

**PERSPECTIVAS ANALÍTICAS SOBRE AS EXPERIÊNCIAS DA
DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO - ADMINISTRATIVA DE ESTADO NO
BRASIL**

Fabiana de Fátima Soares Ricardo Budant¹
Sandro Luiz Bazzanella²

RESUMO: Na perspectiva genealógica de Foucault o Estado moderno se constitui como Razão política, jurídica e administrativa sobre um território e a população. Para os pensadores contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau, salvaguardadas as diferenças o Estado é resultante de um contrato social entre indivíduos que abrem mão de sua liberdade em estado de natureza em troca de segurança no estado civil. O Estado é este artificial resultante do contrato social que detém o direito a administrabilidade política e jurídica, à violência sobre os indivíduos. Para Giorgio Agamben, em suas perspectivas arque-genealógica toda a política no Ocidente sempre foi biopolítica. A vida biológica da população e dos indivíduos foi estatizada, é objeto da máquina governamental do Estado. A finalidade do Estado é a administrabilidade política e jurídica eficiente e eficaz da sociedade que o compõe e o justifica. Sob tais pressupostos identificar paradoxos entre movimentos de desconcentração e descentralização nos movimentos de descentralização do Estado de Santa Catarina é um equívoco teórico e interpretativo avindo de crenças ideológicas que demarcaram o século XX.

PALAVRAS-CHAVE: Estado, Centralização, Descentralização; Desconcentração.

**ASPECTOS INTRODUTÓRIOS: O ESTADO COMO RAZÃO POLÍTICA-
ADMINISTRATIVA E JURÍDICA.**

Definir o que é o Estado, ou apresentar um conceito de Estado é tarefa marcada pela complexidade característica do tempo decorrido pelas sociedades humanas até alcançar o atual estágio de desenvolvimento na contemporaneidade. Neste percurso civilizatório nos deparamos com a diversidade de povos, culturas e formas de organização social e, política. A forma como concebemos o Estado na atualidade é o resultado de séculos de esforços, de

¹ Graduanda em Ciências Sociais. Universidade do Contestado, Campus – Canoinhas – SC. E-mail: fabianabudant@hotmail.com

² Dr. em Ciências Humanas. Universidade do Contestado, Campus – Canoinhas – SC. E-mail: sandroluizbazzanella@gmail.com

conflitos em torno de sua constituição. “Ora, o Estado não é um conceito simples a que corresponda uma concepção clara e inequívoca. Pelo contrário é, antes, um conceito fundamentalmente controverso e, na caracterização de John Hoffmann “surpreendentemente contencioso”. (AMARAL, 2002, p. 31).

O Estado não se apresenta como um construto social monolítico e imutável. “Tentar defini-lo é, (...) penetrar num “campo de minas” (AMARAL, 2002, p. 31). O Estado se constitui e se manifesta-se em cada contexto a partir de disputas e pressões socialmente articuladas de acordo com interesses e demandas em jogo na busca de parâmetros políticos e éticos na afirmação do bem viver, da realização humana no espaço público.

Apelidado por uns de “conceito anfibiológico”, a que corresponde uma pluralidade de significados, o Estado apresenta-se, segundo outros, como “objeto de definições conflituosas”, tão díspares que ocupam toda a vasta gama que vai desde o solipsismo estatal de um Luis XIV ao pan-estatismo dos totalitarismos. (...), o conceito de Estado envolve “uma ambigüidade considerável”, correspondendo-lhe (...) “uma ideia geral terrivelmente amorfa”. (AMARAL, 2002, p. 31).

Assim, é preciso considerar que desde os tempos mais remotos se apresentam a existência de sociedades organizadas em torno do Estado, bem como sociedades organizadas de forma tribal em que o Estado em sua característica de concentração de poder, dinamizador e, ao mesmo tempo controlador da dinâmica social não se apresenta, ou se apresenta em formas de atenuadas de organização política e exercício do poder coercitivo. Ademais, em sociedades organizadas em torno do Estado a fonte da autoridade é legitimada por crenças religiosas, por grupos da sociedade que se articulam em áreas de influência e interesse em torno do Estado, bem como pela população em geral em função dos serviços públicos prestados pelo Estado, entre eles: segurança, educação, infraestrutura, saúde, entre outros. “Os Estados são muito mais estratificados e desiguais do que as sociedades tribais, com o governante e sua equipe administrativa com frequência separados do restante da sociedade” (FUKUYAMA, 2013, p. 100).

