



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE
PRODUÇÃO**

Evanir Dario

**PROPOSTA DE REARRANJO DAS PRÁTICAS DE GESTÃO
PÚBLICA PARA O NOVO SISTEMA DE
DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE SANTA
CATARINA ATUAR COMO REGIÕES EM APRENDIZAGEM**

Tese de Doutorado

FLORIANÓPOLIS

2004

EVANIR DARIO

**PROPOSTA DE REARRANJO DAS PRÁTICAS DE GESTÃO
PÚBLICA PARA O NOVO SISTEMA DE
DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE SANTA
CATARINA ATUAR COMO REGIÕES EM APRENDIZAGEM**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção da Universidade Federal de
Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção
do título de Doutor em Engenharia de Produção.

Orientador: Prof. Nelci Moreira de Barros, Dr.

FLORIANÓPOLIS

2004

EVANIR DARIO

**PROPOSTA DE REARRANJO DAS PRÁTICAS DE GESTÃO
PÚBLICA PARA O NOVO SISTEMA DE
DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE SANTA
CATARINA ATUAR COMO REGIÕES EM APRENDIZAGEM**

Esta Dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do grau de **Doutor em Engenharia de Produção** no **Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção** da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 23 de dezembro de 2004.

Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.
Coordenador

Banca Examinadora:

Prof. Nelci Moreira de Barros, Dr.
UFSC - Orientador

Profa. Ruth Terezinha Kehrig, Dra.
UNOESC

Prof. Antônio Nicolló Grillo, Dr.
UNISUL

Prof. Mário César Barreto Morais, Dr.
UDESC

Prof. Francisco Antônio Pereira Fialho, Dr.
UFSC

Aos meus pais
Benjamim (*in memoriam*) e Amabile pelo exemplo de vida, ao
Flávio e a minha filha Maira pelo carinho, incentivo e
compreensão.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Ricardo Miranda Bárcia, meu primeiro orientador, pela confiança depositada quando do meu ingresso no programa de PPGEP.

Ao professor Nelci Moreira de Barros, meu orientador, pelos ensinamentos, apoio e compreensão durante este trajeto de construção.

Aos professores Antônio Nicolló Grillo, Mario César Barreto Moraes, Ruth Terezinha Kehrig e Francisco Antônio Pereira Fialho, pelas valiosas contribuições, integrando a banca examinadora.

Aos entrevistados da Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão, Secretarias de Desenvolvimento Regionais, Conselho Estadual de Desenvolvimento, Conselho Regional de Desenvolvimento e Federação Catarinense dos Municípios – FECAM que disponibilizaram informações e emprestaram do seu tempo para que pudéssemos realizar a pesquisa.

À Coordenação do Curso, professores, colegas e servidores do PPGEP, o nosso reconhecimento pelos ensinamentos, troca de experiências, convivência fraterna e maneira solícita com que sempre fomos atendidos.

Aos colegas das Faculdades Integradas Associação de Ensino de Santa Catarina – ASSESC, pelos estímulos durante a caminhada.

Aos meus familiares e amigos, pelo incentivo e compreensão.

RESUMO

DARIO, Evanir. **Proposta de rearranjo das práticas de gestão pública para o novo sistema de descentralização administrativa de Santa Catarina atuar como regiões em aprendizagem.** 2004. 187f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

A presente pesquisa tem como objetivo propor um rearranjo das práticas de gestão pública para o novo sistema de descentralização administrativa que está sendo implantado no Estado de Santa Catarina, a fim de que este possa vir a atuar como regiões em aprendizagem. Apresenta os Planos de Governo do Estado de Santa Catarina no período de 1983 a 2006, destacando “o Plano 15”, que está em execução pelo governo atual (gestão 2003-2006), onde se inclui sua proposta de descentralização administrativa. Como embasamento histórico-conceitual para o trabalho proposto faz-se uma retrospectiva da Administração Pública no Brasil a partir da Constituição de 1824, passando pela era Vargas, com o crescimento do aparelho do Estado nas décadas 30 e 40. No Governo Juscelino Kubitschek, com a alteração do regime presidencialista para parlamentarista, chegando-se a revolução de 64 e aos governos militares. Refere-se também, no período de 1964 a 1985, às suas diferentes fases de: reconstrução da economia, endurecimento político, ajustes às crises de petróleo, com expansão do setor estatal e substituição das importações, o esgotamento do modelo e a transição para a democracia. Com o encerramento dos governos militares, inicia-se um novo período da Administração Pública Brasileira, a partir da eleição pelo Congresso Nacional de Tancredo Neves, da promulgação da Constituição de 1988 no Governo Sarney, e da eleição e *impeachment* de Fernando Collor. São descritas, as mudanças que ocorreram na Administração Pública, nos oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1992-2000), com a Reforma Estatal, o Plano Diretor da Reforma do Estado (PRDE), encerrado-se este capítulo com o Plano Plurianual do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, 2004-2007. São discutidas as implicações da Reforma do Estado e a crise que o Estado enfrenta a partir dos anos 70 e suas relações com o processo de globalização. Apresenta-se uma síntese do Planejamento Público no Brasil de 1947 até 2003, assim como os Planos Econômicos de 1980 até o Plano Real, nos governos de Itamar e Fernando Henrique Cardoso. Aspectos da centralização e descentralização na administração pública, e, dos recursos nas Constituições Federais e Estadual de 1967 a 1988. A distribuição destes entre União, Estados e Município são abordados enquanto subsídios para a análise empírica. Como fundamentação teórica se aborda a gestão pública e a implementação de novos modelos. O texto trabalha a questão dos rearranjos por meio de da reestruturação de processos que visam tornar as organizações mais eficientes, eficazes e efetivas apresentando uma síntese da evolução dos modelos de mudança organizacional. Apresentam-se questões vinculadas às competências dos atores envolvidos no processo de gestão, e a implantação de novas práticas gerenciais dentro de regiões em aprendizagem que vêm sendo implementadas pelos diferentes níveis de governo estadual e que deverá constituir-se no foco das indicações de continuidade do presente trabalho, referida ao Governo do Estado de Santa Catarina, dentro da sua proposta de descentralização.

Palavras chave: Gestão pública. Descentralização. Rearranjo. Regiões em aprendizagem.

ABSTRACT

DARIO, Evanir. **Proposta of rearrangement of public management practices within the new system of administrative decentralization in the learning regions of Santa Catarina.** 2004. 187 f. Thesis (Doctoring in production Engineering) - Technology Center, Federal University of Santa Catarina, Florianópolis.

