
Descentralização rumo ao desenvolvimento regional sustentável

Franciane Alba Röhrig*
Silvia Maria Bastistella Zasso**
Gilmar Jorge Wakulicz***

Resumo

Neste artigo apresenta-se uma reflexão em torno de alguns eixos básicos que estiveram presentes nas discussões sobre um novo padrão de gestão de políticas públicas, no bojo do processo de reconstrução democrática e participativa em nossa sociedade, as quais acabaram incorporadas como meta do atual governador do estado. A descentralização, a regionalização do desenvolvimento sustentável e a municipalização das ações, indicam que o centro do poder é repassado às regiões, assegurando-lhes autonomia e criatividade na execução das políticas públicas. Pode-se afirmar que, para existir uma descentralização verdadeira, é preciso implantar governança e ações com eficácia, ética, dar transparência ao planejamento participativo, articulação de desenvolvimento local, interagindo projetos e ações em parcerias para proporcionar uma melhoria nas condições econômicas da região e enriquecer a vida do cidadão, contribuindo para a transformação da realidade social.

Palavras-chave: Descentralização. Sustentabilidade. Desenvolvimento. Políticas públicas e participação social.

* Acadêmica do Curso de Pós-graduação *lato sensu* em Administração Pública para o Desenvolvimento Regional da Unochapecó; servidora da Saúde/SDR de Chapecó; francianealba@yahoo.com.br

** Acadêmica do Curso de Pós-graduação *lato sensu* em Administração Pública para o Desenvolvimento Regional da Unochapecó; servidora da SDR de Chapecó; silvia@cco.sdr.sc.gov.br

*** Professor pesquisador do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Comunitária Regional de Chapecó (Unochapecó); coordenador do Curso de Pós-graduação *lato sensu* em Administração Pública para o Desenvolvimento Regional; Avenida Senador Atílio Fontana, 591E, Bairro Efapi; CEP 89809-000; Chapecó, SC; gwakulicz@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo busca-se entender de que maneira as conquistas da descentralização de fato ajudam a tornar o Estado mais próximo do ideal democrático, da participação e da representação efetiva, como também de que forma os problemas e ameaças embutidas nessa trajetória também refletem riscos à implantação desse idealismo.

Assim, há quem defenda que a raiz da crise social, da miséria, do analfabetismo, da subnutrição e da criminalidade tem origem na centralização federal. Existe, hoje, uma concentração dos recursos e das decisões que deveriam mudar, porque não é possível, num país continental, ter uma legislação igual para uma geografia desigual.

A descentralização representa uma mudança de paradigmas da gestão pública, foca-se o desenvolvimento regional e procura-se atender às demandas apontadas pela população. A descentralização do poder garante à sociedade o direito de decidir os rumos do Estado.

Descentralizar, tal como se entende esse processo, implica transferir o centro de decisão, redistribuindo o poder e, conseqüentemente, atingindo interesses localizados, podendo servir, inclusive, para diluição dos conflitos em nível social. Desse modo, para que a possibilidade concreta de avanço do processo de desenvolvimento sustentável e a democracia, como pressupostos para o exercício da cidadania, concretizem-se, é necessário um enfrentamento político com os grupos sociais, no sentido de ampliar o espaço público, permitindo uma ampliação do acesso dos líderes locais, como também a própria população, às decisões importantes para o desenvolvimento da região.

Por isso, propôs-se construir uma reflexão sobre os três eixos básicos que estão presentes nas discussões a respeito de um novo padrão de gestão de políticas públicas, no bojo do processo de reconstrução democrática em nossa sociedade, as quais acabaram incorporadas como meta do atual governador. Tais eixos seriam: desenvolvimento, sustentabilidade e descentralização.

2 DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

2.1 O QUE É DESENVOLVIMENTO?

Quando se fala em desenvolvimento, a primeira idéia a que se remete é a de crescimento humano, social e, principalmente, econômico. Por muito tempo, a idéia de desenvolvimento esteve associada diretamente a de progresso; entendia-se que se houvesse crescimento econômico, simultaneamente existiria o desenvolvimento social e humano, melhorando assim o padrão de vida das pessoas (MORIN, 2000).

Infelizmente, isso não é verdadeiro, pois, com o desenvolvimento econômico, ocorre a exclusão social no âmbito urbano e rural, perde-se a diversidade cultural e, acima de tudo, agride-se sem escrúpulos o meio ambiente. Todos esses aspectos levaram a uma discussão sobre o ineficaz modelo de desenvolvimento adotado e o fim dos recursos naturais. Surge, então, uma nova organização social. Nesta, o ser humano é mais valorizado que o econômico, contempla-se a diversa dimensão da vida e pensa-se no desenvolvimento a partir de possibilidades múltiplas, reorientando os padrões produtores, levando ao surgimento de um novo tipo de nacionalidade e uma nova organização social e, assim, estabelecendo uma nova relação entre sociedade e natureza.

