

# Descentralizando a descentralização

Eros Marion Mussoi<sup>1</sup>

**E**mbora muito já se tenha discutido e exercitado sobre processo de descentralização da coisa pública, certamente muito ainda teremos para refletir e qualificar este processo. É com o objetivo de ampliar o debate no sentido de sua qualificação que se coloca este texto.

Abordar descentralização do Estado leva à possibilidade de transitar num aparente consenso. Este aparente consenso é resultado de que o tema descentralização reflete um conjunto de desejos comuns. Primeiramente, pelo desejo de participação, cada vez mais crescente, da própria sociedade na formulação e na gestão das políticas públicas. Segundo, por uma certa incapacidade do próprio Estado de promover autonomamente o desenvolvimento de uma forma sustentável e equilibrada. Terceiro, nos leva também a refletir um conjunto de dificuldades operacionais e metodológicas para que a descentralização efetiva realmente ocorra (Mussoi, 1998).

Em Santa Catarina existem dois processos recentes nos últimos 17 anos que fornecem subsídios para o debate. Sem entrar no mérito de intencionalidades subjetivas, é certo que todas têm na sua perspectiva conceitual o atendimento aos requisitos de maior racionalidade administrativa pela descentralização, maior proximidade do Estado à sociedade e dinamização da potencialidade local/regional.

O processo denominado municipalização e, especialmente,

municipalização da agricultura, implantado no início dos anos 90, é influenciado nas discussões que resultaram a Constituição de 1988 e sua aplicação<sup>2</sup>. No entanto, o Plano de Governo 1987-1991 (Pedro Ivo Campos - Casildo Maldaner) já mencionava a municipalização da agricultura e a descentralização das

---

## Descentralização é maior proximidade do Estado à sociedade.

---

ações de governo<sup>3</sup>.

A municipalização implantada no Governo 1991-1994 (Wilson Kleinübing-Antonio Carlos Konder Reis) significou um certo “descarte” de estruturas governamentais, repassando-as aos municípios, mas sem dar plenas condições para a continuidade dos serviços antes prestados. Este processo foi demarcado também pela necessidade da existência de Conselhos Municipais de Desenvolvimento, que deveriam ser órgãos gestores com capacidade decisória ou consultiva. A grande questão era a composição e a dinâmica de atuação destes conselhos, além da dificuldade dos representantes auscultarem os representados. Pesquisas mostraram que, ou as decisões já vinham tomadas, ou os argumentos técnico-burocráticos não davam espaço a debates que

levassem a decisões coletivas. O processo, operacionalizado de forma tão traumática para Santa Catarina e caótico para a gestão pública, não teve continuidade no governo seguinte.

## Atualizando procedimentos e revendo a lógica

Não é conhecida uma análise sistematizada sobre o processo de descentralização atual realizado em Santa Catarina, período 2003-2008 (Santa Catarina, 2003). No entanto, observa-se de um lado, a implantação de um modelo de regionalização da administração pública com a criação de estruturas de gestão para as Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDRs – acompanhada de uma apologia do que se chama descentralização. De outro lado, existem críticas ao modelo implantado, pelo exagero de regiões e secretarias criadas e ao que isto pode significar em termos de recursos financeiros aplicados. Aponta-se também como preocupante a dificuldade de que este processo seja acompanhado, ou melhor, seja resultado de Planos de Desenvolvimento Regionais construídos regionalmente, onde a aplicação das políticas públicas tenha uma maior eficiência em termos de inclusão social e dinamização da capacidade regional e a multidimensionalidade do desenvolvimento. Aponta-se que, na maioria dos casos, as regiões se limitam a apresentar listas de reivindicações,

<sup>1</sup>Eng. agr., Dr., Epagri C.P. 502, 88034-901 Florianópolis, SC, e-mail: eros@epagri.sc.gov.br.

<sup>2</sup>Embora na década de 60, os municípios de SC já tivessem os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, – CMDRs que analisavam e aprovavam os Planos Anuais da Extensão Rural e seus relatórios técnicos, e estes Conselhos eram compostos pelas lideranças municipais, os dois processos mais recentes, demarcam a busca da efetivação de descentralizações administrativas.

<sup>3</sup>Estas ações “deveriam ter como objetivo revitalizar os municípios, com base em uma política administrativa local ... que terá como conseqüência a distribuição de renda através de um plano integrado de desenvolvimento agrícola”.

muitas delas elaboradas por grupos sócio-profissionais.

É apontado também como preocupante o viés político-partidário, pela indicação dos gestores deste processo (figuras essenciais no processo), pela praticamente única afinidade ou indicações político-partidárias.

Alguns pontos fundamentais devem merecer reflexão, tendo-se em conta estas duas experiências recentes. Primeiramente, é fundamental caracterizar que a descentralização efetiva do Estado, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento territorial, envolve um processo extremamente complexo e assim deve ser encarado. Por outro lado, a busca da “maior racionalidade administrativa”, ou seja, a descentralização administrativa, é um ponto importante, mas **insuficiente**. É evidente que, em qualquer processo de descentralização efetivo, torna-se fundamental a busca de **maior gestão social**. E esta maior gestão social deve ser acompanhada e deve ser o resultado da construção de um **projeto de desenvolvimento territorial/regional**, no sentido apontado por Carrière & Cazella (2006).

Entendendo então um processo de descentralização como algo extremamente complexo e que quebra paradigmas na gestão pública, há que colocar em debate algumas características definidoras de uma **cultura política nacional**, que tem muito para ser superada<sup>4</sup>.

Não pretendemos (e nem podemos) colocar juízo de valor sobre as diversas intencionalidades que definem cada processo/experiência. No entanto, por princípio e para uma análise isenta, partimos da premissa

que a boa intencionalidade, no mínimo, confronta com algumas condições concretas que dificultam ou comprometem os diversos processos mencionados.