As sociedades em nível de Estado diferem das tribos em vários aspectos. Em primeiro lugar, possuem uma fonte centralizada de autoridade, seja na forma de um rei, presidente ou primeiro ministro. Esta fonte de autoridade nomeia uma hierarquia de subordinados que, ao menos em princípio, são capazes de fazer com que toda a sociedade respeite determinadas regras. A fonte de autoridade supera todas as outras em seu território, o que significa que é soberana. (FUKUYAMA, 2013, p. 101)

Assim, a partir das demandas advindas de uma sociedade planetária, de massas, com plenas potencialidades de produção e consumo, globalizada em seus intercâmbios econômicos e, comerciais, em seus avanços no que concerne aos direitos humanos, em seus problemas de distribuição de renda e riqueza e, inclusive em seus problemas de ordem ambiental, implicam necessariamente num reposicionamento do Estado, compreendido aqui como grande razão político-administrativa na condução e normatização de territórios, populações e indivíduos.

Num contexto de mundo, marcado pelo vertiginoso avanço científico, tecnológico, da democratização do acesso a informação, da conquista de direitos humanos, civis, individuais, de minorias, das pressões de ordem ambiental, entre outras questões, apresenta-se a necessidade de repensar, senão de reestruturar a razão de Estado. Constatam-se cada vez mais os limites e as dificuldades operacionais do Estado centralizado em suas estruturas burocráticas e administrativas. Se durante grande parte da modernidade, em cada contexto, o Estado em sua condição absoluta, patrimonial, liberal, socialista planificado, social-democrático, neoliberal, respondeu de forma suficiente as demandas societárias é preciso reconhecer que diante do fenômeno da globalização, da diluição das fronteiras nacionais, da diminuição de seu poder de soberania, frente a dinâmica econômica global e suas exigências, a razão de Estado necessita ser reposicionada.

Outrossim, se a globalização e/ou mundialização, apontam, seja em sua vertente econômica, mas também, política, social, cultural, de afirmação de direitos, para uma

espécie de Estado mundial, cujos exemplos mais visíveis são a ONU (Organização das Nações Unidas), a OMC (Organização Mundial do Comércio), Tribunais Internacionais para crimes de guerra, e a Comunidade Européia, com suas características e tendências marcadamente homogeneizantes, a regionalização por outro lado, apresenta-se como fronteira estratégica na preservação de tradições, de hábitos e, perspectivas culturais específicas, que podem se tornar estratégicas para alavancar processos de desenvolvimento local, regional

É à região que compete a tarefa de reconhecer suas especificidades, tomar a si como objeto, compreender a dinâmica de suas múltiplas relações sociais, políticas, econômicas, culturais e sociais, reconhecer suas potencialidades e suas deficiências como forma de alavancar processos de desenvolvimento que se materializem em políticas públicas, que afirmem suas instituições, bem como os laços de cooperação competitiva entre seus indivíduos em seus esforços empreendedores e inovadores. É neste contexto global, em que o local e o regional são convocados a pensar a si próprios, a conferir dinamicidade às suas potencialidades, que o Estado é pressionado cada vez mais a deparar-se com a questão da descentralização de suas estruturas políticas e administrativas.

CONCEITUANDO: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

A história retrata com o passar das gerações e do tempo, que o ser humano tem tendência a constituir relações de poder centralizadas, com atitudes centralizadoras. Talvez se possa considerar que o poder resulta das relações que os seres humanos estabelecem entre si na vida em sociedade e, sua efetivação e manutenção exigem centralização. “Em suma, o poder não é *um ser*, “alguma coisa que se adquire, se toma ou se divide, algo que se deixa escapar”. É o nome atribuído a um conjunto de relações que formigam por toda parte na espessura do corpo social” (LEBRUN, 1984, p.20).