Diz-se que uma comunidade se desenvolve quando torna dinâmicas suas potencialidades. É possível que a palavra desenvolver queira dizer isso mesmo: desenrolar, dar seguimento a uma tendência, realizar uma predisposição genética, rodar um programa herdado; quer dizer: tornar dinâmica uma potencialidade (FRANCO, 2000).

Um correto conceito de desenvolvimento deve incluir, além do aspecto econômico, os aspectos físicos, sociais, políticos e culturais da população, e isso dificilmente pode resultar da visão e decisão de apenas uma pessoa ou grupo, exigindo a participação da comunidade na determinação das metas a serem alcançadas.

O desenvolvimento deve ser visto como um processo de melhoria das condições de vida da população envolvida no processo e, nesse caso, torna-se obrigató-

rio repensar os conceitos de desenvolvimento econômico, social e cultural de países, regiões e localidades.

Para que uma região se transforme em um local de desenvolvimento, é necessário um processo que construa comportamentos essenciais e complexos como cooperação, pluralismo político e solidariedade. Por isso, as estratégias devem colocar ênfase não apenas na construção de capacidades, mas no seu enriquecimento com valores e comportamentos voltados para o desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento econômico e social pressupõe a necessidade de que haja conhecimento do território e do arranjo espacial, permitindo assim o planejamento de ações, possibilitando a organização da sociedade com seu próprio espaço, seja ele rural, seja urbano.

O desenvolvimento local é um processo que incorpora todos os segmentos sociais, levando em conta a necessidade de mudanças econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais. Dessa forma, resultaria na melhoria da qualidade de vida da população, maior participação nas estruturas do poder, ação política com autonomia e independência.

O desenvolvimento sustentável pode também ser definido como equilíbrio entre tecnologia e ambiente, relevando-se os diversos grupos sociais de uma nação e, também, dos diferentes países na busca da equidade e justiça social.

Com isso, não se pode confundir crescimento com desenvolvimento. A diferença é que o crescimento não conduz automaticamente à igualdade, nem à justiça social, pois não leva em consideração nenhum outro aspecto da qualidade de vida do cidadão, a não ser o acúmulo de riquezas, que se faz nas mãos apenas de alguns indivíduos da população. O desenvolvimento preocupa-se com a geração de riquezas, mas com o objetivo de distribuí-las, levando em consideração a qualidade ambiental do planeta.

2.2 O QUE É SUSTENTABILIDADE?

Existem várias definições de desenvolvimento sustentável. A mais difundida e aceita diz respeito ao não-esgotamento dos recursos naturais que são essen-

ciais para as gerações atuais e futuras. O conceito de desenvolvimento está muito ligado à idéia de uma relação do ser humano com a natureza que conserva o meio ambiente. Por isso, associa-se imediatamente sustentabilidade com ambientalismo e ecologia (FRANCO, 2000).

Sustentabilidade não se refere apenas ao tipo de interação humana com o mundo que preserva ou conserva o meio ambiente para não comprometer os recursos naturais das gerações futuras, ou que visa unicamente à manutenção prolongada de entes ou processos em nível econômico, social, cultural, político, institucional ou físico-territorial, mas uma função complexa, que combina, de uma maneira particular, a interdependência, a reciclagem, a parceria, a flexibilidade e a diversidade.

Por desenvolvimento sustentável, entende-se o desenvolvimento que, ao atender às necessidades do momento presente, não significa um limite à possibilidade do entendimento das necessidades das gerações futuras. Ele leva à construção de comunidades humanas sustentáveis, ou seja, comunidades que buscam atingir um padrão de organização em rede, fortalecendo a democracia e a preservação do meio ambiente.

Um dos temas mais emergentes em nossos dias é a responsabilidade social, que é o outro lado da moeda. Significa o dever de desempenhar a tarefa ou atividade para a qual a pessoa foi designada. O grau de autonomia é proporcional ao grau de responsabilidade com os mais diversos segmentos, sejam organizações públicas, sejam privadas ou não-governamentais.

Esse tema é conhecido mundialmente. Então, a responsabilidade social é a preocupação das empresas com a qualidade de vida das pessoas que vivem ao seu redor. Nesse sentido, devem praticá-la visando à sustentabilidade do meio socioambiental, local e regional. Dessa forma, há uma relação recíproca entre a empresa, a sociedade e o meio ambiente.

