

## DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SANTA CATARINA

Leonardo Furtado da Silva<sup>1</sup>  
Walter Marcos Knaesel Birkner<sup>2</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é apresentar análise sobre a descentralização governamental em Santa Catarina, bem como o papel dos atores sociais neste processo: governo, iniciativa privada, comunidade e universidades. Analisamos os mecanismos de gestão, como por exemplo, o planejamento na perspectiva regional autônoma. Por fim, constatamos a perspectiva da desconcentração administrativa, comparada ao conceito de descentralização. A metodologia aplicada foi de caráter qualitativo, utilizando base bibliográfica de autores renomados sobre as temáticas do trabalho e dados sócio econômicos do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia Estatística). Os resultados da pesquisa apontam para conclusões sobre as temáticas estudadas e a situação do estado em relação à descentralização administrativa e as suas possíveis consequências ao desenvolvimento de Santa Catarina.

**Palavras-chave:** Descentralização Administrativa. Desconcentração Administrativa. Desenvolvimento.

## DECENTRALIZATION AND ADMINISTRATIVE DECONCENTRATION IN SANTA CATARINA

**ABSTRACT:** The purpose of this paper is to present analysis on government decentralization in Santa Catarina, as well as the role of social actors in this process: government, private initiative, community and universities. We analyze management mechanisms, such as planning from the autonomous regional perspective. Finally, we note the perspective of administrative deconcentration compared to the concept of decentralization. The applied methodology was qualitative, using bibliographic base of renowned authors on the themes of work and socioeconomic data from UNDP - United Nations Development Program and IBGE (Brazilian Institute of Statistical Geography). The research results point to conclusions about the studied themes and the state situation in relation to the administrative decentralization and its possible consequences to the development of Santa Catarina.

**Keywords:** Administrative Decentralization. Administrative Deconcentration. Development.

---

<sup>1</sup>Doutor em Desenvolvimento Regional. Universidade Regional de Blumenau (FURB). Uniasselvi. Santa Catarina. Brasil. E-mail: [leonardo.furtado@uniasselvi.com.br](mailto:leonardo.furtado@uniasselvi.com.br)

<sup>2</sup>Doutor em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas. Universidade Federal de Roraima. Uniasselvi. Santa Catarina. Brasil. E-mail: [98818-8898wa@gmail.com](mailto:98818-8898wa@gmail.com)

## **1 INTRODUÇÃO**

O intuito deste trabalho é de analisar o desenvolvimento regional em Santa Catarina a partir da política de descentralização do governo do estado, implementada em 2003 no governo de Luiz Henrique da Silveira. Para tanto, utilizamos bibliografias e dados qualitativos, baseados em autores de referência nos temas propostos, bem como, estatísticas sobre as principais regiões metropolitanas do sul e sudeste do Brasil na década de 1990. Esta análise oferece um indicativo teórico e prático das possíveis consequências que a descentralização pode trazer para o desenvolvimento de uma região. É importante analisar o papel dos atores sociais no desenvolvimento regional para verificar como a organização social influi nesse processo. Outro aspecto relevante é a análise sobre como as regiões possuem ou não autonomia para construir seu próprio planejamento, independentemente do governo central em Florianópolis. Foi verificado também como ocorreu na prática a proposta e posterior implementação do PL 243/03 que acarretou maior desconcentração administrativa no estado e não uma descentralização propriamente dita. Posteriormente, analisou-se a situação do objeto principal desta pesquisa, qual seja: a descentralização administrativa no estado e suas consequências ao desenvolvimento regional.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 OS CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO.**

O Desenvolvimento Regional precisa ser verificado na perspectiva da transformação de uma região, tanto pela ação do homem diretamente, como pela consequência do pensamento da sociedade traduzido no planejamento. Quando ocorre de forma democrática, existe a participação dos atores sociais: comunidade, governo, universidade e iniciativa privada, pois existe uma interligação entre eles. Portanto, é impossível não haver essa convergência necessária de interesses que a governança poderá trazer, temática sobre a qual discorreremos na sequência. Os indicadores sociais são a tradução simultânea de como o desenvolvimento está

transcorrendo em uma área específica, pois a qualidade de vida de seus moradores está sendo observada, analisada e traduzida através de índices que apontam a realidade cotidiana e de perspectiva das pessoas. Acesso à saúde, educação, moradia e outras especificidades que elevam o padrão de vida dos moradores, são os tópicos analisados e sobre os quais governos intervêm a fim de melhorá-los. Dentro deste contexto, entende-se o Desenvolvimento regional como um “processo de acumulação que tem lugar no espaço de uma dada região. Essa compreensão do conceito envolve dimensões que as teorias tradicionais sobre o desenvolvimento regional desconsideram (THEIS *et al.*, 2006 p. 215).

A “acumulação” mencionada por Theis transcende os indicadores econômicos, pois se no desenvolvimento regional devem ser considerados os aspectos que elevem a qualidade de vida das pessoas, os indicadores sociais e também ambientais dependem de uma atmosfera saudável. Além disso, obedece a perspectivas socioambientais permanentes, não se restringindo apenas a indicadores referentes à economia e aos meios de produção. Além disso, para compreender o desenvolvimento regional é preciso analisar o que compõe a região e as suas potencialidades naturais e de produção. Portanto, “A região é uma produção cultural, uma criação histórica e, neste sentido, é o espaço irredutível da liberdade e da criatividade com base num estoque de recursos dados pela natureza: aqui a pedra e a montanha, lá o mar e a floresta, mais além os desertos, as imensidões (CUNHA; SIMÕES; PAULA, 2005, p. 6).

O extrato regional, ou seja, o que realmente significa uma região é fundamental para que o governo pense em políticas públicas efetivas de acordo com as características próprias regionais. Dentro da perspectiva da descentralização, a liberdade para ação a partir dos problemas locais e seu enfrentamento, podem levar a uma construção mais harmônica para o desenvolvimento. Além das questões econômicas, o que pode explicar o processo de maior ou menor desenvolvimento em uma região é a sua própria natureza, bem como a sua preservação e correta utilização. Para a construção do desenvolvimento regional a sociedade local e o seu governo devem levar em consideração a “[...] participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação, do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento” (OLIVEIRA; LIMA, 2003 p. 31). Portanto, a participação da sociedade no processo de desenvolvimento é fundamental. Planejar continuamente

a ocupação do espaço com a sociedade que conhece os seus problemas, diminui a margem de erro dos governantes. A distribuição que o crescimento traz, a partir principalmente de resultados da produção e da economia em geral, pode levar uma localidade a desenvolver-se e de forma autônoma. Percebe-se que o desenvolvimento regional é construído com participação, autonomia local e respeito às características regionais. Assim, o crescimento do “centro econômico dinâmico de uma região, de um país ou de um continente [...] se faz sentir sobre a região que o cerca, de vez que ele cria fluxos da região para o centro e refluxos do centro para a região” (ANDRADE, 1987, p. 59).

É fundamental para a perspectiva do desenvolvimento regional, que a sociedade esteja organizada, valendo-se dos princípios democráticos, tanto para a temática futura a ser analisada (governança), quanto ao planejamento para que o desenvolvimento seja participativo. As pessoas precisam ter a oportunidade de expressar-se, afim de que haja efetiva participação popular neste contexto. Amartya Sen (2000) faz uma importante observação sobre o tema, observando que o processo de liberdade real vivenciado por determinada sociedade é o fator determinante para o seu desenvolvimento. Neste caso, a representatividade, a liberdade de expressão e de outros direitos individuais faz com que o cidadão contribua de alguma forma para o processo e assim possa sentir-se tanto inserido. Dessa maneira, seus interesses tem a possibilidade de ser considerados na perspectiva da planificação pública, para a construção de políticas voltadas às pessoas e ao melhor funcionamento dos governos.