Na história, as empresas serão administradas com essas bases centralizadoras de poder. O mesmo acontecia com o governo, o exército e as associações, havendo apenas uma exceção: A igreja Católica, que possui em sua história, alto grau de descentralização e delegação de poder. Contudo, o interesse dos estudiosos da administração em tal assunto, surgiu apenas após a Segunda Guerra Mundial, haja vista que antes disso limitava-se a estudar o problema da delegação da autoridade, surgindo à pergunta. Até que ponto um administrador deve delegar sua autoridade? Sabendo que delegar poder é talvez, um dos maiores desafios e por que não, uma das maiores razões de se estudar e implantar uma descentralização em qualquer que seja o órgão em questão.

Este período foi marcado por uma atitude geral a favor da centralização do poder em todas as esferas das relações humanas. Atualmente estamos convivendo com movimentos que passam a questionar a centralização. Outras iniciativas o fazem por meio de experiências de descentralização política e administrativa. Portanto, há indícios de que a descentralização assume significativa importância em âmbito global.

Sob tais perspectivas, a atualidade também se apresenta na esfera empresarial em que experiências de descentralização, manifestam o desejo maior de independência decisória nas hierarquias de poder e comando. Assim, o conceito de descentralização assume no pós Segunda Guerra Mundial dois modelos funcionais, que contribuíram para consolidar essa expressão. Pode-se dizer que ela é geograficamente dispersa, ou que suas decisões são tomadas por administradores mais abaixo na hierarquia organizacional e não, por uma cúpula caracterizada por uma gestão centralizada.

Com isso empregam-se três sentidos diferentes:

- ✓ Caráter geográfico
- ✓ Funcional
- ✓ Decisório

Sendo assim, uma organização pode ser geograficamente descentralizada e, no entanto, do ponto de vista da localização das decisões, altamente centralizada. Ou seja, suas decisões são tomadas pela alta cúpula, mesmo as decisões de filiais, sucursais e/ou

setores descentralizados. No caráter funcional, ela se apresenta como seus colaboradores estão distribuídos, seus poderes de decisão e suas atribuições. Contudo, não existe forma absoluta que permita distinguir de forma clarividente uma organização centralizada de uma organização descentralizada, pois, até certo ponto elas assumem as mesmas funções. Ou seja, não existe uma organização em que nenhuma autoridade seja delegada, em que todas as decisões sejam tomadas pela alta administração, da mesma forma que não existe uma organização em que todas as decisões sejam tomadas por subordinados. Segundo Ernest Dale.

Pode-se dizer que” o grau de descentralização administrativa de uma companhia será tanto maior: quanto maior for o número de decisões tomadas na parte inferior da hierarquia administrativa; quanto mais importantes forem as decisões tomadas na parte inferior da hierarquia administrativa; quanto maior o número de funções estiverem as decisões tomadas na parte inferior da hierarquia; quanto menor supervisão for exigida sobre a decisão. (DALE, Ernest. Pag.149 e 150).

Já Herbert Simon, nos trás a teoria de que, “*a anatomia da organização deve ser encontrada na distribuição de tomar decisões*”. A distribuição vertical dessa função de tomar decisões é que definirá o grau de centralização ou descentralização de uma organização.

VANTAGENS DA CENTRALIZAÇÃO

Do ponto de vista da tomada de decisões em uma organização centralizada, as decisões mais importantes são tomadas por pessoas consideradas capazes, geralmente administradores de cúpula. Essa vantagem se mostra importante nas organizações onde há deficiência na capacidade de administradores descentralizados. Isso faz com que se exija um menor número de administradores de alto nível.