2.3 DESCENTRALIZAÇÃO RUMO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

Para reportar sobre esse assunto, inicia-se falando sobre o que Moraes (2000) tem a dizer sobre

autoridade. Para a autora, delegação de autoridade implica a constituição de uma estrutura organizacional centralizada ou descentralizada. A estrutura é centralizada quando há pouca distribuição de autoridade, concentrando-se esta nos níveis hierárquicos mais elevados. A estrutura é descentralizada quando há muita autoridade distribuída.

O grau apropriado de descentralização varia de empresa para empresa e, ainda, em razão do tempo e das circunstâncias. Influências ambientais externas e internas, como o grau de competitividade existente no mercado, a necessidade na expansão geográfica para alcançar um maior número de consumidores, a cultura organizacional e a capacidade da equipe de funcionários, condicionam o grau de descentralização.

Para Mello (1996), descentralização é uma transferência de poder decisório a município ou a entidades e órgãos locais. Para maior entendimento desse assunto, segue alguns marcos da evolução do movimento a favor da descentralização.

O processo de redemocratização brasileiro pontuado pelas eleições de governador de 1982 e pela Constituição de 1988 teve como eixos a democratização dos processos e equidade dos resultados das políticas, sendo a democratização vista como condição de equidade dos resultados (FARAH, 2001).

Outro fator que favoreceu foi a crise fiscal do Estado no final dos anos 80, começo dos 90. A pressão por melhores e mais eficientes resultados das políticas estatais, por um lado, e os limites de endividamento e necessidade de superávit fiscal decorrentes das novas políticas econômicas adotadas, por outro, contribuíram para que se visse na descentralização uma alternativa de prestação de serviços públicos mais eficientes – tanto em termos de custo quanto de impacto.

Produziu-se, assim, um consenso em torno da descentralização, com vertentes e ênfases diversas.

Coalizões com predomínio de forças liberais/conservadoras enfatizam os aspectos relativos aos ganhos de eficiência e de redução do setor público. Coalizões social-democratas, por um lado, privilegiam os aspectos relativos ao controle social e democratização da gestão local. (MELLO, 1996, p.11-12).

Para Nunes (1996), descentralização e democracia são partícipes de uma mesma substância.

Arretche (1996) aponta que o movimento de descentralização levaria à criação de instituições que viabilizassem a participação dos cidadãos nas decisões públicas, permitiria superar vícios e limites do velho aparato do Estado Nacional e das instituições da democracia representativa e promoveria o fortalecimento da vida e das virtudes cívicas.

Para Farah (2001), inovações políticas desenvolvidas no âmbito local vêm alcançando a promoção de ações integradas, o estabelecimento de vínculos de parcerias com outros níveis de governo e com governos de outros municípios, a criação de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado, incluindo novos atores na formulação e implementação das políticas públicas e o compartilhamento da responsabilidade pela provisão ou gestão dos serviços ou da política pública, deixando de ser atribuição exclusiva do Estado.

Tendler (1998) analisa que a participação no governo local, feita pela sociedade civil organizada, buscaria a garantia de que a sociedade civil local faça sua parte, fortalecendo-se para pressionar e controlar o governo.

O trabalho de Souza e Carvalho (1999) destaca-se dos outros já citados por ter como eixo central a questão das desigualdades existentes entre as diferentes regiões subnacionais, tanto entre estados quanto entre cidades. As autoras argumentam que o processo de descentralização não tem tido êxito em promover a redução dessas desigualdades. Os benefícios da descentralização não se distribuem uniformemente, daí porque a valorização da instância local não pode assumir um caráter absoluto, nem a descentralização ser efetuada sem levar em conta a complexa combinação de fatores que, em cada contexto, define as possibilidades de transformação do setor público.

Por último, Neves (2000) aponta sete desafios que os governos locais devem enfrentar rumo à democratização:

- a) abertura de espaços para a explicitação de conflitos de interesse;

- b) instrumentos para incorporar a demanda dos grupos sociais mais fracos em recursos de poder nas políticas públicas municipais;
- c) socialização das informações referentes ao governo e à administração local;
- d) contemplação da heterogeneidade existente (entre grupos sociais e nos serviços prestados);
- e) busca da redução das desigualdades sociais;
- f) ênfase nos direitos humanos mínimos para exercício dos direitos políticos;
- g) luta contra o clientelismo e a corrupção.

A descentralização traz inegáveis avanços que contribuem no sentido de práticas mais democráticas na gestão pública brasileira; contém riscos e ameaças que devem ser observados e equacionados sob pena de provocarem novos danos a uma real representação dos interesses dos cidadãos ou legitimarem práticas consideradas não-democráticas.