Portanto, o desenvolvimento regional precisa ser entendido como um movimento constante das relações entre as pessoas em determinado território. Da mesma forma, a compreensão sobre a discussão dos interesses distintos de múltiplos agentes é decisiva a fim de que as ações sejam constituídas e resultem em desenvolvimento. Nessa perspectiva sociológica, Benko afirma que:

Para a sociologia – que estuda e analisa as práticas e as relações sociais –, tal como para a economia e para ciência política, o ambiente físico e a visão espacial são marginais. No entanto, para a ciência regional, o conhecimento e a compreensão dos objetivos, dos fins e dos interesses de diversos grupos sociais situados em diferentes pontos do espaço são prioritários (BENKO, 1999, p. 9).

A visão sociológica entende as relações entre as pessoas como o centro dos acontecimentos para a ocorrência do desenvolvimento regional. Como já mencionado, os atores sociais envolvidos no processo fazem com que o ambiente se torne mais ou menos favorável ao processo de desenvolvimento de uma região. No caso da descentralização político-administrativa de Santa Catarina, a menor participação dos atores comunitários nas discussões sobre o desenvolvimento é um exemplo tácito deste processo (COGO; DALLABRIDA, 2012). A incumbência do processo é das Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDRs, posteriormente denominadas de Agências de Desenvolvimento Regional – ADRs. Ali, as relações entre os indivíduos que compõem a sociedade local e seus grupos representativos precisam ocorrer para que as questões regionais sejam tratadas de forma adequada. Conforme Benko (1999), para atingir os objetivos é preciso que todos os atores sociais saibam aonde o planejamento regional deve chegar, a fim de construir uma política para o desenvolvimento com base nas necessidades locais. Observando a estrutura dessas regionais no estado, os municípios que compõem cada secretaria são um exemplo, pois em distintos pontos do espaço existem pessoas com interesses e anseios. Assim, o planejamento para o desenvolvimento regional deve observar os anseios de cada área e grupos sociais que os habitam. Continua Benko:

A mobilidade social, a justiça social, a análise do meio local, a organização social da produção, o papel dos agentes sociais, a construção social do mercado, a teoria da estruturação são outros tantos temas ligados ao desenvolvimento econômico e social das regiões. É essencial compreender os objetivos e os valores dos diferentes grupos sociais nas diversas regiões do mundo e seguir as respectivas evoluções e orientações perante os problemas regionais para encontrar os meios de atingir os objetivos e solucionar os conflitos sociais (BENKO, 1999, p. 9-10).

Analisar o que ocorre no meio local é o primeiro passo para que uma região seja compreendida, com a finalidade de construir políticas públicas para o desenvolvimento local. Compreender a estrutura regional a partir da interdependência entre o meio ambiente, as pessoas e as questões econômicas e legais, é o diagnóstico necessário para pensar o desenvolvimento regional. A dimensionalidade desta análise é infinita, pois é importante observar o que vários outros grupos possuem como valores, podendo explicar muito do que ocorre em

relação ao desenvolvimento no mundo. A solução para os conflitos e divergências entre os distintos grupos existentes em uma sociedade é fundamental para alcançar o desenvolvimento. No caso da reforma administrativa de 2003 que visava à descentralização em Santa Catarina, foram criados os Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDRs, chamados de braços operacionais das SDRs. Era preciso que fossem igualmente compostos pelos atores sociais, bem como a proporção das proposições para as ações a serem igualmente respeitadas (COGO; DALLABRIDA, 2012).

Existe, portanto, uma necessidade de que, na sociedade, os princípios democráticos sejam praticados, pois para o desenvolvimento acontecer em qualquer localidade, a liberdade é essencial e ela não deve apenas ser um elemento oriundo do Estado, mas sim das ações contínuas dos seres humanos, onde vivem. A tomada de decisão individual ou coletiva reside dentro deste conceito, pois tanto para as ações de uma pessoa, bem como de um grupo ou comunidade, devem ocorrer através de um ambiente que permita a mobilização sem intervenções autoritárias. Assim,

o estudo da vida familiar, das relações entre indivíduos e entre grupos sociais, das classes sociais e do desenvolvimento capitalista do Ocidente (à maneira de Max Weber, por exemplo) fornece os dados necessários ao estudo das sociedades globais. A mobilidade social, a justiça social, a análise do meio local, a organização social da produção, o papel dos agentes sociais, a construção social do mercado, a teoria da estruturação são outros tantos temas ligados ao desenvolvimento econômico e social das regiões (BENKO, 1999, p. 9).

Na proposta de descentralização administrativa de Luiz Henrique da Silveira, em 2003, a criação das SDR e o papel dos CDR, justamente precisavam não só objetivar, mas principalmente propiciar elementos para a descentralização visando ao desenvolvimento das localidades. No caso dos CDR, o papel de cada ator social fica mais claro, a partir de Benko, (1999), pois é possível a viabilização de uma política descentralizadora, porém é preciso a tomada de decisão acontecer na região. Analisando o que ocorreu na experiência das SDR/ADR<sup>3</sup> no estado de Santa Catarina, conforme Cogo e Dallabrida (2012), além da autonomia, faltou

---

<sup>3</sup> SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional  
ADR – Agência de Desenvolvimento Regional.

representatividade nos CDR para que a descentralização ocorresse na prática, entre outros problemas.

O Desenvolvimento Regional precisa ser analisado dentro de um escopo que permita a observância de cenário a partir de distintas dimensionalidades, pois o ambiente físico, pessoas, instituições e a economia são os componentes deste contexto. Assim, é necessário considerar:

i) as questões institucionais, econômicas e sociais que abrangem, em grande parte, as ciências sociais aplicadas; ii) as questões de natureza territorial que abrangem aspectos da geografia humana e organização do espaço regional; e iii) as questões ambientais que abordam, essencialmente, o equilíbrio para o uso racional do meio ambiente local (VEIGA; 2006, p. 25).

As interligações entre a economia e as instituições que a movimentam e regularizam, são elementos inseparáveis da funcionalidade da política, do mercado e da própria subsistência das comunidades e regiões. As ações do homem através das instituições privadas ou estatais acabam definindo a configuração dos territórios e isso faz com que o desenvolvimento aconteça e que ocorra de certo modo. A configuração de uma chamada qualidade de vida depende de como estes elementos estão distribuídos no contexto de uma região. O papel do Estado, neste caso, é importantíssimo, no oferecimento de políticas públicas que atendam aos anseios regionais. Todos os aspectos citados dependem de um ambiente físico (natureza) saudável ou com o menor impacto possível nas suas condições, por conta das ações humanas. O equilíbrio e a racionalidade da utilização do meio ambiente de cada localidade precisam de conscientização e diálogo para acomodação de interesses dos atores sociais regionais. Como consequência desta realidade, é importante analisar a região, já que:

O crescimento econômico associado ao crescimento demográfico produz os mais contraditórios efeitos sobre o meio [regional]. [...]. Essas contradições são as mais evidentes nas maiores cidades e nas de porte médio, uma vez que é nelas que se oferece à população um conjunto variado não só de benefícios e de vantagens, mas também de desvantagens e dificuldades (MAMARELLA, 2001, p. 59).

O estímulo ao desenvolvimento dentro das regiões brasileiras tem sido o grande desafio praticamente de todos os governos da história da república, com

destaque para o final da década de 1950 com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, em 1959, pela Lei nº 3.652, de 15 de dezembro de 1959. O intuito era desenvolver essa região do país em função das diferenças de índices de desenvolvimento em relação às demais regiões brasileiras. A SUDENE resgatava um pouco da ideia do DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas) Decreto-lei de 28/12/1945. A SUDENE foi fechada em função de denúncias de desvios de objetivos e favorecimentos ilícitos, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso através da Medida Provisória nº 2.146-1, de 4 de maio de 2001, mesmo ano em que se criou a Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADDENE. No ano de 2007, durante o segundo mandato do Presidente Luís Ignácio Lula da Silva, através da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, a instituição é recriada com o mesmo objetivo de desenvolver o Nordeste do Brasil e diminuir as diferenças regionais. Outra instituição no país criada com o mesmo intuito é a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, recriada também pelo ex-presidente Lula, pela Lei Complementar 124, em substituição à Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA. A criação da SUDAM foi em 30 de novembro de 1966 e no governo Fernando Henrique Cardoso também foi extinta e substituída pela ADA através da Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001. Percebe-se dentro da estrutura de governo do Brasil, independentemente do grupo político que esteja exercendo mandato, que o país possui uma grande preocupação com o desenvolvimento do Norte e Nordeste, regiões que apresentam ainda indicadores sociais abaixo da média nacional e que precisam de uma política pública mais específica possível para melhorar os seus índices de desenvolvimento.