The present study intends to propose a rearrangement of public management practices within the new system of administrative decentralization in the learning regions. It presents Plans of the Government of the State of Santa Catarina in the period 1983 to 2006, emphasizing the “Plan 15”, which is being implemented by the current government and includes its administrative decentralization proposal. The conceptual-historical foundation of this study begins with a historical review of public administration in Brazil. It parts from the Constitution of 1824 and passes the President Vargas Era, referring to the growth of the State apparatus in the decades of 1930 and 1940. During the Juscelino Kubitschek Government, is distinguished the creation of the “Administrative Studies and Projects Committee” and the shift from presidentialism to parliamentarism. The revolution of 1964 and the military governments are also mentioned. The edition in 1967 of the Decree-Law nr. 200 is considered a landmark in the managerial administration in Brazil. As for the period 1964 to 1985 are distinguished its different phases of: reconstruction of the economy; political hardening; adjustments to the oil crises (with the expansion of the public sector and substitution of the imports); and the exhaustion of the model and transition to democracy. The end of the military governments led to the beginning of a new period for the Brazilian public administration, with the election of President Tancredo Neves by the National Congress; the promulgation of the Constitution of 1988 during the government of Sarney; and the election of President Fernando Collor. During the government of Collor, the Decree nr. 99179/90 instituted the “Deregulation Program”, and the Law nr. 8140/90 introduced some modifications in the structure of the federal administration. The changes that occurred in public administration during the eight years of the government of Fernando Henrique Cardoso are described, including the “State Reform” (based on the document “Guiding Plan of State Reform”). This chapter closes with the Pluriannual Plan of the government of Luiz Inácio Lula da Silva (2004-2007). The study also presents the implications of the State Reform and the crisis faced in the 1970’s with the first signs of exhaustion of the model; the reduction of growth rates; the rise of unemployment; inflation; and the process of globalization. Public planning in Brazil from 1947 to 2003, as well as the economic plans from 1980 until the Plan of the Real during the governments of Itamar Franco and Fernando Henrique Cardoso, are reviewed. Aspects of the centralization/decentralization in public administration in the Federal and the Member-State Constitutions from 1967 to 1988 are discussed, as well as the distribution of financial resources among Union, Member-States and Municipalities, seen as subsidies for an empirical analysis. The study also focuses on public administration and the implementation of new managerial models, dealing with aspects of the rearrangements through reorganization of processes. These processes aim at making the organizations more efficient, productive and effective, presenting a synthesis of the evolution of the models of organizational change. Finally, the study approaches issues related to abilities of the actors who are involved in the managerial process and the implantation of new managerial practices within learning regions. This concept is being implemented at different government levels and will constitute the focus of the continuity of the present study, together with the government of the State of Santa Catarina, within its proposal of decentralization.

Keywords: Public management. Decentralization. Rearrangement. Learning region.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Centralização das políticas públicas.....	25
Figura 2: As três dimensões da competência.....	107
Figura 3: Processo de análise e arquitetura de descentralização.....	119
Figura 4: Mapa das Secretarias de Desenvolvimento Regional.....	152
Figura 5 – Representação do DESENVESC e CDR	153
Figura 6: Organograma da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional.	154
Figura 7: Sistema de rearranjo.....	172

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Histórico da Administração Pública no Brasil – 1824 A 1891.	26
Quadro 2: Histórico da Administração Pública no Brasil – 1930 a 1951.	28
Quadro 3: Histórico da administração pública no Brasil – 1956 a 1962.....	29
Quadro 4: Histórico da Administração Pública no Brasil – 1964 a 1984.	32
Quadro 5: Histórico da Administração Pública no Brasil – 1985 a 2003.	34
Quadro 6: Planejamento na administração pública Brasileira – 1947 a 1956.	43
Quadro 7 - Planejamento na administração pública Brasileira – 1967 a 1980.....	44
Quadro 8: Planejamento na administração pública Brasileira – 1984 a 2003.	46
Quadro 9: Planos Econômicos: período de 1980 a 2006.....	50
Quadro 10: Políticas públicas: período de 1990 a 2003	51
Quadro 11: Políticas Públicas na Área Social, Governo Fernando Henrique Cardoso – 1995 a 2003	54
Quadro 12: Repartição dos recursos em um exercício financeiro União -Estados - Municípios.....	58
Quadro 13: Plano de Governo Esperidião Amin/Paulo Bauer –1999/2002.	65
Quadro 14: Plano de Governo Esperidião Amin / Paulo Bauer – 1999/2002.	66
Quadro 15: Planos de Governo do Estado de SC: 1983 a 2006.....	68
Quadro 16: Políticas Publicas: descentralização de recursos na Constituição Federal – 1967-1988.....	83
Quadro 17: Modelos da nova administração pública.	91
Quadro 18: Formas históricas de estado e sociedade no Brasil.....	93
Quadro 19: Distinção entre Administração Pública Gerencial e Burocrática.	94
Quadro 20: Evolução dos modelos de mudança organizacional a partir de 1911.	101
Quadro 21: Evolução dos modelos de mudança organizacional a partir da década de 60.....	102
Quadro 22: Descentralização da gestão pública - Nível central: Competências essenciais.....	120
Quadro 23: Descentralização da gestão pública – Nível regional: Competências essenciais.....	121
Quadro 24: Descentralização do governo - Nível central: Estrutura.....	122
Quadro 25: Descentralização do governo - Nível regional: Estrutura.....	124

Quadro 26: Alianças estratégicas com a sociedade civil organizada - Nível central: Competências essenciais.....	125
Quadro 27: Alianças estratégicas com a sociedade civil organizada - Nível regional: Competências essenciais.....	127
Quadro 28: Participação da comunidade - Nível central: Competências essenciais.	128
Quadro 29: Participação da comunidade - Nível regional: Competências essenciais.	129
Quadro 30: Planejamento regionalizado - Nível central: competências essenciais.....	130
Quadro 31: Planejamento regionalizado - Nível regional: Competências essenciais.	132
Quadro 32: Modernização e rearranjo; recursos tecnológicos, metodologia e modelo – Nível central: Competências essenciais.....	133
Quadro 33: Modernização e rearranjo; recursos tecnológicos, metodologia e modelo – Nível regional: Competências essenciais.....	135
Quadro 34: Escolha, perfil e qualificação dos atores - Nível central: Competências essenciais.....	137
Quadro 35: Escolha, perfil e qualificação dos atores - Nível Regional: Competências essenciais.....	138
Quadro 36: Estrutura - Nível central: Competências.....	140
Quadro 37: Estrutura: Competências regionais – Nível regional.....	141
Quadro 38: Estrutura: Competência regionais – Nível regional.....	142
Quadro 39: Estrutura - Nível central: Indicadores de análise.....	143
Quadro 40: Estrutura - Nível regional: Indicadores de análise.....	145
Quadro 41: Leis, contratos e concessões.....	162