Acredita-se que, para facilitar a vida das pessoas e reduzir a interferência excessiva do Estado no campo social e econômico, o ideal seria descentralizar decisões e ações. Dessa forma, cada órgão cumpriria suas responsabilidades e incumbências dentro de seu âmbito territorial.

Hoje, a descentralização no estado ainda vem ocorrendo de forma desestruturada, pouco planejada, com resultados desiguais em diferentes setores, temas e regiões, porém é uma importante proposta de ampliação da participação nas políticas públicas locais por intermédio da institucionalização das regras de participação e ampliação da qualidade de participantes.

Pela experiência de atuar numa Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, pode-se afirmar que se está caminhando rumo à descentralização, mas ainda não se tem por completo, talvez nem se tenha, falta muito a percorrer e muitas mudanças a serem feitas. Percebe-se que não houve um trabalho de marketing para que a população e os servidores que atuam na rede fossem conscientizados do processo de formação e transformação das metas da descentralização, como também seu real significado.

A descentralização administrativa, mote do Governador Luiz Henrique da Silveira, tem uma essência muito boa, muito forte, porém faltam muitas coisas para fortalecê-la; uma delas seria investir em capacitação para que os servidores públicos incorporem essa temática, caminhem no mesmo sentido e usem a mesma linguagem.

Pode-se destacar, também, que a ineficiência de alguns setores não está atrelada aos servidores. Talvez sejam os hábitos rotineiros ao longo das últimas décadas. As mesmas rotinas transformam o serviço público num labirinto que não tem fim. A burocracia aliada à interferência de instituições dificulta a implementação de ações. O fato é que um grande número de embaraços tira a agilidade que um governo realmente descentralizado teria.

Implantar uma política de descentralização requer pessoas com competência, conhecimento, habilidades, atitudes e criatividade para realizarem um trabalho com as comunidades locais. O gestor público precisa saber ouvir as aspirações e perceber as carências, discutindo-as com o público, ser um mediador entre as demandas locais e o governo. Sem esse agente, corre-se o risco de as reais necessidades locais não serem atendidas.

A inovação do governo é estabelecer o diálogo constante a ações realizáveis no âmbito de cada Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, instaurando a democracia mediante Conselhos de Desenvolvimento Regional.

É a partir de escutas, de audiências públicas, por intermédio de fóruns, debates abertos e reuniões do Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) que podem ser formulados projetos sociais para atender aos interesses dos municípios e às demandas de cada região. Os conselheiros são seus principais representantes (cada Secretaria conta com um Conselho de Desenvolvimento Regional – órgão colegiado que reúne o secretário regional, os prefeitos, vereadores e representantes da sociedade); e, mais que isso, são porta-vozes das discussões de cada local. Esse grupo é responsável por todo o planejamento estratégico, pela definição das prioridades que, na seqüência, serão a base do orçamento do Estado.

Então, estabelecidas as prioridades por meio das audiências públicas, pode-se construir o planejamento regional que contempla áreas determinantes para a melhoria de vida de todos os cidadãos.

A partir disso, cabe a cada Secretaria Regional executar o orçamento descentralizado e promover o desenvolvimento de sua área de abrangência, movimentando o próprio governo e transformando os recursos existentes em ações concretas a favor dos cidadãos. Por essas razões, o CDR deverá ser formado por pessoas competentes, compromissadas e com muita responsabilidade em relação à sociedade. Esse grupo possui em suas mãos decisões importantíssimas, por isso devem saber e ter clareza do que está sendo aprovado para a comunidade.

O modelo político-administrativo implantado pelo governador do estado acompanha a grande meta do milênio: “O desenvolvimento sustentável.” A sustentabilidade vem das bases, e a base são pessoas que pensam, raciocinam, criam e constroem.

Assim, pode-se afirmar que não há governança democrática, capacidade de utilizar e articular recursos locais para gerar trabalho e renda, fortalecer cadeias produtivas, construção de políticas regionais, participação nas estruturas de poder, desenvolvimento sustentável e até mesmo a descentralização, se não houver parcerias e trabalho em rede.

As redes sociais indicam uma nova forma de organizar e vivenciar espaços de poder, em que a horizontalidade das relações resulta de alguns princípios, os quais devem estar expressos na gestão e nas relações: descentralização, insubordinação, conectividade, multiliderança, autonomia, transparência, cooperação, competição e interdependência que, quando integradas, tendem a potencializar a região.

Descentralizar não é desregulamentar ou desresponsabilizar o Estado, como muitos afirmam, até porque o governo municipal faz parte do Estado. A descentralização propicia essa tomada de consciência de seus próprios problemas e a vontade de solucioná-los.