Há uniformidade de diretrizes e normas. A coordenação torna-se mais fácil em uma organização centralizada, o administrador de cúpula mantém todas as rédeas da empresa em suas mãos. Aproveitando-se do trabalho dos especialistas, facilita a coordenação estratégica da empresa, ou da organização empresarial. É provavelmente a mais importante das vantagens que a centralização apresenta, tornando ainda, menos decisiva à identificação dos administradores de nível médio com a organização, já que em um sistema centralizado, a identificação só é decisiva em relação aos administradores de cúpula. Outra vantagem que está voltada ao setor comercial, porém não menos importante, é que a centralização possibilita a realização de compras em larga escala, dando ao comprador um poder de barganha maior. Isso deve-se ao fato de que grandes organizações centralizam suas compras, gerando um montante maior, o que resulta na diminuição de despesas, através de vantajosos descontos.

VANTAGENS DA DESCENTRALIZAÇÃO

Tomando em consideração o tamanho desmesurado das organizações empresariais, a descentralização torna-se favorável devido a fatores como a despersonalização. Em pequenas organizações, os laços pessoais entre superior e subordinado, ou até mesmo entre funcionários do mesmo nível a despersonalização tende a ser menor, ao passo que, em grandes organizações a formalização atinge um grau elevado. Em grandes organizações a eficiência decorre de que seus objetivos, normas e diretrizes se sobreponham às considerações de ordem pessoal, às relações de ordem familiar e de amizade, aos sentimentos pessoais de cada membro, embora possa ocorrer um grau de insatisfação nos funcionários, a medida que cada um deles quer ser reconhecido como pessoa, cujos problemas e necessidades devem ser levados em consideração por seus superiores.

Como essas organizações se tornam cada vez maiores e mais estruturadas, para sanar esses problemas ligados ao fato moral e pessoal, surge então a descentralização.

Através deste modelo, condições de trabalho semelhantes às existentes em uma pequena organização são criadas. Descentralizar faz com o que os funcionários se sintam mais identificados com os objetivos da sua unidade e, conseqüentemente, com os de toda organização, pois tenderão a sentir-se até certo ponto responsáveis pelo êxito da empresa. Dessa forma, a despersonalização do empregado, tende a diminuir, tendo em vista que o funcionário terá relações mais próximas com seu superior, há quem foi dado ampla autoridade e responsabilidade em seu setor.

No âmbito da organização propriamente dita, a descentralização, se faz eficiente devido ao atendimento pontual de cada unidade, região, haja vista que cada uma delas, tem suas peculiaridades e condições locais singulares. Com a tomada de decisões descentralizada, os problemas locais são resolvidos com uma maior eficácia. Ao utilizar administradores locais (administrador de nível médio), esses se tornam mais estimulados para atingir os objetivos que lhe são atribuídos, tornando-se ainda, um meio de treinar e testar líderes, preparando-os para serem possíveis substitutos da alta cúpula, fazendo assim que tenham uma carga de trabalho diminuída, necessitando se preocupar apenas com as decisões mais importantes. Há que se destacar ainda, que a descentralização nos apresenta uma concorrência interna maior, tornando assim, um meio de estímulo que serve para aumentar a busca pelos objetivos da organização.

Ao analisar a conceituação destes dois termos: centralização e descentralização, pode-se compreender que tanto a centralização quanto a descentralização, nos apresentam vantagens e desvantagens, cabendo análise de diferentes pontos, sejam eles geográficos, ou de caráter decisório, o que influencia diretamente na observação que envolve a capacidade de atender mercados mais amplos, bem como a necessidade moral dos colaboradores e administradores de qualquer que seja a organização. No que tange a descentralização, podemos entender que ela está ligada, tanto com fatores de ordem social quanto com fatores de ordem racional em relação aos negócios.



A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A DESCENTRALIZAÇÃO

O peculiar contexto histórico da descentralização brasileira, que teve sua consagração através da constituição Federal de 1988, destaca que essa consolidação deveu-se sobretudo, ao fato de o país ter passado os 20 anos, de 1964 a 1984 sob uma ditadura militar, período esse, em que as decisões eram centralizadas com o controle do poder político e administrativo no âmbito federal. Analisando tal fato, a Constituição de 1988 tem como principais objetivos, dividir os recursos em um país regionalmente desigual. Reverter o quadro centralizador característico do governo militar; diminuir as disparidades entre estados fortes e fracos economicamente e, sobretudo restaurar a democracia. Conceitos esses que resultaram em um modelo federativo sem precedentes na história brasileira.