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CEPA	Conselho de Estudos e Projetos Administrativos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CDR	Conselho de Desenvolvimento Regional
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DESENVESC	Conselho de Desenvolvimento Estadual
FCO	Fundos Regionais do Centro Oeste
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNE	Fundos Regionais do Nordeste
FNO	Fundos Regionais do Norte
FORUNCAT	Fórum Catarinense
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre Serviço de qualquer Natureza
IT	Imposto sobre Transporte
ITBI	Imposto sobre Transferência de Bens Imóveis
ITR	Imposto Territorial Rural
IUEE	Imposto Único sobre Energia Elétrica
IULC	Impostos Únicos
IUM	Imposto Único sobre Minerais
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OGU	Orçamento Geral da União
ONGs	Organizações não Governamentais

PAI	Plano de Ação Imediata
PASEP	Programa de Assistência aos Servidores Públicos
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PNAGE	Programa Nacional de Apoio da Modernização de Gestão do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PND	Programa Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parcerias Público Privadas
PRODEC	Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
REFORSUS	Recuperação da Capacidade Operativa da Rede do Sistema Único de Saúde
SC	Secretária Central
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SPG	Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Contextualização do tema	14
1.2 Definição dos principais termos	15
1.3 Definição do problema.....	17
1.4 Objetivos.....	18
1.4.1 Objetivo geral.....	18
1.4.2 Objetivos específicos	18
1.5 Justificativa.....	19
1.6 Limitações da Pesquisa	19
1.7 Originalidade, ineditismo e relevância do tema da tese	20
1.8 Organização do documento	20
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	22
2.1 Estado, Governo e Políticas Públicas.....	22
2.1.1 Estrutura do estado federal brasileiro	24
2.1.2 Retrospectiva histórica da administração pública no Brasil	25
2.1.3 Planos de governo do Estado de Santa Catarina (1983 a 2006).....	55
2.2 Centralização versus descentralização	69
2.2.1 Da centralização à descentralização.....	72
2.2.2 Formas de descentralização	74
2.2.3 Descentralização da gestão do governo	75
2.3 Gestão pública	90
2.4 Rearranjos	97
2.5 Competências Essenciais	103
2.6 Regiões em aprendizagem	109
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	116
3.1 Caracterização da pesquisa	116
3.2 Amostra	116
3.3 Síntese dos procedimentos metodológicos	118
3.4 Processo de análise	119
4 RESULTADOS DA PESQUISA	120

4.1 Percepção dos atores	120
4.2 Análise de contexto	147
4.3 Análise da Legislação e de Relatórios Técnicos	150
4.4 Entorno Nacional e Internacional	156
4.5 Resultado final: da proposta de rearranjo	159
4.5.1 O que é um Instituto	161
4.5.2 Por que uma autarquia especial?.....	161
4.5.3 Como resolver a necessidade de publicização: as parcerias público-privadas.....	161
4.5.4 Da operacionalização do PPP	163
4.5.5 Principais características da estrutura de rearranjo proposta	163
4.5.6 Diretrizes básicas para o Instituto.....	164
4.5.7 Objetivo do instituto.....	165
4.5.8 Requisitos necessários.....	165
4.5.9 Acompanhamento e análise dos arranjos produtivos: definições.....	166
4.5.10 <i>Modus operandi</i> do instituto.....	166
4.5.11 Documentos a serem elaborados.....	167
4.5.12 Etapas a serem cumpridas	169
4.5.13 Criação de mapas temáticos para cada uma das trinta regiões	170
4.5.14 Requisitos para o Sistema de Avaliação de Políticas Sociais	170
4.5.15 Estudos sociais por setor	170
4.5.16 Desempenho da indústria de transformação.....	171
4.5.17 Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina	174
5 CONCLUSÕES	176
REFERÊNCIAS	177
APÊNDICE	185

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por tema a gestão descentralizada, no âmbito do governo estadual de Santa Catarina. Nesse sentido, o estudo examina a questão desde o estrato federal. Pretende assim, facilitar a passagem das diretrizes emanadas da União, para o próprio âmbito estadual e assegurar sua chegada aos municípios. A necessidade de descentralização é estudada como estratégia de organização governamental, e forma do governo se aproximar da população para a formulação e implementação das políticas públicas. No caso do governo em foco a estratégia proposta é de descentralização da estrutura e dos serviços. Entretanto, a reforma em pauta está em curso. Nesse caso, a pesquisa busca ouvir tanto os que estão planejando como aqueles responsáveis pela implementação do plano de governo. Para isso, foram recuperadas conseqüências da centralização da administração pública desde os primórdios do Estado brasileiro. Essa revisão histórica se faz necessária para a compreensão das dificuldades atuais de um processo de descentralização.

A pesquisa pretende acompanhar a evolução e fatores de aperfeiçoamento do processo até a atualidade para compreensão do fenômeno de descentralização que se inicia no presente governo do estado de Santa Catarina.

1.1 Contextualização do tema

O estado de Santa Catarina está dando início a um processo de descentralização envolvendo vinte e nove regiões, implantado em cada uma delas uma Secretaria de Desenvolvimento Regional. Para 2005 está sendo prevista a criação de mais uma região, abrangendo trinta Secretarias Regionais. Esta última, localizada em região de fronteira com a Argentina, no município de Dionísio Cerqueira. O processo de descentralização, por certo, envolve a necessidade de qualificação, para dar suporte à demanda por atendimento pronto ao cidadão.

Assim, a responsabilidade por instrumentalizar a estrutura administrativa de modo a corresponder aos anseios da população são imperativos do momento. Entretanto, não há registro no Estado brasileiro de programas de descentralização administrativa em larga escala.

O Estado brasileiro é historicamente centralizador. Assim, a grande parte de instrumentos disponíveis ao processo descentralizador é carente de experiências bem sucedidas.

1.2 Definição dos principais termos

Centralização - sistemática e consistente reserva de autoridade em pontos superiores da organização. A centralização significa que a maioria das decisões relativas ao trabalho que está sendo executado não é tomada por aqueles que executam ou supervisionam diretamente o trabalho, mas em um ponto mais alto da organização, geralmente por um número pequeno de administradores.

Competências essenciais – conjunto de habilidades que permitem a uma organização integrar seus processos produtivos de modo que agregue maior valor a seus produtos e serviços do que seus competidores, criando, assim para a organização, uma vantagem competitiva essencial para o seu sucesso. Em inglês: *core competencies*.