O gestor local é o grande responsável pelas transformações de que o país necessita. Não é preciso propostas, mas sim ações voltadas ao empreendi-

mento; ações que reúnem tecnologia, lazer, respeito à preservação do meio ambiente, emprego, renda, oferecendo uma nova visão de vida para a sociedade, conjugando qualidade de vida, conhecimento, convívio, solidariedade humana e ambiental e desenvolvimento sustentável.

Para concretizar essas ações, seria ideal um novo pacto federativo, que redistribuísse os recursos, fazendo com que a metade da receita arrecadada fique nas mãos dos gestores locais, no âmbito municipal. No Brasil, hoje, de cada R\$ 100,00 arrecadados em tributos, R\$ 63,00 ficam com a União; R\$ 23,50 com o Estado e somente R\$ 13,50 com o município, dito “primo pobre da República”, promovendo, assim, uma centralização dos recursos.

Para Beltrão (1984), a concentração excessiva dos recursos e decisões no nível central da Administração é uma sobrevivência deplorável do passado colonial, que não se coaduna com a urgência dos problemas e a dimensão do país. Esse processo concentrador, inconsciente, mas inexorável, que se desenvolveu progressivamente ao longo da história, acabou por entorpecer a Administração Federal, reduziu o dinamismo do desenvolvimento e marginalizou os mecanismos administrativos e comunitários.

A propósito, cabe ressaltar o ilustre posicionamento de Beltrão (1984, p. 24):

[...] Em decorrência do excessivo centralismo que constitui entre nós uma tradição centenária, o município, na maior parte dos casos, praticamente não participa da solução das graves carências que afligem o cotidiano do cidadão, especialmente quanto à alimentação, saúde, educação, habitação e outros problemas básicos, que assumem freqüentemente aspectos dramáticos. A decisão desses assuntos foi ao longo dos anos sendo avocada pelos outros níveis da Federação, notadamente pela União, com o conseqüente esvaziamento da autoridade local. É, no entanto, o Prefeito Municipal aquele que sofre diretamente a pressão e o ônus da insatisfação popular. Logo ele que, geralmente, não dispõe de recursos nem tem participação efetiva nas soluções.

No momento em que se inverte a pirâmide do bolo tributário e se coloca a maior parte nas mãos das prefeituras, com governos sérios e comprometidos, reverte-se o quadro de miséria, caracterizado por

milhões de analfabetos e milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza numa das maiores economias do mundo. Beltrão (1984) comenta que:

[...] o município é a grande realidade física, social e humana da Federação; só no município podem ser bem resolvidos os problemas que afetam o dia-a-dia dos brasileiros, os problemas de alimentação, de saúde, de ensino e semelhantes.

Assim, a descentralização pode caracterizar-se como uma estratégia que permite aliviar as cargas de nível central, dando estabilidade ao processo democrático.

A administração precisa ser descentralizada por intermédio de instâncias mais próximas das demandas da população. Somente dessa forma o governo estaria voltado, realmente, para a população que vive nos municípios onde estão as demandas da cidadania, como habitação, saúde, cultura e lazer. Estas demandas não se executam num governo centralizador.

Vale a pena trazer mais uma colocação de Beltrão (1984, p. 25):

A descentralização constitui, na verdade, a melhor maneira de assegurar a eficácia e reduzir o custo dos programas federais. Nenhum plano nacional poderá ser realmente eficaz se não tiver sua execução amplamente descentralizada e se não puder engajar, desde a fase de sua elaboração, a participação dos mecanismos administrativos locais, que estão naturalmente melhor habilitados a identificar e resolver os problemas da maneira mais rápida e peculiar a cada caso.

Para Stein (1997), a descentralização está carregada de conotações positivas e relacionada a processos de democracia, solidariedade e participação, mas a descentralização, como todo e qualquer mecanismo/instrumento de ação governamental, não possui qualidades exclusivamente positivas. Se por um lado pode motivar relações que reconstruam um tecido social mais organizado e solidário, no qual se constituam novos papéis e *status*, por outro, pode também se caracterizar como uma forma de reforço ao aparelho de dominação, encobrindo a face obscura de um regime autoritário e fechado.

Ainda para Stein (1997), é fundamental a existência de precondições para que a descentralização

viabilize processos de participação popular e garanta o acesso universal às informações necessárias para a gestão, dificultadas pela burocracia, e o assento aos segmentos menos poderosos da sociedade na composição dos conselhos de direção e transparência dos processos de gestão e tomada de decisões.

A política da descentralização pode ser muito importante não só para fazer com que as ações e os recursos sejam geridos pelos estados e municípios, mas também para criar uma cultura de eficiência e eficácia. A descentralização é requisito essencial para estimular a dinâmica participativa.

