municipais de vereadores, é perceptível a falta de uma maior participação da sociedade civil. Para amenizar esta situação, o processo de indicação destes representantes, segundo ponto de vista pessoal, deveria ser

alterado, tendo como sugestão, a indicação dos mesmos, por meio de uma assembléia geral com representantes das organizações sociais da região (associações, conselhos, clubes, cooperativas, sindicatos, etc.), que fazem parte do capital social local, levando as pessoas que participam dessas organizações a pensarem na importância de terem seus representantes junto ao Governo do Estado. É importante ressaltar que todas as organizações sociais da região foram identificadas no ano de 2004, com a Pesquisa do Capital Social, conduzida pela Escola de Administração e Gestão de Santa Catarina.

Conforme a descrição de Junqueira (1997), a descentralização é uma condição necessária, embora não suficiente, para a participação da população na gestão dos interesses coletivos, e, por outro lado, a participação é fator de viabilidade da descentralização, quando o deslocamento do poder de decisão pode ser um meio para democratizar a gestão através da participação, o que pode acontecer com a região de São Joaquim, estreitado a relação entre Estado e Sociedade, tendo como ferramenta o Conselho de Desenvolvimento Regional.

Em relação à questão da autonomia, é importante lembrar Medici (1994), ao citar que: sem autonomia e poder decisório a desconcentração não se converte em descentralização; sem a participação social a desconcentração não se transmuta em descentralização; e, se não há transferência de autonomia ou poder decisório a descentralização é incompleta.

Como pode ser observado, a SDR-SJ apresenta uma característica de desconcentração que é a dependência financeira das Secretarias Centrais. No entanto, este é um ponto delicado, que pode ser alterado, mas não depende da SDR-SJ e sim da decisão política dos governantes, sendo estes, Governador, Secretários de Estado e Deputados. Neste caso, cabe à sociedade civil, por meio do Conselho reivindicar a liberação de um orçamento para a Secretaria, que atenda as reais necessidades da região, detalhadas nos Planos Plurianuais e no Plano de Desenvolvimento Regional, onde a mesma disponha de autonomia para geri-lo.

Embora o processo vivenciado em Santa Catarina apresente características de desconcentração administrativa, para São Joaquim e os demais municípios que contemplam a SDR-SJ, esta iniciativa do Estado, representa importância para o desenvolvimento da região. Antes do referido processo, a região mantinha uma relação de dependência com outro município, onde se localizavam as sedes regionais de órgãos estaduais, como Secretaria Estadual de Educação, Epagri, Cidasc, Casan, Celesc e outros. Atualmente, as regionais destes

órgãos estão sediadas em São Joaquim, além da Secretaria e do Conselho de Desenvolvimento Regional, oportunizando o despertar do protagonismo dos cidadãos da região, como lembra Zapata (1997), a partir das vocações, recursos e energias locais, de acordo com as características e capacidade da economia e da comunidade.

Por fim, recomenda-se que seja dada continuidade a este trabalho, com a realização de novas pesquisas que possam acompanhar a evolução deste processo, assim como, conhecer as expectativas da sociedade em relação ao mesmo. Um dos aspectos não contemplados nessa pesquisa, e que poderiam suscitar novos estudos, são as razões do processo de descentralização estar ainda na fase de desconcentração. Em relação aos limites desta pesquisa, ressalta-se o fato da mesma não realizar estudos comparativos com as demais regiões do Estado de Santa Catarina, limitando-se ao município de São Joaquim.

Referências

ABRUCIO, F. L.. Para Além da Descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento. Brasil & Espanha.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.** 2002, 23(80), pp.25-48.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, nº 31, p.44-66, 1996.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo.** 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1986.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público.** Ano 49, nº 01, p. 05-41, janeiro/março de 1998.

CARNEIRO, J.G.P. Descentralização e Liberdade. In: **Prefácio Hélio Beltrão.** 3ª ed. Editora UnB. Instituto Hélio Beltrão, 2002.

COELHO, S. L. **Participação Social e Associativismo em Portugal:** breves apontamentos de um estudo de caso de uma associação de promoção do Comércio Justo. Pesquisado em: <http://www.letras.up.pt/sociologia/uploads/files/working30.pdf>. Acesso: 10 novembro 2008.

FALLETI, T. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologia Print**, Porto Alegre, nº 16, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a04n16.pdf>. Acesso em 30 de novembro de 2007.

FARAH, M. F. S. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais. In: **Políticas Públicas**, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, coletânea v.2, 2006.

FLEURY, S. et al. Municipalização da Saúde e Poder Local no Brasil. 21º ENANPAD, **Anais..** 1997.

GAIO, A. L. As Estratégias de Ação Utilizadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de São Joaquim para Implementar o Plano de Desenvolvimento Sustentável de seu Território. Florianópolis: UFSC, 2005 (**Dissertação** de Mestrado em Administração – Escola Superior de Administração e Gerência – ESAG – UFSC).

GUINMARÃES, M. do C. L. O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: um balanço bibliográfico. **Revista Organizações & Sociedade**. v. 8, nº 23, 2002. Disponível em: <http://www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=88>. Acesso em 03 agosto 2008.

JACOBI, P. R. Reflexões sobre as Possibilidades de Inovação na Relação Poder Público-Sociedade Civil no Brasil. **Revista Organizações & Sociedade**, 8 (22), 2001. Disponível em: <http://www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=76>. Acesso: 20 setembro 2007.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. A Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. XI CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD. Caracas, 1997. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>. Acesso: 03 julho 2007.

LIMANA, A. **O Processo de Descentralização Política-Administrativa no Brasil**. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn-45-21.htm>. Acesso: 04 fevereiro 2008.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, práticas governamentais. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo: Autores Associados, nº 74, São Paulo, 1989.

LUCHMANN, L. H. H. **A Representação no Interior das Experiências de Participação**. São Paulo: Ed. Lua Nova., 2007.

MEDICI, A. C. **Economia e Financiamento do Setor Saúde no Brasil**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública - USP, 1994.

PINHO, J. A. G.; SANTANA, M. W.; CERQUEIRA, S. M. B. Gestão Pública em Busca de Cidadania: Experiências de inovação em Salvador. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v. 05, 1997.

RIBEIRO, M. R. D. Uma Perspectiva Histórica da Descentralização na Educação. Campinas, 2002. (**Dissertação** de Mestrado. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP).

ROJAS, A. S.. Los Propósitos de La Desconcentracion Administrativa. **Desconcentracion Administrativa**. Secretaria de La Presidência. Dirección General de Estudios Administrativos. nº 01, Coleccion Seminarios, 1974.

ROVER, O. J. Redes de Poder e Governança Local: análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil. Porto Alegre, 2007. (**Tese de Doutorado** em Desenvolvimento Rural - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS).

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento. **Mensagem do Governador de Santa Catarina à Assembléia Legislativa**, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008. Disponível em: www.spg.sc.gov.br. Acesso: 07 junho 2008.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003**. Florianópolis, 2003.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005**. Florianópolis, 2005.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007**. Florianópolis, 2007.

SIWEK-POUYDESSEAU, J. Antecedentes de La Desconcentracion Administrativa em Francia. In: **Desconcentracion Administrativa**. Secretaria de La Presidência. Dirección General de Estudios Administrativos. nº 01 Coleccion Seminarios, 1974.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Metodologias participativas em ação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 7, junho, 1997.

VAZ, J. C.. **Superando o Governo Centralizado**. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2006>. Acesso: 20 maio 2008.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2004.

ZAPATA, T.; AMORIM, M.; ARNS, P. C. **Desenvolvimento Territorial à Distância**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2007.