

Descentralizando a descentralização

Eros Marion Mussoi¹

Embora 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 aplicação². 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 governo³.

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,

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

²Embora 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.

³Estas 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 superada⁴.

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 pública⁵. 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 política⁶. 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 pública⁷.

⁴Estamos 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**.

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

⁶Esta última, no sentido da ampliação crescente da participação do ativo social.

⁷Desde 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**