Nesse sentido, precisa-se de autonomia na prática política, ou seja, descentralização do poder, na perspectiva de que as esferas locais possam definir suas prioridades e determinar e gerir os recursos necessários para dar conta destas prioridades, de acordo com suas possibilidades, necessidades e especificidades.

Isso implicaria numa revisão da sistemática de repartição dos recursos fiscais entre as três esferas de governo, visando ampliar a participação dos governos locais, assim como rever a competência desses governantes na questão tributária, oferecer suporte financeiro efetivo ao conceito constitucional da autonomia, como também praticar efetivamente as normas do federalismo que norteia a Constituição do Estado Brasileiro.

Para Vaz (2006), a descentralização implica a transferência efetiva de poder decisório para agentes locais da Administração Municipal (pode-se relacionar, também, o âmbito estadual). Isso significa que os órgãos regionais têm autonomia, dentro dos limites estabelecidos, para formular políticas locais, estabelecer prioridades e planejar o atendimento às demandas. Entretanto, segundo o referido autor, a simples decisão de uma cidade em unidades independentes entre si prejudica a implantação de políticas públicas abrangentes, ou seja, a descentralização, mantendo-se a unidade do município, sempre será parcial: o governo transfere uma parcela do poder de decisão que pode ser maior ou menor, nunca total. A descentralização pode abranger, além da execução de atividades, as decisões referentes à formulação de políticas, à definição de prioridades, ao planejamento operacional, à normatização e ao controle. Quanto

maior o grau de transferência dessas atribuições, maior será o grau de descentralização implantado.

Tem-se em mente que o processo de descentralização pressupõe a existência da democracia, da autonomia e da participação. Essas políticas passam pela redefinição das relações de poder, o que implica a existência de um pluralismo, entendidas como ação compartilhada do Estado e da sociedade (participação popular). Devem atender às necessidades humanas básicas, tendo em vista um horizonte político de transformação social, na busca da construção de uma cidadania efetiva que incorpore a maioria da população catariense atingida, historicamente, por longo e penoso processo de exclusão política, econômica e social.

Para além das definições formais, o elemento fundamental para ampliar o processo de descentralização encontra-se na participação organizada da população, ou seja, no controle social, desde a definição das prioridades (quando confecção dos orçamentos), no estabelecimento das metas a serem atingidas, no controle de sua execução; enfim, no exercício da cidadania em nível local para que se cumpra o dever do Estado e o direito do cidadão. Desse modo, não se atua somente na direção de ampliar os espaços democráticos, dando sentido político à natureza do processo de descentralização, mas também aumenta-se o grau de autonomia do poder local.

2.3.1 Descentralização: vantagens e desvantagens

Segundo Fayol (2000), a descentralização faz com que as decisões sejam pulverizadas para os níveis mais baixos da organização. A tendência moderna é descentralizar para dar melhor utilização dos recursos humanos. O princípio que rege a descentralização é assim definido: a autoridade, para tomar ou iniciar a ação, deve ser delegada tão próxima da cena quanto possível. A descentralização é tanto maior quanto:

- a) as decisões importantes são tomadas nos níveis mais baixos da hierarquia;
- b) a supervisão sobre as decisões tomadas. A descentralização significa relativa autono-

mia e independência para tomar decisões, ocorre quando não há nenhum controle direto sobre a tomada de decisão.

Para que numa administração a descentralização possa ser ampliada, é primordial observar os seguintes elementos:

- a) complexidade dos problemas organizacionais – o avanço tecnológico, as inovações, a intensificação das comunicações, a diversificação das linhas de produtos e mercados em desenvolvimento requerem versatilidade, rapidez e precisão nas decisões, o que é impossível quando a autoridade é concentrada em um só executivo no topo da organização. Com isso, apenas uma pessoa se responsabiliza, enquanto a totalidade das pessoas trabalha dependendo de suas decisões. A descentralização utiliza todos os cérebros e músculos da organização;
- b) delegação de autoridade – a organização, como um organismo vivo, deve ajustar-se e expandir-se continuamente para sobreviver e crescer. O crescimento é um sinal de vitalidade e garantia de sobrevivência. Para não atrofiar essa vitalidade com sobrecarga de trabalho, a delegação de autoridade é a resposta correta para aumentar o esforço da organização;
- c) mudança e incerteza – quanto maior a necessidade de mudança e inovação, maior será a necessidade de descentralização;
- d) em tempos de estabilidade – a descentralização é preferível em épocas de certeza e previsibilidade. Em situações de risco, crise ou dificuldade, a autoridade é centralizada no topo, enquanto durar a emergência, e a descentralização somente voltará quando o perigo for ultrapassado. Essa visão é criticada. A descentralização é hoje enfatizada em tempos de mudança e de emergências.