## Desafios contemporâneos

Para encaminhar algumas questões para debate, retomamos pontos fundamentais que sem dúvidas significam desafios contemporâneos:

- Descentralização implica potencialização do ativo social na gestão pública<sup>5</sup>. Isto envolve a ampliação da abertura de participação das entidades (OGs e ONGs), que atuam nas políticas públicas. Implica, neste caso, também rever a questão das instâncias participativas. É urgente uma revisão dos viciados

### Descentralização implica potencialização do ativo social na gestão pública.

“Conselhos”, onde os modelos de representatividade e participação são pelo menos discutíveis. Normal e historicamente estes conselhos têm sido órgãos de legitimação de muita coisa previamente decidida no campo político e/ou técnico.

Descentralização efetiva implica a **construção de projetos de desenvolvimento regionais/territoriais**. Estes projetos devem partir da perspectiva do dinamismo territorial efetivo, considerando a cultura político-econômica da região, e a introdução de outras alternativas. Aqui vale ressaltar a im-

portância da criação/potencialização de **pólos de ciência e tecnologia** que gerem pesquisa, conhecimento, informação e inovação de forma a dar suporte sustentável para novas concepções de desenvolvimento que obedeçam à multidimensionalidade e à interinstitucionalidade necessárias na busca da harmonia entre as dimensões econômica, ambiental, social, cultural e política<sup>6</sup>. Hoje, em Santa Catarina, o surgimento de pólos regionais universitários (universidades comunitárias regionais) que juntamente com instituições que já atuavam na produção de ciência e tecnologia, como a Epagri, UFSC e Udesc, além de entidades privadas, representam uma oportunidade excelente neste campo. Aqui fica outro enorme desafio para a descentralização, que é passar da dimensão setorial para a dimensão territorial e integrada de desenvolvimento, e da aplicação descentralizada dos recursos constitucionais para a ciência e tecnologia, na sua forma integral.

- Evidentemente, implica também e principalmente a **qualificação de gestores públicos**. As funções de coordenação de processos complexos, como a descentralização, requerem extrema **competência** na sua gestão, e não podem se restringir aos limites dos mandatos gerenciais e governamentais, e muito menos submeter-se a indicações de cunho exclusivamente político-partidário. É fundamental que os gestores públicos passem por uma apurada formação de competências, de maneira a que tenham o entendimento do processo de desenvolvimento como um todo, a partir de novas posturas de gestão pública<sup>7</sup>.

<sup>4</sup>Estamos falando de uma cultura política que, apesar de certos avanços relacionados com debates que emergiram do seio da própria sociedade, ainda continua tradicional e rançosa, eivada de **valores oligárquicos** em algumas regiões do País. Estamos falando de algumas categorias analíticas da ciência política como **o corporativismo, o autoritarismo, o patrimonialismo, o clientelismo, a formação de feudos de poder locais e regionais, e do personalismo** na gestão pública, que certamente complicam a implementação de um processo de descentralização efetivo que devia vir em favor de projetos de desenvolvimento regionais com natureza universal e plural, e que considerem todas as dimensões e todos os estratos populacionais e produtivos, principalmente a gestão social necessária para a consolidação e sustentabilidade do processo – com isto queremos demarcar que processos de descentralização devem **superar limites da temporalidade de períodos governamentais**.

<sup>5</sup>Estamos nos referindo à ampliação cada vez maior da participação social na definição de políticas públicas e na sua gestão.

<sup>6</sup>Esta última, no sentido da ampliação crescente da participação do ativo social.

<sup>7</sup>Desde o diagnóstico das diversas realidades e suas potencialidades e no enfrentamento de desafios como a inclusão social e da questão socioambiental.

Esta nova e inovadora formação de competências deve provocar modificações nos processos de planejamento e na gestão de políticas públicas, principalmente a partir de uma visão estratégica da responsabilidade do Estado na sustentabilidade dos projetos, superando os limites governamentais e absorvendo **todas** as capacidades regionais existentes (independente de viés ideológico). Claro que isto pode ser considerado uma utopia mas, se não tivermos nossas utopias, temos o grande risco de cairmos nas “mesmices” ou pouco sairmos delas, frente ao avanço necessário neste campo da gestão pública.

## Descentralização é processo pedagógico

Na verdade, este processo é um aprendizado constante. É um processo de desconstrução de hábitos gerenciais tradicionais e construção constante de novos hábitos, seja na estrutura de Estado seja na própria sociedade, que gradativamente tem a tendência de apropriar-se do processo, tornando-o cada vez mais endógeno e sustentável.

No entanto, apesar de algumas possíveis críticas mencionadas, o processo tem que avançar, buscando sempre sua maior qualificação. Na verdade, no campo teórico, estamos trabalhando num tema sensível que é a **reinvenção da relação Estado-sociedade**.

## Literatura citada

1. CARRIÈRE, J.P.; CAZELLA, A.A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. *Eisforia*, Florianópolis, v.4, n.23-47, dez. 2006.
2. MUSSOI, E.M. *Integración entre Investigación y Extensión Agraria em um contexto de descentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo: el caso de Santa Catarina, Brasil*. 1998. 420f. Tese (Doutorado) – Universidad de Córdoba, – Programa de Agroecología, Campesinato e História. Córdoba, España, 1998.
3. SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Descentralização do governo, desenvolvimento regional: um caminho para a democracia participativa*. Florianópolis, 2003. 22p.

# XI EIFFE



## Encontro de Integração dos Funcionários da Epagri

**7 e 8 de novembro de 2008**  
**Florianópolis e São José, SC**