Fundos setoriais - São recursos provenientes de alguns setores da economia nacional, como exploração de petróleo, telecomunicações, energia elétrica entre outros, em resposta à necessidade de aumentar os recursos destinados à Ciência e Tecnologia e para garantir seu fluxo constante. O primeiro fundo a ser criado foi o Fundo Setorial do Petróleo e Gás Natural; hoje há 14 fundos em operação, cada um com recursos próprios e exclusivos. Constituem um mecanismo inovador de estímulo ao fortalecimento do sistema de Ciência e Tecnologia Nacional, apoiando o desenvolvimento e a consolidação de parcerias entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo. Visam incentivar a geração de conhecimento e inovação que contribuam para a solução dos grandes problemas nacionais.

Gestão Participativa - gestão descentralizada, em que muitas decisões são tomadas por grupos de pessoas. O objetivo é fazer com que as pessoas sejam responsáveis pelo resultado da organização.

Gestão Pública - por gestão pública entendemos todo e qualquer processo gerencial que vise a consecução de políticas públicas assumidas, direta ou indiretamente, por um ente estatal. De forma abrangente, a expressão gestão pública compreende os processos de formulação, de planejamento, de coordenação, de execução e ou monitoramento das ações governamentais. Pode ser caracterizada como gestão pública estatal, não estatal ou terceirizada.

Plano 15 – Esse Plano é a proposta de governo submetida à sociedade catarinense pela coligação PMDB e PSDB, partidos que integraram a coligação “Por toda Santa Catarina” e que foram vencedores na última eleição para administrarem esse Estado no período de 2003 – 2006.

Políticas Públicas - as políticas indicam um conjunto sistemático de meios e a forma desejada para atingir os objetivos principais. Se bem estabelecidas e executadas, conduzem a esses objetivos. São formuladas de forma ampla e abrangente, não entrando em detalhes, e proporcionam as linhas mestras para orientar tanto as decisões mais importantes, quanto a formulação dos objetivos setoriais e das normas. Uma vez instituídas, tendem a permanecer em vigor por períodos mais longos.

PPA - Plano Plurianual é um instrumento de planejamento de médio e longo prazo que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública por um prazo médio de quatro anos. O PPA foi instituído pela Constituição Federal de 1988, art. 165, parágrafo 1º.

PPP – As Parcerias Público-Privadas (PPPs) funcionam como uma espécie de sociedade entre o Estado e os investidores privados, com o intuito de tornar o investimento em infra-estrutura um negócio atrativo para investidores privados. De um lado, o Estado contrata o ente privado para a execução de determinada obra pública ou prestação de serviço público, podendo conceder garantias em seu favor e arcar, eventualmente, com parte dos custos do empreendimento. De outro, o parceiro privado se responsabiliza pelo financiamento e exploração do projeto.

Rearranjo - alterar a forma ou a ordem de como está, fazer diferente, reestruturar processos, transformar, mudar, desconsiderar estruturas e procedimentos existentes, inventar novas formas de realizar.

Regiões de aprendizagem - pode ser utilizada para definir um espaço de criação em que vários sistemas interagem na busca de construção de um novo processo de conhecimento, de novas práticas administrativas, novas formas de interação entre pessoas, organizações, comunidade, na busca de novos conhecimentos que contribuam para o processo de desenvolvimento (econômico, social, cultural) das pessoas, regiões, estados ou países. Regiões em aprendizagem também pode ser visualizada como *cluster*.

Termo de referência – é basicamente um instrumento que a organização tem nas mãos para expressar o entendimento que ela mesma construiu sobre os seus problemas, e sobre o modo como vê os caminhos necessários para resolvê-los.

1.3 Definição do problema

Os programas e projetos governamentais existentes quer seja do Governo Central do Governo de Santa Catarina não traduzem uma política de descentralização, tendo como conseqüência o *modus operandi* centralizado com superposição de ações. O processo governamental de programas e projetos não criou meios para trabalhar com solução de problemas, integrando os municípios para atingir objetivos comuns.

Os municípios, em sua grande maioria, apresentam carências das mais diferentes ordens para execução das suas atividades. Porém, estas carências não se limitam apenas à falta de recursos financeiros, podendo estar vinculadas às dificuldades de comunicação entre os gestores municipais, que não dispõem de informações e ou desconhecem as possibilidades de integração das políticas públicas dos outros estratos. Nesse caso, deixam de obter ganhos de escala na captação de recursos fora do município por não conhecer requisitos de programas e projetos da esfera estadual e federal. Não há tradição em gerar parcerias e alianças estratégicas com instituições da sociedade civil organizada destacando-se as Organizações não Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

(OSCIPs) muito embora esse assunto seja preconizado em vários programas de governos estaduais passados.

Nesse sentido, como exemplo, é possível citar a existência, no país, de quatorze Fundos Setoriais que podem disponibilizar recursos para Estados e municípios, essencialmente, via OSCIPs, implicando em parcerias privadas.

É possível que uma parte da reclamação de falta de recursos pelos municípios seja devido ao desconhecimento de programas e projetos dispersos por áreas das mais diversas do governo estadual e federal. Nesse contexto, as políticas públicas do estrato federal não são traduzidas em ações nos estados e municípios. Por outro lado, muitas vezes por falta de informações de cada área ministerial, os seus desdobramentos em programas e projetos não chegam a ser conhecidos pelos municípios. O processo de descentralização pode ser uma condição necessária, mas não é suficiente para ordenar o assunto de modo a solver a questão. Nesse caso, é possível a seguinte questão de pesquisa:

- É possível rearranjar as práticas de gestão pública do novo sistema de descentralização administrativa do Estado de Santa Catarina para atuar como regiões de aprendizagem?

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo geral

- Propor um rearranjo das práticas de gestão pública para o novo sistema de administração de Santa Catarina atuar como regiões de aprendizagem.

1.4.2 Objetivos específicos

- Identificar programas e projetos dispersos no âmbito federal, estadual e municipal sobre descentralização;
- Levantar as necessidades de rearranjo nos programas e projetos que atendam aos possíveis processos de descentralização;

- Identificar as possibilidades de alianças estratégicas com a sociedade civil organizada para implementar o processo de descentralização;
- Verificar se há necessidades de qualificação para proceder à descentralização.

1.5 Justificativa

O estado brasileiro é historicamente centralizador, estando grande parte dos instrumentos de gestão afastados das necessidades inerentes à descentralização. Uma pesquisa, que busque maior compreensão do processo de descentralização para colocar a prontidão de atendimento econômico social mais perto do cidadão, justifica a proposta.