A descentralização permite que as decisões sejam tomadas pelas unidades situadas nos níveis mais baixos da organização, proporcionando um conside-

rável aumento de eficiência; pode, ainda, propiciar algumas vantagens, tais como:

- a) os gerentes ficam próximos do ponto no qual devem tomar as decisões. A descentralização corta os atrasos nas decisões causadas pelas consultas à matriz ou a supervisores distantes. As pessoas que vivem os problemas são as indicadas para resolvê-los no local, economizando tempo e dinheiro;
- b) aumenta a eficiência e a motivação, aproveita melhor o tempo e a aptidão dos funcionários, evitando que fujam à responsabilidade;
- c) melhora a qualidade das decisões à medida que seu volume e sua complexidade se reduzem, aliviando os chefes do trabalho decisório. Os altos funcionários concentram-se nas decisões importantes;
- d) reduz a quantidade de papelório e os gastos respectivos, ganha-se tempo, toma-se na hora uma decisão que levaria vários dias para ser comunicada;
- e) os gastos de coordenação são reduzidos em face da autonomia para tomar decisões. Isso requer uma estrutura organizacional definida, com políticas que definam até que ponto as unidades podem tomar suas decisões;
- f) permite a formação de executivos locais ou regionais motivados e mais conscientes dos seus resultados operacionais. A estrutura descentralizada produz gerentes gerais em vez de simples especialistas.

As desvantagens que a descentralização pode provocar são:

- a) falta de uniformidade nas decisões. A padronização e a uniformidade reduzem custos operacionais. A descentralização provoca perda de uniformidade nas decisões. As reuniões de coordenação entre o pessoal central e o regional podem reduzir esse problema;
- b) insuficiente aproveitamento dos especialistas. Os especialistas de *staff* concentram-se na ma-

triz e são mais utilizados, desde que a direção defina as relações entre a matriz e o campo de atividades para assegurar o equilíbrio;

- c) falta de equipe apropriada no campo de atividades. A descentralização requer treinamento e designação paulatina de funções.

3 CONCLUSÃO

A descentralização é um processo dialético que se dá em relação ao poder centralizado. Com esse processo de transferência de poder para pessoas ou grupos, a descentralização contraria interesses, pois esses atores organizam-se em torno de competências que lhes atribuem o poder de tomar suas próprias decisões. Então, há uma redistribuição do poder decisório, porque a redistribuição de poder é uma decisão política, chamada de político-administrativa ou territorial, não se referindo à transferência de atribuição de decisão para outro órgão e também envolve uma dimensão geográfica ou espacial.

Dessa forma, poderá ter um novo direcionamento, planejamento, organização, vários diagnósticos da necessidade e controle vinculados à regional que estarão a todo o momento interligados ao Estado, Município e à Sociedade, se for uma administração voltada para alcançarem objetivos e produzir resultados. É em função dos objetivos e resultados que a organização deve ser dimensionada, estruturada e orientada. Daí a ênfase colocada nos objetivos organizacionais e resultados pretendidos como forma de avaliar o desempenho das organizações. Por essas razões, é essencial que um administrador cumpra seus princípios de planejar, organizar, dirigir e controlar o trabalho dos subordinados. O ser humano necessita cooperar com outras pessoas para atingir sua eficácia e sua eficiência dentro de um contexto de organização e empreendimentos.

A descentralização representa uma mudança de paradigmas da gestão pública, visualizando o desenvolvimento regional e atendendo às demandas apontadas pela comunidade. Garante à sociedade o direito de decidir os rumos do Estado.

A principal mudança da descentralização é a transferência do poder de decisão para o povo da localidade ou regionalidade, ou seja, do povo catarinense.

Pode-se afirmar que o Estado está a caminho do desenvolvimento sustentável, uma vez que as ações estão sendo trabalhadas para atender às necessidades regionais e locais.

O governo central direciona esse processo rumo ao equilíbrio social, da sustentabilidade e da harmonia. Assim, as secretarias regionais têm sua autonomia orçamentária e administrativa para atender às demandas do governo na região. Os caminhos entre o Estado e o cidadão estão mais próximos. Em cada cidade-pólo, a Secretaria está apta a resolver os problemas sem que os prefeitos, vereadores e a comunidade precisem se deslocar à capital. A intenção é preparar os cidadãos para assumirem um papel mais ativo e participativo, com ações significativas rumo à construção de um novo caminho, de uma nova política e uma sociedade mais democrática, participativa e com prosperidade às gerações futuras.

A descentralização do governo propicia o desenvolvimento regional, constrói um ambiente de cooperação, governabilidade, criando um círculo de participação de vários atores da sociedade civil e interligam-se por intermédio dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, mediadoras entre as demandas locais e o governo estadual.