No estado de Santa Catarina há muitas décadas tem sido discutida a necessidade de equiparar o desenvolvimento regional entre as distintas regiões do estado. As SDR foram criadas com o intuito de diminuir as diferenças regionais, bem como oferecer a possibilidade de cada região construir o seu próprio caminho para o desenvolvimento. Nessa direção, vale a pena observar o quadro abaixo, que demonstra a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano municipal dos municípios sedes das SDR, durante a primeira década do século XXI:

Tabela 1 – Desempenho de indicadores de desenvolvimento humano nas SDR/ADR

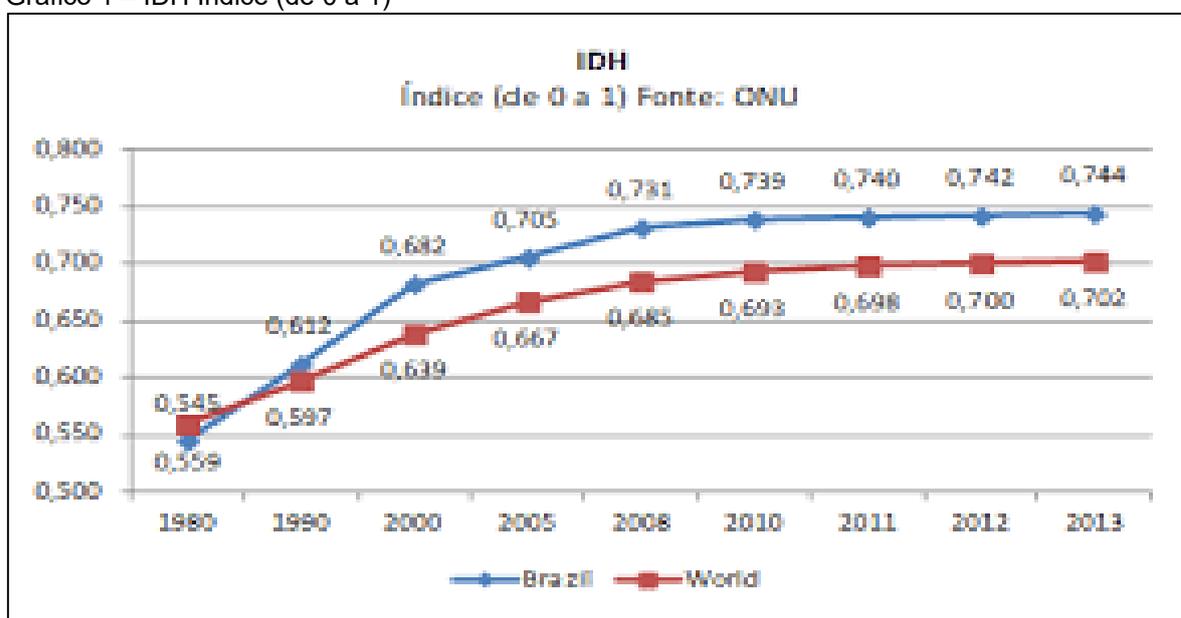
<b>SDR/ADR</b>	<b>IDHM 2000</b>	<b>IDHM 2010</b>	<b>Evolução do Índice</b>
São Miguel do Oeste	0,590	0,725	22,7%
Maravilha	0,590	0,723	22,5%
São Lourenço d'Oeste	0,585	0,706	20,8%
Chapecó	0,619	0,742	19,9%
Xanxerê	0,604	0,716	18,6%
Concórdia	0,637	0,761	19,5%
Joaçaba	0,650	0,751	15,6%
Campos Novos	0,559	0,697	24,7%
Videira	0,656	0,765	16,6%
Caçador	0,517	0,669	29,4%
Curitibanos	0,560	0,691	23,4%
Rio do Sul	0,639	0,761	19,1%
Ituporanga	0,568	0,711	25,2%
Ibirama	0,603	0,718	19,2%
Blumenau	0,675	0,765	13,3%
Brusque	0,648	0,740	14,2%
Itajaí	0,662	0,771	16,5%
Florianópolis	0,635	0,749	17,9%
Laguna	0,619	0,731	18,1%
Tubarão	0,632	0,743	17,6%
Criciúma	0,654	0,762	16,5%
Araranguá	0,612	0,727	18,8%
Joinville	0,626	0,744	18,8%
Jaraguá do Sul	0,698	0,728	11,0%
Mafra	0,604	0,719	20,6%
Canoinhas	0,585	0,676	22,9%
Lages	0,542	0,696	24,6%
São Joaquim	0,569	0,688	20,8%
Palmitos	0,625	0,738	18,1%
Dionísio Cerqueira	0,589	0,713	20,9%
Itapiranga	0,632	0,755	19,4%
Quilombo	0,591	0,716	21,2%
Seara	0,624	0,743	19,1%
Taió	0,600	0,722	20,3%
Timbó	0,642	0,749	16,6%
Braço do Norte	0,646	0,763	18,1%

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Dados coletados pela equipe SIGAD FURB.

As regiões que estão mais próximas ao litoral do estado sempre tiveram um destaque maior nos indicadores socioeconômicos em relação a outras áreas mais distantes da costa. O Norte do estado e Vale do Itajaí se destacam pela indústria e tecnologia, com isso gerando grande empregabilidade. A Grande Florianópolis além dos apelos naturais possui a estrutura governamental, a qual acaba também gerando muitas oportunidades. O Sul do estado apresenta um processo de industrialização importante, o que oferece a possibilidade de busca de

oportunidades. A região Oeste, embora exista uma ascensão da agroindústria moderna, ainda apresenta o êxodo rural da agricultura familiar, o que se acelerou nas décadas de 80 e 90, gerando um problema social no estado. O Planalto Serrano é a região que apresenta os índices de desenvolvimento mais baixos, muito em função de sua história estar marcada pela pecuária extensiva e grandes latifúndios, destoando do padrão e modelo econômico das demais regiões do estado. O quadro acima demonstra uma evolução dos indicadores sociais e econômicos no estado após a criação das SDR, porém é preciso salientar que também houve uma evolução nos indicadores econômicos mundiais.

Gráfico 1 – IDH Índice (de 0 a 1)



Fonte: ONU – Organização das Nações Unidas.

Considerando as circunstâncias de uma economia globalizada, é importante levar em conta que o crescimento das grandes economias tende a afetar positivamente as demais nações. O mesmo acontece no plano nacional, beneficiando estados e regiões. Além de gerar emprego e renda, o crescimento econômico de uma nação, associado ao planejamento governamental, permite a formulação e implementação de políticas públicas para a promoção do bem estar. São políticas de crédito habitacional, de saneamento, de inclusão escolar, de saúde básica e de transferência de renda, que melhoram a vida de milhões de pessoas e impactam positivamente regiões menos desenvolvidas, freando o êxodo

demográfico. Um conjunto de políticas desse gênero foi colocado em prática no plano nacional no mesmo momento em que as SDR, atuais ADR, entraram em cena. Nessa direção, descarta-se um vínculo exclusivo entre a atuação das SDR e o desenvolvimento de suas respectivas regiões.

Tabela 2 – Tendências do IDH no Brasil

	Esperança de vida ao nascer	Expectativa de anos de estudo	Média de anos de estudo	RNB per capita (PPP \$ de 2011)	Valor do IDH
1980	62,0	9,9	2,5	10.457	0,547
1985	63,5	11,1	3,2	9.422	0,576
1990	65,3	12,2	3,8	10.065	0,608
1995	67,6	13,3	4,6	10.959	0,648
2000	70,1	14,3	5,6	11.161	0,683
2005	71,9	14,2	6,1	12.032	0,702
2010	73,3	15,2	6,9	14.420	0,737
2011	73,6	15,2	7,0	14.845	0,742
2012	73,9	15,2	7,2	15.032	0,746
2013	74,2	15,2	7,4	15.288	0,752
2014	74,5	15,2	7,7	15.175	0,755

Da mesma forma, para reforçar o argumento, também é preciso fazer a verificação dos índices de desenvolvimento do Brasil no período de 34 anos, entre 1980 e 2014, passando inclusive pelo período de implementação e operacionalização das SDR. Percebe-se que os indicadores locais e microrregionais seguem a tendência mundial e nacional de melhoria dos índices. Mais uma vez, refuta-se a tese de que exclusivamente as SDR teriam promovido o desenvolvimento regional.