Uma proposta de rearranjo do processo de descentralização do estado para gerar regiões em aprendizagem se coloca como trabalho inédito quer no âmbito acadêmico como na gestão pública.

No âmbito federal a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), aliada ao esforço da implementação do “governo eletrônico”, vem procurando solver questões geradas pelo *gap* da ampliação da estrutura do Estado, no sentido de atendimento pronto ao cidadão, área em que o país vem se destacando desde a última década. Entretanto, nos estados ainda é incipiente o atendimento pronto ao cidadão. Tanto é assim que os cidadãos interessados em resolver problemas no estrato estadual se deslocam para a capital do Estado sofrendo as conseqüências de um processo cujo modo centralizado vem desde o Império.

1.6 Limitações da pesquisa

Uma parte importante do comportamento, opinião ou idéias de pessoas se exprime sob a forma verbal ou escrita. A análise de conteúdo destas informações deve normalmente permitir a obtenção de informações resumidas e, organizadas. A análise de conteúdo pode ser usada para analisar em profundidade cada expressão específica de uma pessoa ou grupo envolvido num debate. Weber (1990, p.9) apresenta alguns propósitos para o uso de análise de conteúdo. Entretanto, isso pode ser visto como uma limitação de pesquisas qualitativas.

Todavia, essa técnica permite observar motivos de satisfação, insatisfação ou opiniões subentendidas, natureza de problemas, etc, estudando as várias formas de comunicação. É um método de observação indireto, já que é a expressão verbal ou escrita do respondente que será observada. Vale colocar uma questão para os estudiosos de metodologia. Não existiria dentro desse método uma riqueza e uma diversidade de modos de expressão? A análise de conteúdo torna possível analisar as entrelinhas das opiniões das pessoas, não se restringindo unicamente às palavras expressas diretamente, mas também àquelas que estão subentendidas no discurso, fala ou resposta de um respondente. Nesse caso, ainda que configure uma limitação, há poucas possibilidades de substituição por técnicas que aumente a confiabilidade.

1.7 Originalidade, ineditismo e relevância do tema da tese

A descentralização embora discutida, não foi praticada no Brasil, na amplitude da proposta atual de governo do estado. Um país, de natureza continental, com estados cujos habitantes em virtude da distancia acabam eleger as capitais de outros estados para suas compras, resolver seus problemas de saúde, ser sua verdadeira capital, precisa estudar as conseqüências de custos benefícios do atual modelo. Nesse caso, compreender o processo que se vivência no Estado de Santa Catarina para colocar a prontidão do atendimento cada vez mais perto do cidadão por meio da descentralização da estrutura e serviços, oportunizando o surgimento de regiões em aprendizagem se traduz em um trabalho inédito, e justifica a sua relevância, tanto no âmbito acadêmico como na gestão pública.

1.8 Organização do documento

No Capítulo 1, Introdução, apresenta-se o tema da pesquisa e sua área de abrangência, abordando-se os motivos e o contexto no qual o problema de pesquisa foi identificado. Indicam-se também os objetivos estabelecidos, a justificativa, as limitações da pesquisa, originalidade e relevância do tema e como está organizado o documento.

No Capítulo 2, a Fundamentação Teórica, abordando a estrutura do Estado Federal Brasileiro e traz uma retrospectiva histórica da Administração Pública no Brasil, tratando da concepção

de Estado e governo, reforma do Estado e do aparelho do Estado, planejamento público no Brasil, políticas públicas e sociais. Apresenta os planos de governo do Estado de Santa Catarina no período de 1983 a 2006. Enfoca-se ainda a centralização versus descentralização, da centralização à descentralização, forma de descentralização, a descentralização da gestão do governo. Aborda a gestão pública, a questão dos rearranjos e as competências essenciais e finaliza este capítulo falando sobre as regiões em aprendizagem.

No Capítulo 3, denominado Procedimentos Metodológicos, aborda-se a caracterização da pesquisa, a amostra e síntese dos procedimentos metodológicos do processo da pesquisa.

No Capítulo 4, são apresentados os resultados da pesquisa, com a análise documental realizada junto ao acervo de governo em Santa Catarina; resultado final da proposta de rearranjo e finalmente as conclusões.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Como o estudo trata da descentralização em Santa Catarina, para se poder entender a política de descentralização do governo em uma unidade federada, faz-se necessário compreender inicialmente as formas históricas de organização do Estado Brasileiro. A partir deste referencial histórico-conceitual serão desenvolvidos os conteúdos relacionados com a descentralização, a gestão pública e as regiões em aprendizagem.

2.1 Estado, governo e políticas públicas

Entre as várias definições existentes de Estado, Dallari (1995, p.98) coloca que por mais que os autores se esforcem para chegar a um conceito objetivo, haverá sempre um *quantum* de subjetividade, haverá sempre uma infinidade de conceitos. Respeitando esta diversidade Dallari (1995, p.101) conceitua o Estado como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

A definição acima está amparada na teoria tradicional dos três elementos do Estado – coletividade ou povo, território e poder político juridicamente instituído.

O Estado faz parte da sociedade em que se insere, assumindo diante disto características dessa mesma sociedade. Como afirmam Lakatos e Marconi (1988, p.188), “[...] o Estado constitui uma parte essencial, mas não a totalidade da estrutura social, com funções externas e importantes, embora limitadas, pois só pode supervisionar os aspectos exteriores da vida social”. A relação entre o Estado e a sociedade civil é uma discussão fundamental, pois são as diferentes formas de relação entre o Estado e a sociedade que atribuem o verdadeiro caráter de qualquer Estado.

Na perspectiva acima afirma Kehrig (2004, p.137): “a sociedade faz parte do Estado e vice-versa. Todavia, o Estado não pode ser melhor que a sociedade que o sustenta”.

A mesma autora acima, ao recuperar dos clássicos como Montesquieu o entendimento do conceito do Estado enquanto “sociedade politicamente organizada”, destaca que o representante do Estado nas suas relações políticas com a sociedade é o governo.

O governo representa todo o aparelho de Estado, compreendendo “[...] a estrutura de funcionamento por meio da qual o Estado se organiza” (KEHRIG, 2004, p. 173). Ao ser formado pelos órgãos e instituições de Estado, o governo inclui os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

De acordo com Dallari (1995, p.188) a organização das instituições que atuam no poder soberano do Estado e nas relações entre aquelas instituições fornecem a caracterização das formas de governo.

Segundo Bobbio (2001, p.104-105) as formas clássicas de governo se constituem para Aristóteles em monarquia, aristocracia e democracia; e, para Maquiavel em monarquia e república, podendo esta última ser aristocrática ou democrática.