O fato de alguém ser um elemento político e ativista não garante que esteja engajado nas dinâmicas e ações que apontam à descentralização. O processo exige um ato consciente, responsável e de acordo com os anseios de participação e de coletividade. Exige, portanto, uma consciência que vá além do senso comum, mas que

se construam teias por meio do diálogo, das ações, das parcerias, da participação, da competitividade, do cooperativismo, do comprometimento, interagindo com todos os envolvidos nesse processo de descentralização governamental em favor das mudanças que elevam a qualidade de vida, com base nas potencialidades locais (comunidades, empresas, municípios e regiões).

As políticas de desenvolvimento regional sustentável devem estabelecer prioridades, entre as diferentes linhas e opções, na aplicação de recursos humanos, materiais, financeiros ou fiscais, entre outros. Dessa forma, consegue-se obter maiores retornos dos recursos investidos tanto do ponto de vista econômico quanto social e ambiental e, também, construir, nutrir e educar comunidades sustentáveis, nas quais se pode satisfazer às aspirações e às necessidades sem diminuir as chances das gerações futuras.

Quanto mais a sociedade, mediante grupos organizados, acreditar e assumir sua parte de responsabilidade no processo de inclusão de pessoas, mais rápido o Brasil passará a ser um país desenvolvido, com uma população mais culta e mais feliz.

A sociedade atual precisa adotar um modelo de gestão que não despreze seus atores, que são os principais agentes do desenvolvimento social, base do desenvolvimento econômico; um modelo de gestão que viabilize a participação dos cidadãos nas decisões públicas; um modelo em que os gestores locais, por contato direto com as demandas populares, possam tomar decisões para sanar as necessidades da comunidade, sem vinculações político-partidárias, sem nepotismo e sem cabides de empregos. Esse modelo parece ser o ideal para desenvolver a descentralização rumo ao desenvolvimento sustentável.

Decentralization heading for a sustainable regional development

Abstract

The article presents a reflection around some basic axes that had been present in the quarrels on a new standard of management of public politics, in the bulge of the process of democratic and participative reconstruction in our society and that had finally incorporated as goal of current state Governor: The decentralization of the

power, the regionalization of the sustainable development and the municipalization of the actions, indicates that the center of the power is repassed to the regions, assuring to them autonomy and creativity in the execution of the public politics; it can be affirmed that to exist a true decentralization it is necessary to implant government action with effectiveness, ethics, to give transparency to the participative planning, joint of local development, interacting projects and actions in partnerships to provide an improvement in the region economics conditions and enrich the life of the citizen, contributing for the transformation of the social reality.

Keywords: Decentralization. Maintenance. Development. Public politics. Social participation.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 11, n. 31, 1996.

BECKER, B. K. Logística: uma nova racionalidade no ordenamento do território? In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 3., 1993, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: AGB, 1993.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: São Paulo: Atlas, 1998.

_____. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Programa da Qualidade no Serviço Público PQSP: Instrumento para a avaliação da gestão pública, Ciclo 2004, Brasília, DF: MP, Seges, 2004.

BRESSER, L. C. Pereira. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998.

DAHL, R. A. **Dilemmas of Pluralist Democracy**: autonomy vs. control. Manufacturer: Yale University Press, May 1986. p. 1-54.

_____. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Ed. USP, 1997.

DINIZ, E. Globalização, reformado Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 13-22, out./dez. 2001.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local e governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

FAYOL, Henri. **Teoria Neoclássica da Administração** – Wikipédia, a Enciclopédia Livre, 2000.

FRANCO, Augusto de. **Porque precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável**. 2. ed. Brasília, DF: Compukromus, 2000.

MELLO, M. Crise Federativa, guerra fiscal e hobessianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-12, jul./set. 1996.

MORAES, Anna Maris Pereira. **Iniciação ao Estudo da Administração**. São Paulo: Makron Books do Brasil, 2000. cap. 5, p. 95.

MORIN, Edgar. **Saberes globais e saberes locais** – o olhar transdisciplinar. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

NEVES, G. H. **O município no Brasil** – marco da referência e principais desafios. São Paulo: Fundação Konrad (Adenauer), Stiftung, 2000. (Cadernos Adenauer 4).

NUNES, E. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 32-40, jul./set. 1996.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo: Cortez, 1997.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos**: uma visão crítica. Brasília, DF: Enap; Rio de Janeiro: Revan, 1998.

VAZ, Carlos José. **Superando o Governo Centralizado**. 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 25 set. 2006.

Recebido em 12 de junho de 2007
Aceito em 17 de dezembro de 2007