De todo modo, essa relativização não deve desconsiderar duas observações. A primeira é que, em geral, as microrregiões catarinenses menos desenvolvidas apresentaram os maiores aumentos no IDHM, como se pode ver na tabela. As diferenças entre as microrregiões permanecem, mas diminuíram. A segunda observação é que o crescimento do IDHM em Santa Catarina entre 2001 e 2010 foi maior que o crescimento do IDH no Brasil e no Mundo. No mesmo período, a melhora no País foi de 8,35% e no Mundo foi de 8,45%. No caso de Santa Catarina, o menor crescimento no decênio foi o da microrregião de Jaraguá do Sul, com 11%, enquanto o maior crescimento foi o da microrregião de Caçador, próximo de 30%.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO

Quando, em 2002, o então candidato a governador do estado Luiz Henrique da Silveira estava em campanha, o seu principal argumento era que a descentralização do governo teria como consequência principal o desenvolvimento regional. Assim, cada região sede de uma SDR conseguiria melhorar seus índices e o êxodo demográfico seria contido. O Desenvolvimento Regional, portanto, teria como base as ferramentas das sociedades locais para acontecer e o governo central seria o facilitador deste processo, teoricamente com pouca intervenção e propiciamente de autonomia para cada localidade envolvida no projeto das SDR.

Dentro desta análise macro pode-se fazer uma analogia com a economia catarinense, a qual é diversificada com atividades agroindustriais no Oeste e Serra, indústria pesada; *softwares* e metal mecânica, no Vale do Itajaí e Norte; serviços e *softwares* na Grande Florianópolis; indústria cerâmica no Sul do Estado e a pesca em toda a faixa litorânea. O processo de globalização levou nos últimos 25 anos uma corrida em direção à inovação com uma velocidade muito maior.

Não somente para as empresas de alta tecnologia, mas também para os serviços e mesmo para a atividade primária que se transforma em *commodities*, é necessário pensar em novas formas de diferenciação. O objetivo é estimular a competitividade em cada microrregião de Santa Catarina e com isso fazer crescer a economia, a empregabilidade e o acesso a bens e serviços mais bem elaborados. A descentralização pressupõe que todas as ações governamentais sejam tomadas a partir da perspectiva das regiões, com autonomia e tomada de decisão. Os atores sociais locais: governo, iniciativa privada, sociedade e universidade dialogam para que aconteçam decisões que levem em consideração os interesses de cada um deles. A transferência de delegação pode caracterizar este conceito na gestão pública. Assim,

A distribuição de poder entre a esfera central de governo e as demais unidades inferiores em que se divide a ordem governamental transcende as situações específicas de cada nação e pode apresentar elementos comuns que devem ser investigados numa tentativa legítima de teorização (VIEIRA, 2012, p. 2).

Quando existe uma proporcionalidade distributiva de poder e tomada de decisões, bem como o despacho administrativo local, é isso que poderá caracterizar o sentido da descentralização administrativa. Com base na significância do desenvolvimento regional, a modificação de uma determinada região precisa ser construída com base nas necessidades do território em questão, levando em consideração os atores sociais, a cultura e o meio ambiente.

### 2.3 DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

O processo de descentralização do governo, além de suas especificidades conceituais, precisa passar por um rito de aceitação, operacionalização para a sua correta implementação na estrutura administrativa da esfera de governo em que estiver em curso ou até mesmo dentro da iniciativa privada. A descentralização pressupõe delegação de autoridade e de responsabilidades.

Verifica-se um crescente e generalizado processo de fortalecimento da esfera local de governo, centrado na descentralização e na municipalização das políticas públicas. Tal processo tem ensejado mudanças na organização e no funcionamento dos governos locais, que têm sido incorporadas de forma diferenciada segundo as diretrizes adotadas e o grau de instituição tanto de canais de gestão democrática como de instrumentos redistributivos da renda e da riqueza produzidas nas cidades (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 29).

O cenário brasileiro da descentralização ainda é relativamente recente. A delegação de funções aos municípios no início da década de 2000 foi, de todo modo, um importante ponto de partida. Exemplo disso é o Sistema Único de Saúde - SUS, com a distribuição de medicações via processos deliberados por órgãos estaduais até chegar no município, passando por todas as esferas de governo e cada uma com a sua possibilidade de tomada de decisão e definições locais. É importante ressaltar que a descentralização proposta em Santa Catarina tinha como base o desenvolvimento regional. As SDR em Santa Catarina também acabaram levando esta estruturação para as 36 regionais e com isso as especificidades das atividades da administração pública nas localidades. Desde há muito tempo, a gestão pública passa por períodos de adaptação e a desconcentração é inevitável

como meio no processo de descentralização, este último como a grande finalidade. Portanto,

Diferente da Descentralização é o fenômeno denominado, pela doutrina, desconcentração. O Estado, como também, outras pessoas de Direito Público, que crie, têm de repartir, no interior deles mesmos, os encargos de sua alçada entre diferentes unidades internas, constituindo, cada qual, um núcleo com parcela de atribuições para decidir os assuntos que lhe são afetos. Estas unidades são o que denominamos órgãos e se constituem por um conjunto de competência (TAVEIRA, 2011, p. 237).

A desconcentração, portanto, ocorre quando os encargos exercidos na atividade estatal são repartidos, seja nas unidades de governo (como é o caso das SDR em Santa Catarina) ou dentro da estrutura dos servidores estatais, os quais recebem a delegação para exercer atividade. A desconcentração é um estágio intermediário e burocrático da descentralização e ocorre por uma necessidade que o estado possui na execução de tarefas que são indispensáveis para a gestão administrativa do estado como um todo.

A situação comum em países em desenvolvimento a necessidade da mudança social e a dificuldade de comunicação tendiam a forçar a descentralização e, além disso, que a magnitude da obra enfrentada por governos centrais tornava altamente desejável a criação de núcleo de energias, entusiasmos e iniciativas sob a forma de viris autoridades locais. Ainda assim, nem todas as funções podem ser descentralizadas – muitas delas só podem ser efetivamente desempenhadas pelo centro (MADDICK, 1966, p. 38).

O desenvolvimento regional deve ser pensado a partir das necessidades de mudanças sociais existentes em uma comunidade. O processo de descentralização é uma resposta prática para que as regiões se desenvolvam conforme as suas demandas, espelhadas pelos atores sociais envolvidos. Portanto, o processo de desconcentração ocorre a partir de atividades inerentes à estrutura do poder central que não podem ser executadas fora da esfera do poder da sede do governo.

O fato de delegar rotinas, aumentar estrutura física de governo e funcionários em regiões longínquas da capital do estado, não significa que o governo está chegando mais próximo do cidadão. Também não significa que as realizações nas regiões correspondam aos interesses e a autonomia regionais, pelo contrário, tudo

está enredado na estrutura central, supervisionada por representantes políticos que defendem a esfera do poder central.

Com isso, é evidente que a desconcentração da gestão é importante como atividade meio, porém a finalidade sempre deve privilegiar o interesse público através das prioridades de cada região. A tomada de decisão pelos atores sociais locais, mesmo que com acomodação de interesses, que em algumas situações demandem desgastes, é fundamental para que as pessoas e as localidades apareçam como política de governo e de estado. Cabe aos governantes fazerem esta aproximação com a sociedade, a partir de uma vontade política que vislumbre o interesse público. Desse modo,

Diversa da descentralização é a desconcentração administrativa, que significa repartição de funções entre os vários órgãos (despersonalizados) em uma mesma administração, sem quebra de hierarquia (MEIRELLES, 2010, p. 785).