No tocante aos impactos dessa descentralização no Brasil, é preciso analisar e dividir entre o plano nacional e subnacional. Enquanto que no plano nacional se destaca o papel do governo central na condição do agente de desenvolvimento, os governos subnacionais encontram-se principalmente diante dos limites de sua ação impostos pela federação, bem como pelo pacto federativo que circunscreve a parcela de participação de cada ente subnacional no orçamento da União. É necessário salientar, porém, que para obtermos uma posição mais abrangente e concreta sobre a descentralização pós-constituição de 1988, deve-se analisar primeiramente, a conjuntura da formação do estado brasileiro, em que o poder central foi a base da construção dos estados e, numa posição mais contraditória, mas não menos influenciadora, pela tradição de revoluções burguesas com ideias liberais.

A formação do estado brasileiro é marcada pela prevalência de uma oligarquia, que enxerga uma iminência de submergir do caos anárquico, no meio rural, caso não recorresse à intervenção do poder do Império. Portanto, havia o pensamento de que, o centralismo pudesse tirar o poder dos clãs de fazendeiros e estabelecesse a prevalência do público sobre o privado. A partir dessa centralização do poder, observa-se a formação das

instituições brasileiras modernas, portadoras de uma racionalidade legal e contratual, encarregando-se da industrialização nacional e da urbanização que acompanhava, controlando cada vez mais atividades estratégicas, serviços, orçamentos e uma quantidade significativa de funcionários públicos.

POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO E INDUSTRIALIZAÇÃO.

Diante desta conjuntura, observou-se, sobretudo nas políticas públicas de Getúlio Vargas e dos militares uma predominância do poder centralizador que só passou a sofrer uma mutação pró-descentralização a partir da década de 80, onde então culminou com a Constituição Federal de 1988. Com a chegada dos anos 30 do século XX, a ideologia do “*desenvolvimentismo*”, segundo definiu Ricardo Bielschowsky (2004, p.77) foi “*a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza brasileiros*”, passando a ser o marco para a industrialização. No Brasil, a consolidação deveu-se ao capital estatal, que produziu a modernidade e intensificou o formato centralista de controle. Segundo Eduardo Raposo (*mimeo*, p. 2):

A partir dos anos 30, o Estado brasileiro transformou-se no grande promotor da industrialização nacional e da urbanização que a acompanhava, controlando cada vez mais atividades estratégicas, serviços, orçamentos e uma grande folha de funcionários.

Estava criado então, uma política onde o estado planejava, financiava, executava e monitorava o desenvolvimento. Apesar da alternância entre políticas monetaristas e desenvolvimentistas entre os anos 30 e 80 do século XX, pode-se dizer que todos os governos tiveram planos de desenvolvimento. Resultado de uma forte crise nos anos 70 e a constatação da incapacidade financeira, a centralização do estado passa a ser de fato ameaçada. No Brasil, bem como outros países em desenvolvimento, a descentralização se



deu de diversas formas, com a privatização e a redistribuição do poder central. Essa descentralização foi abordada como forma de desenvolvimento do governo federal. Com a necessidade de se aumentar a eficiência e eficácia de um Estado corporativo, a descentralização foi realmente implementada a partir da Constituição de 1988.

O ARRANJO INSTITUCIONAL DA DESCENTRALIZAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Com o objetivo de aumentar a parcela dos recursos federais compartilhados com os governos subnacionais, à descentralização implementada em 1988 determinou a redefinição da competência tributária entre União, estados e municípios. Porém, o governo federal continuou responsável pela prestação da maior parte dos serviços públicos. Finalmente é notável a implantação da descentralização política, onde reformou o modelo federativo anterior, ao reconhecer formalmente, com a Constituição Federal de 1988 os municípios como entes federativos, assim também os estados e a união. Marta T. S. Arretche (1999) afirma que “não é possível estabelecer um único fator determinante para explicar os diferentes resultados do processo de descentralização”. (Marta T. S. Arretche, 1999. p.115. Sob determinadas perspectivas, talvez se possa dizer que a descentralização foi um fator de inclusão no espaço político de atores até então considerados excluídos, sendo resultado da atuação dos movimentos sociais.



DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: A INSUFICIÊNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO BRASILEIRO.

O pós-constituição de 1988 nos apresentou os governos estaduais e locais, como novos responsáveis pela provisão de serviços públicos. A descentralização, porém, foi concretizada de modo desigual em razão da autonomia municipal, uma vez que os municípios mais pobres não possuíam os recursos ou incentivos políticos para assumirem novas responsabilidades. Um marco onde se pode apontar como único setor onde ocorreram políticas de descentralização deliberadas e ativas é o Sistema Único de Saúde, o SUS, que foram estabelecidos em 1990 e, tinha como modelo a cooperação entre os diversos níveis de governo. Porém, o sucesso dessa descentralização dependia principalmente da vontade política do governo central em abrir mão do poder decisório desses e sobre esses recursos, da capacidade desse mesmo governo em incentivar os poderes locais a assumirem novas responsabilidades e da capacidade administrativa desses governos locais. Segundo Marta T.S.Arretche (1999, p.119):

Na verdade, o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirige (...). (grifos no original).

O FINANCIAMENTO DAS FUNÇÕES: DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL.

Toda redistribuição dos recursos fiscais entre os níveis de governo, adquire um aumento de recursos arrecadados pelos governos subnacionais. Após 1988 com a diminuição de impostos arrecadados pelo governo central, os estados e municípios passam a assumir alguns princípios de impostos novos e pré-existentes, também nessa época deu-se o aumento do volume de transferência do governo central para os governos estaduais e

municipais. Segundo afirmam Kelly Pereira Guedes e Carlos Eduardo Gasparini (2007, p.304), o *“fortalecimento financeiro dos municípios (...) deu-se muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais do que pela ampliação de sua capacidade tributária”*. Para análise da descentralização no Brasil no que concerne aos limites da autonomia financeira não é possível no exercício da autonomia política decorrente da organização federativa, porém em 1988 pela constituição a descentralização política manteve-se a cargo da união.

DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E AS TRANSFORMAÇÕES NAS RELAÇÕES ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS.

Segundo Selcher, o Brasil se tornou um dos países mais descentralizados do mundo após a constituição de 1988 e, a descentralização dos recursos fiscais, que consolidou a autonomia municipal, apresentou quatro grandes transformações relacionadas ao poder estatal nacional e local. a) Aumento da autonomia política dos governos locais, sendo reconhecido os municípios como entes da federação. b) Uma maior autonomia fiscal em relação a união. c) Os municípios receberam uma atribuição de responsabilidade em relação aos principais serviços públicos, como saúde, transporte e, educação primária. d) a autonomia foi concedida aos governos locais para institucionalizarem mecanismos de participação popular, sendo também uma autonomia única dos entes federativos nos âmbitos administrativo e legislativo. Portanto, observa-se que através da Constituição federal de 1988, o equilíbrio maior na relação entre diferentes esferas da federação foi constituído, mas, persistindo significativa desigualdade econômica entre as regiões. Segundo Celina Souza, a descentralização política fiscal se apresentou como resultado na emergência de novos atores políticos e centros alternativos de poder onde competem com o governo central. Dessa forma, considera-se o Brasil como mais federal. Mesmo que em

1988 com a Constituição houve um maior equilíbrio na relação entre as diferentes esferas da federação, ainda fomenta certa desigualdade econômica entre as regiões.

Percebe-se que entre os Estados e municípios não existe cooperação sendo exemplificado pela guerra fiscal assim chamada. Na segunda metade dos anos de 1990, o endividamento dos estados abala a estabilidade fiscal, constituindo um elemento central para combater à inflação. No período de 1986 e 1995, as despesas estaduais aumentaram, para 16% do PIB. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso houve uma perda de controle de muitos estados sobre seus bancos. Sendo estabelecidas algumas condições restritivas que buscavam um ajuste nas contas estaduais. O aumento da centralização foi visível com após a atuação do governo federal sobre a estabilidade monetária e o balanço fiscal.

A EXPERIÊNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Ao assumir o governo do estado de Santa Catarina no ano de 2003, Luiz Henrique da Silveira tinha seu plano traçado e muito bem arquitetado, para transcender as barreiras do centralismo de poder localizado na capital do estado. Tratava-se da implantação daquilo que foi o trunfo de sua campanha, as Secretarias de Desenvolvimento Regional. Idealizadas para aproximar regiões e municípios distantes geograficamente do centro administrativo e financeiro do estado, a capital Florianópolis, essas secretarias nasceram como um marco de inovação e regionalização de decisões, ampliando esse poder para a sociedade, tornando o processo mais transparente.

Com critérios específicos em ao tamanho e a importância do município para a sua região, foram criadas 36 secretarias, estrategicamente distribuídas por todo o interior do estado. Utilizamos o termo estrategicamente por reunir motivos que remetem a importância de políticos aliados ao governo, na construção de um sistema bem pensado de distribuição e reunião de atores que tratam de consolidar a regionalização da campanha

bem-sucedida para se chegar ao governo do estado. No que tange a ampliação do poder político do então governador, pode-se dizer que implantação dessas secretarias foram bem-sucedidas, haja visto sua reeleição em 2006 ao governo de Santa Catarina. Porém há ressalvas quanto a implementação e a efetivação da descentralização.

Pontos como, o orçamento centralizado na capital, faz com que as secretarias permaneçam engessadas do ponto de vista financeiro, fazendo com que não desconcentre recursos e a administração regional ainda dependa de divisão e da coordenação central administrativa, que ainda concentram o poder nas secretarias setoriais. Outro fator chave que afeta de maneira significativa o entendimento e a consolidação da descentralização, é o fato do “*empreguismo*” que as secretarias conotam, talvez pela falta de instrução e qualificação de pessoal, talvez, substituindo o caráter político pelo técnico. Mas, o que realmente parece interferir diretamente na eficácia das secretarias, é a falta de autonomia de poder decisório das mesmas, que passa a ser implantado através do orçamento regionalizado.

Talvez com a implantação deste, possamos ver anseios regionais, sendo efetivamente implantados e atendidos, consolidando todo um processo que nasce de uma ideia interessante, onde haja cada vez mais a participação da sociedade no poder decisório de seu crescimento e de sua amplitude política. Nada mais justo que se tenha uma autonomia administrativa para que se possa praticar e melhorar as peculiaridades de cada região, fazendo com que os anseios sejam atendidos por quem de fato os conhece e tem o poder de agir com o discernimento de corrigir e administrar conflitos microrregionais aos objetivos maiores da descentralização. Talvez fique mais explícito que a teoria das secretarias, remontam uma concentração de poder político-partidária mais expansiva, evidenciando uma consolidação desse poder através de mecanismos de ampliação da participação de pessoas ligadas ao governo central, fazendo com que a aproximação com o cidadão, não seja tão eficaz.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, sob tal contexto a descentralização do Estado, apresenta-se como uma necessidade em várias direções. Num primeiro momento como forma de conferir maior eficiência e eficácia administrativa ao Estado. A estratégia é desconcentrar as atribuições e responsabilidades administrativas do Estado, como forma de otimizar a administração. A descentralização em seu caráter operacional, administrativo passa a se utilizar da vontade e da potencialidade da comunidade regional para conduzir com maior eficiência e eficácia suas atribuições. Nesta perspectiva, pode até conferir certo grau de autonomia na condução e execução das demandas locais, mas, as estratégias definidoras das políticas públicas e, suas implicações orçamentárias permanecem concentradas no Estado.