A maioria dos autores, segundo o autor acima mencionado, conceitua forma de governo e regime político como expressões sinônimas. Na visão de Dallari (1995) porém, a expressão forma de governo é mais precisa, quando se trata de estudar os órgãos de governo, por meio de sua estrutura fundamental e da maneira como estão relacionados.

A formulação, execução e avaliação das políticas públicas, em sua maior parte, é coordenada pelo governo, quando não o faz exclusivamente em setores que são da competência do seu papel precípua na sociedade. Por competências exclusivas do Estado são entendidas as ações de regulamentar, fiscalizar e garantir a segurança pública e social. Assim sendo, “[...] a organização do aparelho de Estado, que constitui o governo, é um ambiente privilegiado de coordenação dos processos de formulação das políticas públicas” (KEHRIG, 2004, p.140).

Enquanto materialização organizacional do Estado, é na estrutura do governo que se tem o espaço privilegiado para formulação das políticas públicas. E ainda: “Situando-se entre o

Estado e a política, o governo assume seu papel político de mediação entre o Estado e as políticas públicas” (KEHRIG, 2004, p.140).

Teixeira (2002, p.2) define as políticas públicas como “[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”. A partir de um contexto similar de entendimento das políticas públicas, Kehrig (2004, p.188) afirma que, “[...] em última instância, as políticas públicas são as respostas organizadas pela sociedade, por meio do seu sistema político, para atender as necessidades sociais da população”.

2.1.1 Estrutura do estado federal brasileiro

Para discorrer sobre a estrutura do Estado brasileiro, cabe registrar que ainda no início do século XX, o Estado brasileiro era oligárquico e patrimonial marcado pela economia agrícola mercantil e por uma sociedade de classes saída do escravismo. Hoje no Brasil tem-se um Estado democrático, entre burocrático e gerencial, dirigido por uma economia capitalista globalizada, com uma sociedade que não é mais de estratos, mas pós-industrial.

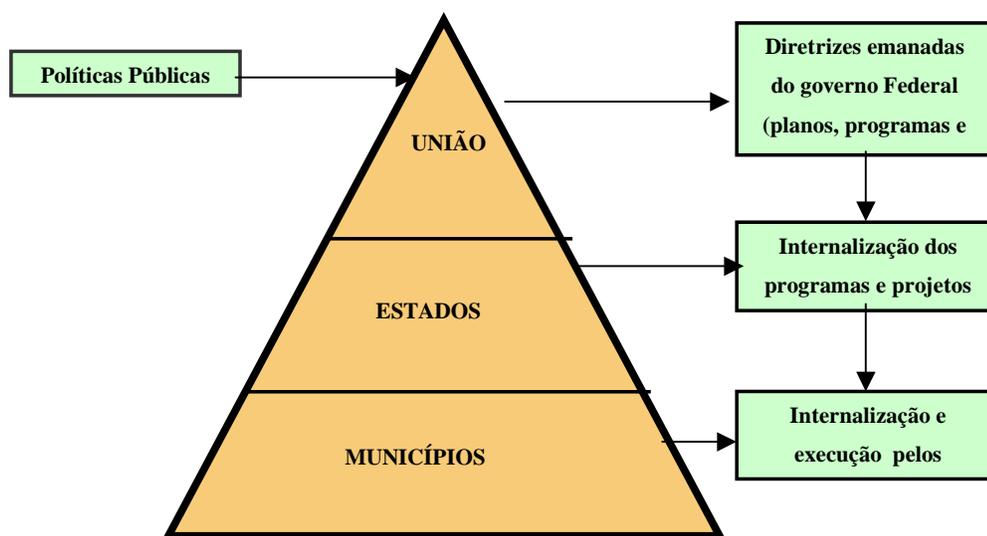
Essa transição do Estado Patrimonial para o Estado Gerencial foi imensa e plena de contradições. A política deixou de ser uma mera política de elites para começar a ser uma democracia da sociedade civil, onde a opinião pública passa a ter importância crescente, mas ainda se fazem presentes os traços eletistas e a baixa representatividade dos governantes (BRESSER PEREIRA, 2001, p.1).

O processo de descentralização que se apregoa na execução de políticas passa pelo processo decisório do setor público enquanto parte de uma dinâmica sócio-política atual, que está orientada para o desenvolvimento sócio-econômico, com a democratização das relações sociais como método e, também, como objetivo último (FELICÍSSIMO, 1992, p.7).

Nas ações de governo, que a princípio são orientadas por políticas públicas, pode-se observar no Brasil uma gestão centralizada ao longo da história, conforme o desenho abaixo (Figura 1).

Gestadas no topo da pirâmide as políticas que traduzem os diversos planos nacionais são descentralizadas ou repassadas para os extratos estaduais e municipais.

Aos governos estaduais cabe o recebimento destes programas e projetos, a compreensão e internalização dos mesmos e o repasse para sua execução aos extratos municipais. As dificuldades advindas da sua operacionalização ficam vinculadas à dispersão dos recursos e ao próprio entendimento e às condições estruturais para operacionalização na base municipal.



Fonte: Adaptado de Marchalek (2003).

Figura 1: Centralização das políticas públicas.

Ainda se pode constatar atualmente a força dessa estrutura centralizada na administração pública brasileira. Pois, se observa a existência de idas e vindas realizadas em todo o território nacional de gestores na busca de informações de interesse para seus estados e municípios.

2.1.2 Retrospectiva histórica da administração pública no Brasil

Desde os tempos do Império, quando se dá a reformulação do Estado brasileiro por intermédio da Carta de 1824, Dom Pedro I reproduz no Brasil as tradições portuguesas. O

sistema representativo reveste-se de uma grande inautenticidade eleitoral, sendo que os representantes da nação, na verdade, representavam mais seus próprios interesses, do que as bases eleitorais (FAORO, 2001, p.334).

A economia vigente na época era o capitalismo comercial, dirigido pelo Estado patrimonialista, na pessoa do Rei (SODRÉ, 1970, p.242).

No Quadro 1, é focado o período da Monarquia com D. Pedro I e a promulgação da Primeira Constituição Política do Império do Brasil, jurada em 25 de março de 1824 e vamos até 1891 com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL-1824 A 1891		
Período	Governo	Administração Pública
1824	Dom Pedro I	<ul style="list-style-type: none">• Constituição do Império outorgada em 1824• Representantes da nação eram mais representantes de seus próprios interesses.• Economia vigente – capitalismo comercial, dirigido pelo Estado na pessoa do Rei.
1891	Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto (a partir de 23 de novembro) 1891	<ul style="list-style-type: none">• Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil – 14 de fevereiro de 1891- Art.1- “A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e se constitui por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias em Estados Unidos do Brasil”.