A priorização da autonomia para que ocorra um processo de tomada de decisões regionais é a finalidade da descentralização, pois somente os atores da localidade conhecem em profundidade a realidade regional. O processo democrático permite que aconteça o diálogo e ou debate em torno dos interesses e objetivos dos grupos representativos da sociedade. Assim o processo decisório regional terá como ambiente as questões referentes aos interesses comunitários, dos agentes públicos e da iniciativa privada. Assim, o planejamento das políticas públicas acontecerá de acordo com a realidade das regiões e seus municípios. Os problemas identificados também poderão obter uma resolução baseada no que mais preocupa a sociedade e a sua funcionalidade: econômica, política e social. Qualquer projeto, seja uma obra ou planificação de política pública, deve levar em consideração as demandas dos grupos sociais existentes, independentemente do papel que representam na comunidade, pois é preciso entender que, em uma sociedade diversa, vários interesses precisam ser acomodados.

Antes de qualquer debate em torno de um projeto público, é preciso analisar o que os distintos grupos sociais existentes em uma localidade têm como prioridade para acomodação de interesses, pois muitos projetos conflitam demandas de grupos distintos e com isso pode haver uma necessidade de mediação, inclusive de

conflitos para que impactos negativos a determinados grupos sejam discutidos na construção de um projeto de impacto regional.

A palavra controle vai aqui usada em sentido estrito, em oposição à hierarquia, e designa o poder que a Administração Central tem de influir sobre a pessoa descentralizada. Assim, enquanto os poderes do hierarca são presumidos, os do controlador só existem quando previstos em lei e se manifestam apenas em relação aos atos nela indicados (MELLO, 2009, p. 151).

Dentro da estrutura administrativa, em muitos regimes de distintas correntes políticas, existe por sobrevivência, quase que uma necessidade de haver um controle, previsto geralmente em leis estabelecidas pelo governo para poder criar mecanismos de controles. Neste caso, o controle do poder central é quase uma necessidade, pois quando existe uma poliarquia madura (RAMOS, 1983), com partidos políticos consistentes e transparência entre os poderes e na condução administrativa, o próprio sistema administrativo permite a delegação da responsabilidade.

#### 2.4 A DESCENTRALIZAÇÃO NA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

Na esfera do governo, em qualquer instância, o processo de descentralização precisa estar pautado como política e prioridade nas ações governamentais, pois é necessário uma diretriz macro para que as decisões aconteçam nos distintos processos da gestão pública, bem como nas regiões de abrangência do território. Um dos principais objetivos da descentralização é que as ações de governo cheguem aos cidadãos como uma oportunidade de melhora na qualidade de vida. As prioridades regionais devem neste caso ser planejadas para que os cidadãos possam usufruir das ações e obras do governo. Em Santa Catarina, a proposta de descentralização teve como objeto teórico melhorar a qualidade de vida das pessoas a partir do universo regional, fazendo com que os catarinenses de todas as regiões pudessem permanecer nas suas respectivas cidades, sem a necessidade de buscar oportunidades na capital do estado ou nos maiores municípios. As instituições, como é o caso das SDR, precisam estar preparadas para que a descentralização seja implementada em todas as esferas da gestão pública e haja uma disseminação e

implementação descentralizadora em todo o governo. As instituições oferecem à população respostas que esperam dos governantes e os serviços que por obrigação a gestão pública precisa oferecer à comunidade. Organizar as instituições com um mecanismo que corresponda à descentralização administrativa do governo é fundamental para que aconteça na esfera pública de gestão um processo descentralizador, em que não somente a rotina administrativa seja distribuída, mas sim a autoridade, a tomada de decisão e o orçamento. Tanto o governo como as instituições que lhe alicerçam perante a sociedade precisam refletir o que existe de peculiar na sociedade local e o que ela poderá produzir. Dentro do contexto citado, é importante considerar o capital social, cujo significado pode ser assim definido:

A teoria do capital social, na forma como foi desenvolvida por Putnam (1996), se assenta na ideia de que existe uma correlação positiva entre determinados padrões culturais e os indicadores de desenvolvimento econômico e político de uma sociedade. Na forma como foi construída pelo autor, capital social é operacionalizado através de três conjuntos de variáveis: confiança interpessoal, confiança institucional e participação cívica (PUTNAM *apud* BAQUERO, 2007, p. 157).

A sociedade envolvida com qualquer proposta coletiva precisa estar ciente de que a confiança é muito importante para que as pessoas possam estar engajadas em um objetivo comum, pois necessitam confiar umas nas outras para que um norte coletivo seja atingido. Outro fator que é preciso analisar é que este engajamento social coletivo passa pelo nível de conhecimento que as pessoas possuem em relação à história e às características autóctones e com isto se identificarem para lutarem por objetivos comuns. Estes elementos gerarão uma confiança média propícia a desenvolver estratégias comuns de desenvolvimento nas localidades.

As respostas institucionais à sociedade são fundamentais para gerar a devida confiança nas pessoas e região envolvida, governantes e na proposta de gestão que um governo oferece para os seus cidadãos. A participação e o engajamento cívico também parecerão como reflexos de uma sociedade em que reside a confiança mútua entre as pessoas, portanto, nela existe a crença de que os objetos comuns e o senso de pertencimento a uma determinada região existem.

Dentro da gestão pública é importante que haja uma pré-disposição para a descentralização, prenunciada já no processo eleitoral. Deve estar clara para a equipe de governo, pois o administrador público não poderá instituir a

descentralização de forma isolada, mesmo como chefe de governo. Um prefeito, governador de estado ou mesmo o presidente da república precisam de suporte institucional, dependendo, desta forma, de todo o quadro funcional, bem como de secretários ou ministros de estado. Portanto, a estrutura estatal precisa estar alinhada com a proposta e esta deve ser prioritária para que a diretriz funcione próxima ao cidadão, com as regiões percebendo o processo acontecer a partir do atendimento de suas demandas e com a autonomia local no estabelecimento de prioridades e tomada de decisões. As questões orçamentárias, políticas e institucionais precisam estar previstas na diretriz macro do processo de descentralização, para não haver conflitos entre esferas de governo no estabelecimento de prioridades, orçamento e execução, exatamente no ponto de caracterização da descentralização.

Outro aspecto importante a ser analisado para a efetivação da descentralização em um território é o nível de confiança existente na sociedade. As relações entre as pessoas precisam estar baseadas em níveis de confiança recíproca, para que as instituições reflitam o que ocorre na comunidade. O convívio comum entre os habitantes é importante para que haja um pensamento e um sentimento comuns em relação ao território a que pertencem. É fundamental que as pessoas tenham objetivos comuns e que a busca pelo desenvolvimento seja compartilhada e estimule o senso de pertencimento. As estratégias devem estar baseadas nas características de cada localidade de um território, garantindo o respeito às comunidades e pessoas. Nesse cenário, é importante considerar todas as possibilidades de estimular o capital social e avaliar suas possíveis consequências. Nas palavras de Baquero,

A chave subjacente ao capital social consiste em responder a perguntas que aparentemente são tautológicas (verdade por definição) e que envolvem as dimensões de confiança, solidariedade e reciprocidade. Por exemplo, a solidez de um sistema democrático depende ou não do grau de confiança que os cidadãos depositam nas suas instituições e representantes políticos? É a solidariedade um elemento fundamental para gerar uma cultura política mais democrática? A reciprocidade ajuda na resolução de problemas de natureza coletiva? (BAQUERO, 2006, p. 60).

O capital social, portanto, é algo complexo, não serve como uma regra fechada ou cenário pré-determinado, ele segue a própria diversidade inerente ao ser

humano. As especificidades regionais são também um reflexo da complexidade social existente em cada localidade, resultado da cultura predominante em cada país, estado, região ou município. O grau de confiança ou solidariedade existente em uma área geográfica é uma consequência não só da sociedade ali existente, mas também da forma como está sendo questionada e como a liberdade para a organização social está sendo conduzida.

A operacionalização da ideia de capital social, em termos de confiança social, pode ser entendida como uma tentativa embrionária que procura repensar os modelos pelos quais, na teoria política e na filosofia política, eram interpretadas as relações entre Estado e sociedade civil (HIGGINS, 2005, p. 195).