Outra variável da descentralização do Estado, implica nos avanços da Democracia e na participação da sociedade civil organizada. Que a democracia se apresente como a melhor forma de governo é questão que esta longe de ser dirimida ou mesmo de encontrar suma solução adequada. Mas, o fato determinante é que no contexto das sociedades contemporâneas em que nos encontramos inseridos, busca-se cada vez mais a eficiência administrativa e democracia. Como conciliar estas duas variáveis que em princípio apresentam-se aparentemente contraditórias, antagônicas? Eficiência administrativa implica na capacidade dos gestores públicos a frente da máquina estatal tomarem decisões estratégicas, acertadas e, por isso mesmo responsável, diante de determinadas situações. Tomando-se em consideração a complexidade das relações societárias advindas da dinâmica globalizada, da aceleração tecnológica e científica das dimensões e temporais e espaciais, senão territoriais e regionais em que estamos inseridos, a questão se torna determinante.

É no contexto destas questões, que a sociedade civil organizada é convocada a participar da dinâmica da administração pública. Estado e sociedade civil organizada encontram-se diante do desafio de aprofundar e ao mesmo tempo aprimorar experiências

de gestão pública. Assim, a gestão pública apresenta-se como uma postura institucional que procura envolver um conjunto de novas instituições e pressupõe a existência de formas de democracia participativa. Na medida em que essas novas instituições e espaços públicos se tornam realidade, elas contribuem para o avanço e aperfeiçoamento da democracia.

Assim, a interlocução entre a razão de Estado, através de suas inúmeras instituições, com a sociedade civil organizada pode aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos, garantindo a adequada formulação e implementação de políticas públicas, bem como a adequada aplicação dos recursos públicos. Acrescente-se neste debate que a racionalidade instrumental é critérios econômicos são necessariamente importantes, senão determinantes no modelo de sociedade de plena produção e consumo em que nos encontramos inseridos, mas em sociedades que se pretendem democráticas, participativas, há um critério anterior e mais importante: a restrição democrática à racionalidade instrumental desvinculada do reconhecimento efetivo de potencialização do espaço público como espaço humano na busca do bem viver. Assim, a gestão pública esta orientada para o cidadão.

Na perspectiva de Bresser Pereira, em sua obra: *“Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Gestão Pública (2012)”*, este cidadão é compreendido como cidadão cliente. Os funcionários governamentais, sejam eles políticos ou servidores públicos de alto escalão, não optam por uma orientação para o cidadão-cliente simplesmente porque acreditam que isto seja o certo, mas porque qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos tornam-se uma questão política central nas democracias modernas. Os cidadãos, nas democracias contemporâneas, são mais severos com os funcionários governamentais do que no passado. Eles exigem mais dos serviços públicos que são financiados com os impostos que pagam.



REFERÊNCIAS

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. **DO ESTADO SOBERANO AO ESTADO DAS AUTONOMIAS: Regionalismo, Subsidiariedade e Autonomia para uma nova ideia de Estado**. Blumenau: Edifurb, 2002.

FUKUYAMA, Francis. **A ORIGEM DA POLÍTICA: Dos tempos pré-humanos até a Revolução Francesa**. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2013.

LEBRUN, Gérard. **O QUE É PODER**. Tradução Renato Janine Ribeiro; Silvia Lara Ribeiro. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1984.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **CONSTRUINDO O ESTADO REPUBLICANO: Democracia e Reforma da Gestão Pública**. Tradução: Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARRETCHE, Marta. **ESTADO FEDERATIVO E POLÍTICAS SOCIAIS: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. 304p.

DALE, Ernest. **PLANNING AND DEVELOPING THE COMPANY ORGANIZATION STRUCTURE**. Nova York: American Management Association, 1957.

GUEDES, Kelly Pereira, GASPARINI, Carlos Eduardo. **DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E TAMANHO DO GOVERNO NO BRASIL**. Econ. Aplic. 11(2): 303-323, abr-jun 2007.

SOUZA, Celina. **DADOS**—Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001, pp. 513 a 560.

Klaus Frey (frey@tecpar.br) é Mestre em Ciência da Administração e Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Konstanz, Alemanha. Atualmente é Professor da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA Nº 15: 83-96 NOV. 2000.