A democracia é fundamental para que este ciclo de relacionamento seja proveitoso para a sociedade, pois a participação é muito importante para que o capital social seja desenvolvido, bem como a operacionalização de políticas públicas, as quais precisam estar alicerçadas no capital social. Desta forma, os anseios comunitários são atendidos. Quando uma sociedade possui a consciência de que a solidariedade é um elemento fundamental para que ela possa se desenvolver, é porque nela existe o senso de pertencimento a algo comum aos cidadãos e que de forma alguma é apenas um elemento identificado: território, leis, cultura, ecologia, senso cívico, sociedade, instituições etc. A compreensão dentro da diversidade é algo que poderá aproximar mais as pessoas de origens socioculturais distintas e assim na construção de uma sociedade mais engajada coletivamente. Clubes sociais, de serviços, instituições de trabalho voluntário e apoio a grupos que de alguma forma precisam de um suporte comunitário, são formas de convívio comum que fortalecem as relações entre as pessoas (senso de pertencimento).

As instituições precisam refletir o sentimento de pertencimento da sociedade em relação ao seu território, o que também pode caracterizar o sentimento cívico. Com isso, surge o que pode ser denominado de capital social, ou seja, o que uma comunidade tem como potencial coletivo para se desenvolver. Os aspectos culturais, psicológicos, sociais, ambientais e econômicos constituem o conjunto de elementos a serem verificados na caracterização do capital social, baseados nas pessoas.

Os laços de confiança entre as pessoas viabilizam o capital social e assim construindo um desenho institucional voltado para o desenvolvimento baseado em

uma perspectiva coletiva, democrática, portanto. A competitividade de um país, estado ou região é verificada e testada a partir das instituições e os resultados que elas propiciam à sociedade, de acordo com a sua finalidade. Qualquer tipo de avanço que ocorra no território parte da ação das pessoas e instituições. A tecnologia tem sido ao longo de muitas décadas o reflexo desta afirmativa. As instituições devem promover, mesmo com a finalidade do lucro, o avanço das sociedades locais com benefícios às pessoas. A mudança propiciada pelas instituições de um território precisa contemplar as demandas de distintos grupos sociais existentes, onde aparecem diferenças de objetivos e com isso conflitos de interesse. Quando a sociedade muda é necessário que aconteça este mesmo movimento nas instituições, mesmo quando a mudança aconteça baseada no que ocorre também em outras regiões do mundo, como as tendências contemporâneas da globalização.

En otras palabras, los países de desarrollo tardío pueden importar instituciones de los países desarrollados y, con ello, usar las "mejores" instituciones sin pagar los mismos precios". Por ejemplo, los países desarrollados afrontaron crisis financieras durante varios siglos (y todos los costos económicos y humanos que traían consigo) antes desarrollar la institución del banco central (CHANG, 2006, p. 132).

O modelo institucional, portanto, deve ser o reflexo dos interesses das sociedades locais. Sempre que se importam modelos institucionais de outras nações é necessário que haja um processo de adaptação à realidade local. As crises econômicas, financeiras, sociais ou ambientais moldam as instituições, pois assim como as pessoas e sociedades, elas mudam para enfrentar desafios e problemas. O processo de amadurecimento das instituições também pode ser entendido como indicador de avanços, ou mesmo regressão, de uma nação, estado ou localidade. A participação das comunidades na construção das instituições e no avanço delas é fundamental para que as instituições se desenvolvam acompanhando as demandas da sociedade. Com isso se pode perceber que o alicerce das instituições está na democracia.

Um dos principais sintomas da democracia é que as instituições sejam robustas, conseguindo responder aos anseios da sociedade como um todo, bem como aos grupos específicos que a representam. O papel do estado está no

fomento das instituições e no incentivo de que os atores sociais participem do processo de construção e de manutenção da democracia a partir das instituições. Outro fator importante no processo evolutivo das instituições é a quebra de paradigmas, em que se percebe que a sociedade como um todo está em transformação. O respeito das pessoas às instituições é fundamental para que estas possam responder ao que se propuseram. Nesse sentido, vale mencionar a análise de Perez, Ramos e Espinoza, que ressaltam a importância das instituições, como segue:

El neoinstitucionalismo destaca em primer lugar, como es natural, la importancia de las instituciones partiendo de que conforman el elemento de la sociedad; en segundo lugar, busca combinar las teorías económicas y las instituciones para analizar las interacciones sistémicas entre ambas; en tercer lugar, pretende romper y trascender los límites más estrechos de los modelos tradicionales (PEREZ; RAMOS; ESPINOZA, 2014. p. 72).

## 2.5 A DESCENTRALIZAÇÃO NA PERSPECTIVA JURÍDICO-POLÍTICA

O processo de descentralização necessita de uma ordenação legal para a sua institucionalização na estrutura do Estado. Os dispositivos legais fazem com que aconteça o desencadeamento da descentralização na administração pública, na ordenação dos processos e funcionalidade da lógica descentralizadora. A perspectiva jurídica remete à construção da legalidade para alicerçar a descentralização dentro da estrutura estatal. Os aspectos deliberativos e orçamentários precisam seguir uma ordenação jurídico-constitucional para poder ser reconhecida dentro da estrutura governamental como uma finalidade na gestão pública. As normas constitucionais precisam ser observadas desde a criação de um projeto de lei, construindo uma proposta de diminuição da centralização do governo, até a operacionalização da descentralização como um todo. Todas as etapas da construção de um projeto de lei, como planejamento, análise e implementação de uma proposta descentralizadora, precisam observar as normas constitucionais para que não ocorra problema jurídico algum que impeça a sua viabilização.

O papel dos poderes é muito importante para que a descentralização se torne uma realidade e tenha eficácia. A harmonia entre executivo, legislativo e judiciário precisa ocorrer para a efetivação da descentralização em toda a estrutura estatal.

Os mecanismos e dispositivos legais e de implementação necessitam estar presentes nas instituições públicas para que exista na organização do estado a caracterização da descentralização, onde não aconteça concentração de poder e possa haver autonomia nos agentes públicos a partir das regiões. É importante que as esferas de poder: municipal, estadual e federal possam contemplar os anseios locais para que não aconteça uma dependência sistemática do poder central para todas as atividades estatais, desde burocráticas até a definição das prioridades comunitárias. O processo de descentralização precisa acontecer a partir de uma conscientização dos poderes e atores sociais, desde governo, comunidade organizada, iniciativa privada e universidades, entre outros, a fim de disseminar o conceito na sociedade e nas estruturas de poder. Assim,

Fica esclarecido o conteúdo da afirmação inicial de que o direito administrativo é o ramo do direito público que disciplina a função administrativa e os órgãos que a exercem. Se, na conformidade do exposto, o Direito Administrativo coincide com o conjunto de normas (princípios e regras) que tem o sobredito objeto, ter-se-ia de concluir, logicamente, que a ciência do direito administrativo consideraria como pertinente à sua esfera temática a integralidade de tudo o que estivesse compreendido na função administrativa (MELLO, 2004, p. 35).

A afirmativa de Celso Antônio Bandeira de Mello (2004) fortalece a argumentação desta tese em relação ao processo de descentralização na perspectiva jurídica, pois o disciplinamento do compartilhamento de poder precisa estar normatizado dentro da estrutura do Estado como um todo. A eficácia da descentralização passa também pelo alinhamento da funcionalidade e normas com a finalidade descentralizadora, pois estes são os elementos que poderão garantir o sucesso da descentralização na prática. O suporte legal é o primeiro alicerce que faz com que a proposta descentralizadora esteja alinhada com a diretriz constitucional, o que torna o processo claro e amparado institucionalmente (poder judiciário). O aparato da estrutura estatal também fica representado pelos servidores do estado, só que estes sempre terão que seguir ao rito das normas legais para poderem mover-se e fazer com que o estado e seus serviços funcionem, sendo este cenário entendido como finalidade do Estado através de seu quadro funcional e a sua burocracia. Feitas estas considerações, fica esclarecido o conteúdo da afirmação inicial de que o direito administrativo é o ramo do direito público que disciplina a

função administrativa e os órgãos que a exercem (MELLO, 2004, p. 35). No entendimento do autor, fica claro que o direito administrativo tem a função de legalizar qualquer diretriz ou processo dentro da estrutura da gestão pública.

O quadro de servidores do Estado precisa receber o direcionamento legal e o entendimento do que os gestores estão tentando efetivar através do planejamento das políticas públicas, para que possam oferecer serviços e esclarecimentos sobre o andamento da burocracia e funcionalidade das atividades de governo. A descentralização administrativa, que passa por todas as esferas hierárquicas do Estado, depende primeiramente de uma ordenação jurídica para que ocorra sem sobressaltos à sua implantação, pois qualquer desalinhamento constitucional poderá embargar o processo. No Brasil, a Constituição é soberana e nenhuma lei municipal ou estadual poderá se sobrepor ao que prevê a carta magna do país. Portanto,

A ideia base inicialmente considerada com o fator de desencadeamento do direito administrativo e polo aglutinador de seus vários institutos foi a ideia de *puissance publique*, isto é, da existência de poderes de autoridade detidos pelo estado e exercitáveis em relação aos administrados (MELLO, 2004, p. 37).

Isso significa que o fato de o Estado poder exercer autoridade sobre os seus administrados oferece a possibilidade para a gestão pública de implementar aquilo que foi pensando pelos governantes para este estado já durante o processo eleitoral. Mais uma vez fica compreendida a necessidade de haver um processo democrático consolidado para que as discussões e interesses da sociedade estejam presentes nas proposições dos governantes. A descentralização administrativa precisa da presença de diálogo na sociedade como um todo. Quando as ações de governo perpassam pela participação dos múltiplos atores, desde governo, sociedade organizada, iniciativa privada, até as universidades, é fundamental que os objetivos de cada grupo estejam na pauta.

Do mesmo modo, a instauração de ações depende de um ambiente descentralizado e com autonomia nas localidades para que os reais problemas sejam enfrentados e traduzidos em ações na planificação de políticas públicas. Os administrados precisam estar plenamente confiantes nos gestores públicos para que a descentralização aconteça de forma com que os anseios de cada grupo social sejam atendidos, mesmo com as diferenças em relação a objetivos. Os conflitos e

seus enfrentamentos são normais dentro das democracias modernas, cabendo ao Estado mediá-los para que não deformem o processo de descentralização, onde interesses de um grupo podem prevalecer sobre outros. Nessa perspectiva, Mello adverte:

Que o interesse público é o interesse do todo, do próprio corpo social, para precatar-se contra o erro de atribuir-lhe o status de algo que existe por si mesmo, dotado de consistência autônoma, ou seja, como realidade independente e estranha a qualquer interesse das partes. O indispensável, em suma, é prevenir-se contra o erro de, consciente ou inconscientemente, promover uma separação absoluta entre ambos, ao invés de acentuar, como se deveria, que o interesse público, ou seja, o interesse do todo, é "função" qualificada dos interesses das partes, um aspecto, uma forma específica, de sua manifestação (MELLO, 2004, p. 51).

Portanto, no processo de descentralização, o interesse coletivo é o interesse das partes envolvidas, tornando complexa a sua instauração. A consistência autônoma deve ser o espelho das diversas localidades envolvidas, como, por exemplo, nas 36 regiões de Santa Catarina com suas respectivas ADR.

O interesse do todo é o interesse das partes e isso deve ter uma consonância direta com a finalidade da descentralização, a qual preserva a autonomia regional e defende o interesse das partes envolvidas. A sociedade precisa estar envolvida na finalidade do processo de descentralização de governo, pois os gestores públicos precisam entregar à sociedade os serviços na região e com a qualidade que os processos funcionais podem oferecer aos cidadãos independentemente das distintas regiões de um território.

## 2.6 A DESCONCENTRAÇÃO NA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

A funcionalidade das organizações está submetida a um conjunto de regras que fazem com que a estrutura tenha maior ou menor eficácia de acordo com o seu objetivo. As instituições estatais precisam ainda passar por um regramento jurídico-constitucional para que possam servir à população, respeitando as especificidades da burocracia estatal. A lógica da desconcentração passa necessariamente pela análise das rotinas administrativas das empresas pertencentes ao Estado. Dos encaminhamentos administrativos depende a comunicação entre os servidores envolvidos na própria descentralização e nos despachos que levam à tomada de

decisões nas organizações públicas, bem como o que é decidido chegar ao cidadão comum. A desconcentração é a delegação de tarefas da administração pública dentro da estrutura de governo, ou mesmo para as organizações públicas nas regiões distintas de um determinado território.

Dentro da lógica desconcentrada não existe um direcionamento sobre autonomia, por exemplo, de uma localidade para decisões em relação a políticas públicas, obras, planejamento regional ou o estabelecimento autônomo de diretrizes orçamentárias. A desconcentração administrativa é orientada por um raciocínio burocrático, que faz com que não se concentrem em determinada seção de governo ou empresa estatal as responsabilidades administrativas. Neste caso, as rotinas administrativas são distribuídas entre os agentes do governo para que não se acumulem responsabilidades burocráticas em pequenos grupos de servidores, acarretando na entrega de serviços mais lenta para a população.

A organização burocrática das empresas públicas e privadas está constantemente submetida a embates sobre descentralização, concentração e desconcentração, pois os recursos humanos envolvidos nos processos administrativos precisam atuar com informações e autonomia. Em relação ao volume de atividades e encargos burocráticos, é importante que haja uma distribuição de tarefas para que a população seja atendida com uma velocidade maior pelo Estado. Neste caso, a lógica da desconcentração é importante, tanto para o governo, como para o cidadão.

Todavia, considerando as necessidades e especificidades de cada região, é preciso supor que seus pleitos terão mais chance de serem bem atendidos quando houver autonomia orçamentária, participação comunitária na construção de políticas públicas, no estabelecimento de prioridades e no planejamento do desenvolvimento local-regional. A mera transferência de atividades administrativas e a delegação de funções apenas amenizam impactos do excesso de acúmulo de trabalho, mas não levam a uma tomada de decisão autônoma. Portanto, é a partir do reconhecimento sobre a distinção dessas duas formas de governança que o debate sobre a descentralização deve avançar. Nessa direção, é importante observar que tal distinção aparece, inclusive em documentos governamentais, como é o caso de texto do BNDES, onde se lê que:

A desconcentração é uma forma de regionalização na qual a instância central de poder transfere parte de suas atribuições de execução de atividades para órgãos regionais, que não dispõem de poder para decidir sobre prioridades ou sobre planejamento dos serviços. A importância central conserva o poder e a dotação orçamentária para decidir sobre políticas, prioridades e alocação de recursos humanos (BNDES, 2004).

As atribuições transferidas para as instâncias regionais de gestão dizem respeito a atividades de apoio à administração pública, sejam elas em secretarias, autarquias ou outros órgãos de governo e ligados a ele. Neste caso, não existe um poder decisório por parte dos agentes que executam estas atividades, não havendo, portanto, a liberdade de ação para construção de políticas públicas locais ou de dotação orçamentária específica. A alocação de recursos e prioridades é estabelecida desde o poder central, cabendo aos órgãos regionais fazerem a aplicação e destinação já determinada dos recursos. Portanto, o que ocorre no caso da desconcentração, segundo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, é tão somente uma transferência de responsabilidade da rotina administrativa, em que o fluxo de trabalho do poder central na capital é compartilhado com as esferas regionais, suprimindo-se desta forma as atividades dos servidores do poder central na capital do país ou de um estado.

A desconcentração opera-se pela distinção entre os níveis de direção onde situam-se os serviços, que em cada órgão da administração, integram sua estrutura central de direção, competindo-lhe primordialmente as atividades relacionadas com o planejamento, a supervisão, a coordenação e o controle, bem como o estabelecimento de normas, critérios, programas e princípios a serem observados pelos órgãos enquadrados no nível de execução (MEIRELLES, 2004, p. 715).

Entre as incumbências da desconcentração também aparecem responsabilidades ligadas ao planejamento, como a supervisão, a coordenação e o controle. Estas responsabilidades são compartilhadas e executadas pelos servidores nas esferas regionais de governo, sem poder decisório ou orçamentário. Tais atividades precisam seguir um rito legal, baseado em regras e normas internas e seguindo as determinações das Constituições do país e do estado federativo. Os órgãos que estão no nível de execução da atividade, neste caso, ganham algumas responsabilidades quanto ao nível tático na gestão, porém não existe uma autonomia de ação ou de determinação de prioridades. Esta ainda é uma

característica centralizada de poder, percebendo-se, desta forma, uma autoridade e presença muito fortes do poder central sobre as instituições executoras microrregionais. As atividades de execução das tarefas administrativas aparecem como atribuições dessas instituições no processo de desconcentração, faltando a autonomia nas decisões, bem como no estabelecimento de prioridades e no orçamento.

### **3 RESULTADOS E CONCLUSÕES**

Com base no que foi encontrado e discutido na fundamentação teórica do trabalho, percebe-se que o estado de Santa Catarina realizou um processo de gestão pública desconcentrado durante o período analisado, entre 2003 e 2015. A chamada descentralização administrativa propriamente dita, que seria caracterizada pela delegação de autoridade às regiões, acabou não ocorrendo na temporalidade analisada. Apesar da formação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDR, integrados por representantes dos executivos, legislativos e da sociedade civil dos municípios, a atuação destes órgãos foi notavelmente restringida pela ausência de autonomia orçamentária. Nessa direção, é importante afirmar que, para ocorrer efetivamente, a descentralização precisaria conferir autonomia às regiões desde o seu planejamento, passando pela constituição de orçamento próprio, de definição de prioridades, até a autonomia no processo decisório microrregional. Não é que isso não tenha ocorrido parcialmente, mas a ausência de orçamento próprio limitou os CDR a um agente motivador de encontros e de diálogo intermunicipal. Funcionou do ponto de vista da integração regional, mas careceu de autonomia.

Por conseguinte, o que ocorreu no estado de Santa Catarina foi uma desconcentração da rotina administrativa de seu governo, que transferiu serviços às regiões, mas não delegou responsabilidades, nem conferiu autonomia às SDR, atuais ADR. Outra característica da descentralização foi a de que não houve atividade governativa nas regiões, apenas administrativa, de seguimento de rotinas nas repartições públicas e outros órgãos ligados ao governo. Assim, houve apenas um movimento de transferência da atividade administrativa e não governativa.

Outrossim, os indicadores socioeconômicos estaduais, nacionais e internacionais do período indicam tendência convergente, caracterizando certa

interdependência. As regiões analisadas nos dados levantados na pesquisa caracterizam que os movimentos econômicos globalizados influíram no desenvolvimento de cada região do estado, assim como no país, na América Latina e nos indicadores globais. Portanto a conjunção do crescimento econômico e melhoria dos índices de desenvolvimento nas esferas internacional e nacional com a esfera local-regional não permitem afirmar que a melhoria geral dos índices de desenvolvimento em Santa Catarina tenha se devido à implantação das SDR.

De todo modo, se não há como estabelecer se não há como estabelecer uma relação exclusiva entre as SDR e o desenvolvimento regional, também não se pode dizer que em dada em nada interferiram. Nos limites deste trabalho, não há como comprovar uma ou outra. Deve-se, não obstante, observar que o crescimento dos índices em Santa Catarina foi maior, comparada a sua evolução aos índices nacionais e mundiais. Mas seria errado atribuir isso a uma política governamental estadual, ignorando políticas nacionais no mesmo período, além do crescimento econômico do País no período convergente. A primeira década do século XXI foi marcada por um crescimento mundial da economia e que coincidiu com a implantação das SDR. Nesses mesmos anos, a balança comercial favorável à economia brasileira permitiu a injeção de recursos para o incremento de várias políticas públicas, sobretudo as sociais, que permitiram a melhoria de índices como o IDH e o IDHM, aqui usados como parâmetros. Além disso, o crescimento econômico brasileiro e catarinense também foi possível devido a fatores originários da própria esfera econômica, sem relação direta com a esfera política.

Observados esses aspectos, vale afirmar que o chamado processo de descentralização político-administrativo em Santa Catarina foi restrito, porém pioneiro. Não evoluiu na direção dos seus propósitos oficialmente anunciados. Seu calcanhar de Aquiles foi a falta de autonomia orçamentária. Além disso, processos de inovação política requerem uma articulação política para o necessário apoio à sua efetividade. Nesse sentido, a própria falta de sensibilidade governamental durante o processo sucessório é causa do definhamento e abandono de certas experiências. A transformação das SDR em ADR não significa necessariamente um aprimoramento do processo, independentemente da razoabilidade de suas justificativas administrativas. Ao contrário, pode ser o prenúncio de seu ocaso, de

mais um sub-capítulo no enredo das soluções de continuidade que marca a política brasileira.

A despeito disso, foi uma resposta ao problema da centralização do sistema republicano brasileiro, encontrando respaldo na Constituição nacional. Representa, além disso, a tentativa política de intervir na problemática do desenvolvimento regional, que encontra paralelo em muitas experiências de outras nações ou unidades federativas. Por extensão, está assentada na justificativa de responder aos problemas causados pela globalização. Suas insuficiências e desvios requerem a investigação científica à exaustão, afim de que conhecimento seja útil na avaliação do próprio processo ou possa subsidiar experiências futuras.

## REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. A Endogenização no desenvolvimento econômico regional e local: planejamento e políticas públicas. **IPEA**. n. 23 jun. 2001.

ANDRADE, M. C. **Espaço, polarização & desenvolvimento**: uma introdução à economia regional. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

BAQUERO, M. **Capital social**: teoria e prática. Ijuí/RS: UNIJUI, 2006.

BAQUERO, M. (Org.). **Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

BENKO, GEORGES. **A ciência regional**. Oeiras: Celta, 1999.

BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 3 nov. 2004.

CHANG, H-J. La Relación Entre Las Instituciones y El Desarrollo Económico. Problemas Teóricos Claves. **Revista de Economía Institucional**, Bogotá – Colombia, v. 8, n. 14, Priemr Semestre/2006.

COGO, L. C.; DALLABRIDA, V. R. Avaliação dos processos de descentralização nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul: o marco jurídico como respaldo à participação social. **Inc. Soc.**, Brasília, DF, v. 6 n. 1, p. 175-190 jul./dez. 2012.

CUNHA, A., SIMÕES R.; PAULA, J. A. Regionalização e história: uma contribuição introdutória ao debate teórico-metodológico. CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA; 6.; CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 7. 2005. Conservatória, RJ. **Anais...** Conservatória, RJ, 2005.

HIGGINS, S. S. **Fundamentos teóricos do capital social**. Chapecó: Argos, 2005.

MADDICK, H. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FORENSE, 1966.

MAMMARELLA, R. Apontamentos sobre a qualidade da urbanização: a região sul do país. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n. 100, p. 59-70, 2001.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, maio/dez. 2003

PEREZ, RAMOS; ESPINOZA. **Uma visión paradigmática de la teoría neo-institucionalista para el desarrollo**. Sucre, Bolívia, 2014.

\_\_\_\_\_. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

REIS, B. P. W. Capital social e confiança. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 21, p. 35-49, nov, 2003.

SANTOS, J. O. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TAVEIRA, A. V. A. Descentralização e desconcentração da atividade estatal. **Revista Paradigma**. Ribeirão Preto: UNIAERP, 2011.

THEIS, I. (Org.). **Desenvolvimento e meio ambiente em Santa Catarina: a questão ambiental em escala local/regional**. Joinville: UNIVILLE, 2006.

VEIGA, J. E. Territórios para um desenvolvimento sustentável. **Territórios, Ciência & Cultura**, São Paulo, n. 58, jan./mar. 2006.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria da descentralização. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 46, set./out. 2012.

**Artigo recebido em: 23/10/2019**

**Artigo aprovado em: 14/11/2019**

**Artigo publicado em: 18/11/2019**