Fonte: Adaptado de Tremel (2001).

Quadro 1: Histórico da administração pública no Brasil – 1824 A 1891.

Instaurada a República, o comando passa a ser disputado pelas oligarquias locais, revezando-se entre os Estados de São Paulo e Minas Gerais no exercício do poder até a Revolução de 1930.

Durante este período, a administração pública atendeu a necessidade de absorver o excedente de mão-de-obra que o incipiente sistema administrativo do País não podia ocupar. Dentro destas condições as atividades administrativas eram bastante simples, não exigindo preparo

especial de seus executores, o que leva a inferir que o modelo de produção primária refletia-se também na administração pública.

A Revolução de 1930 e a era Vargas como resultado da aliança da classe dominante, descontente com a orientação financeira e econômica do governo, com grupos militares e o impacto sofrido pelo setor cafeeiro, devido à crise mundial de 1929, provocam uma nova reestruturação do Estado (TREMEL, 2001, p.36).

É possível verificar neste período, um grande crescimento do aparelho do Estado, que passa a intervir direta e indiretamente na economia e na área social com a criação de inúmeros órgãos, tais como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, da Educação e Saúde Pública. É neste período que se cria o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), de caráter essencialmente burocrático, pelo Decreto nº 579/38.

A administração pública no Brasil busca então substituir a administração patrimonialista que se expressava localmente pelo coronelismo.

O Quadro 2 demonstra o início da era Vargas e a revolução de 1930. De 1930 a 1937, sob o comando de Vargas, é instaurado no país um regime de força. Em 1945, Vargas é deposto, retornando ao poder em 1951, pelo voto popular. Em 1954 Vargas se suicida, pois não consegue vencer as contradições entre o imperialismo e as forças internas, representando o fim de uma época e o fim de uma política.

No período de 1934 a 1946, foram promulgadas as Constituições da República de 16 de julho de 1934, 10 de novembro de 1937, e de 18 de setembro de 1946.

Nas décadas 30 e 40 já cresce o aparelho de Estado. São criados diversos ministérios e é criado o DASP, considerado pelos estudiosos da administração pública, entre os quais Bresser Pereira (1997), como a gênese da administração pública burocrática no país, criando as primeiras carreiras burocráticas e a adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público.

O Quadro 2 apresenta o Histórico da administração pública no Brasil – 1930 a 1951.

HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL – 1930 A 1951		
1930	Getúlio Dornelles Vargas	<ul style="list-style-type: none"> • A revolução de 1930 é resultado da aliança da classe dominante com grupos militares, sendo que o impacto sofrido pelo setor cafeeiro e a crise mundial de 1929 provocam uma nova reestruturação no Estado brasileiro; dando-se início a era Vargas. • Na Constituição Federal de 1934 a intervenção na economia é disciplinada pelo preceito contido no art. 135. • Cresce o aparelho do Estado que passa a intervir direta e indiretamente na economia e na área social. • Criação dos Ministérios (do Trabalho, Indústria e Comércio, da Educação e da Saúde Pública) e dos Conselhos Nacionais (do Café, do Petróleo). • Superintendência da Moeda e do Crédito, de natureza reguladora; Companhia Siderúrgica Nacional de Motores; Serviço Social da Indústria – SESI. • A Lei nº 284 de 1936, sob a responsabilidade do Conselho Federal do Serviço Público Civil já preconizava a Reforma Administrativa. • Decreto-Lei nº 579/38 cria o DASP, afirmando-se como um dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.
1945	Eurico Gaspar Dutra	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidação da aliança com os Estados Unidos e aumento de investimentos do capitalismo norte-americano. Liberalização da economia. • Adota-se uma política de redução das funções econômicas do poder público e do descompromisso com o desenvolvimento econômico. • Esta fase incorporava ao trabalho administrativo o critério ou a atitude de planejamento.
1951	Getúlio Vargas	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto de Lei nº 3563/53, reorganizando a administração federal.

Fonte: Adaptado de Tremel (2001).

Quadro 2: Histórico da administração pública no Brasil – 1930 a 1951.

Na administração patrimonialista, o empreguismo, o nepotismo, uso dos bens e recursos públicos e a corrupção eram a norma. O patrimônio público e o privado eram confundidos. O Estado era entendido como propriedade do rei. O ‘patrimonialismo’ era visto como a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados (BRESSER PEREIRA, 1998, p.241).

Este tipo de administração tornou-se incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares surgidas após o século XIX. Logo, havia a necessidade de desenvolver um tipo de administração, que partisse não apenas da clara distinção entre o público e privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surgia então a administração burocrática moderna, racional e legal na concepção weberiana (BRESSER PEREIRA, 1998, p.241).

A partir do segundo governo de Vargas tem-se o Projeto de Lei nº 3563/53, reorganizando a administração federal. Com a morte de Vargas, o vice-presidente Café Filho assume o poder,

até a realização, em 1955 das eleições presidenciais, assumindo em 1956, Juscelino Kubitschek.

Pelo Decreto nº 39.855/56 Kubitschek criou o Conselho de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), destinado a identificar os problemas de urgência do Executivo Federal, sugerindo medidas para eliminar práticas obsoletas e medidas antieconômicas, bem como lhe coube reexaminar os projetos de reforma administrativa (TREMEL, 2001, p.41).

No quadro 3 apresentamos o período do governo de Juscelino até João Goulart. Ocorre, então, a alteração do regime presidencialista para o parlamentarista, após a renúncia de Jânio Quadros, com João Goulart assumindo como primeiro ministro, ante a aprovação da Emenda Constitucional nº 4 à carta de 1946, que instaurava o regime parlamentarista no país. Em 1963 é realizado um plebiscito no país, rejeitando-se o parlamentarismo, sendo restabelecido o presidencialismo. Todavia no ano seguinte João Goulart é deposto pelas forças armadas, iniciando-se o período do regime militar.

A seguir será apresentado um histórico da Administração Pública no Brasil no período de 1956-1962.

HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL – 1956 A 1962		
1956	Juscelino Kubitschek	Criação do Conselho de Estudos e Projetos Administrativos – CEPA, destinado a identificar os problemas de urgência do Executivo Federal, sugerir medidas para eliminar práticas obsoletas e antieconômicas e reexaminar os projetos de reforma administrativa.
1961	Jânio Quadros	Inicia o governo procurando restabelecer o equilíbrio econômico financeiro do país, exercendo uma pressão sobre o consumo e realizando reajustamento cambial. Preso ao latifúndio e ao imperialismo, renuncia sob a alegação de “forças ocultas”.
1962	João Goulart	Assume o cargo de 1º ministro (Emenda Constitucional nº4 a carta de 1946). Governou buscando recuperar a plenitude dos poderes presidenciais, procurou conquistar a confiança dos grupos conservadores e militares, mas articula-se com a esquerda. Tentou realizar reformas administrativas, enviando ao Poder Legislativo alguns projetos de lei, dentre os quais destacava-se um referente à Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal. Em 1963 é rejeitado o parlamentarismo e restabelecido o presidencialismo.

Fonte: Adaptado de Tremel (2001).

Quadro 3: Histórico da administração pública no Brasil – 1956 a 1962.

Em 1963 no governo de João Goulart foram enviados ao Poder Legislativo alguns projetos de Lei, dentre os quais destacava-se o referente à Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal.

O início da chamada Revolução de 1964 culminou, com o falta de tempo hábil do Governo Goulart em conseguir implementar as chamadas reformas de base, conforme Sodré (1975). Estas reformas visavam ampliar o mercado interno, pela manutenção de um salário real e por uma reforma agrária, a longo prazo, e alargar o mercado externo pela abertura de novas áreas para os produtos brasileiros. Sem base política em condições de enfrentar a pressão conjugada e simultânea do latifúndio e dos interesses externos, o Governo entraria em derrocada, sem resistência, no segundo trimestre de 1964 (SODRÉ, 1970).

Para Campos (1994) embora tenha se especulado muito sobre a participação americana no movimento de 31 de março, na sua visão em nada influenciou o seu desfecho. A enorme sucessão de erros de Goulart no primeiro trimestre de 1964, pressionado por Brizola e Miguel Arraes, no sentido de uma radicalização de esquerda, foi o equivalente ao suicídio político. Cita que apenas num espaço de 18 dias sucederam-se três provocações de “tintura” esquerdistas: o comício de 13 de março, a rebelião dos marinheiros no dia 27 e a festa dos sargentos no dia 31.

É iniciada então a fase do regime militar quando as forças se unem para empreender, em 1964, a destruição do regime vigente. Essas forças de acordo com Sodré (1975) eram forças heterogêneas, predominando no processo aquelas que acabariam por definir o regime novo: o latifúndio de um lado e os interesses externos de outro, com alguns esforços da burguesia associada aos capitais estrangeiros e na pequena burguesia dopada pelo anticomunismo.

No período de março de 1964 a 1984, caracterizado como a era militar, foram introduzidas várias reformas: na Constituição Federal de 1967, referente ao orçamento e à fiscalização financeira e orçamentária; no Decreto-Lei nº 199/67, dispondo sobre a Lei Orgânica e o Tribunal de Contas; e no Decreto-Lei nº 200/67, regulamentando os princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle.

Em 1974 é criado o Ministério da Previdência Social pelo General Ernesto Geisel. No governo Figueiredo (1979-1985) procurou-se reformar a burocracia com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização, cujos objetivos, segundo o Governo, eram a revitalização e a agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade e a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência.

Ainda de acordo com Sodré (1975), a base política do novo regime (que não ficou definida de início) sofreu estreitamento progressivo, resultado do distanciamento de alguns componentes importantes. Já no segundo momento, esta base foi ampliada pelo atendimento às reivindicações burguesas, castigadas ou esquecidas num primeiro momento, sob pretexto de combate à inflação, que arrasou parte do parque industrial, conforme estatísticas de falências e concordatas deste período.

O período do regime militar que sucedeu Goulart pode ser dividido nas seguintes fases (CAMPOS, 1994, p.1139):

- reconstrução da economia e do aparelho do estado (1964-67);
- endurecimento político e euforia desenvolvimentista (1968-73);
- ajuste às crises de petróleo, com expansão do setor estatal e ênfase sobre a substituição de importações (1974-80);
- esgotamento do modelo e transição para a democracia (1980-85).

Ainda de acordo com a visão de Campos (1994, p. 1140) os principais erros deste período de governo militar foram:

- 1- Exagerada repressão política, particularmente no período 1968-1973;
- 2- Ajuste inadequado às duas crises de petróleo, com excessivo endividamento e expansão de empresas estatais;
- 3- Política de autonomia informática;
- 4- Insuficiente esforço de educação básica, com desperdício no ensino superior gratuito;
- 5- Desatenção ao problema do planejamento familiar (a população quase dobrou entre 1964 e os dias atuais) e, após, 1967, descaso pelo Estatuto da Terra;
- 6- Aceleração da inflação, sobretudo após o segundo choque do petróleo e a crise da dívida;
- 7- Dirigismo governamental, de sorte que a liberalização política (ao contrário do que aconteceu na China na Coreia do Sul, Taiwan) não foi precedida, nem acompanhada, pela liberalização da economia.

Mesmo havendo crescido a renda, no período de 1964 a 1980, e tendo o Brasil passado de 43º lugar em dimensão do PIB para o 8º lugar no mundo não socialista, as desigualdades sociais

aumentaram, ainda de acordo com a visão de Campos (1994). Surge, em 1983, a Campanha das “Diretas Já” e a eleição de Tancredo Neves.

O período de 1964 até 1984 é apresentado esquematicamente no Quadro 04 a seguir.

A seguir o histórico da Administração Pública no Brasil no período de 1964-1984.

HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL 1964 A 1984		
1964	General Humberto de Alencar Castelo Branco	<ul style="list-style-type: none"> • Forças armadas depõem João Goulart. • O novo governo militar é eleito pelo Congresso Nacional, após a edição do Ato Institucional nº 1. O Plano Administrativo de seu governo tinha caráter reformista. • Inicialmente se reorganizou o orçamento para, posteriormente, empreender a reforma administrativa propriamente dita. • O propósito era o “setor público operar com a eficiência privada”. Os diplomas legais abrangentes da reforma foram: Constituição Federal de 1967, referente ao Orçamento e a Fiscalização Financeira e Orçamentária; o Decreto-Lei nº 199/67, dispendo sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas; e o Decreto Lei 200/67.
1969	General Arthur da Costa e Silva	<ul style="list-style-type: none"> • Movimento militar colocado em risco com os movimentos de oposição ao regime; • Instituí-se o Ato Institucional nº 5-AI5, para conter a evolução da crise política interna.
1969	General Emilio Médici	<ul style="list-style-type: none"> • Seu governo foi marcado por duas características fundamentais: o arbítrio e “o milagre econômico”. • No campo das reformas sociais lançou a Rodovia Transamazônica e o Movimento Brasileiro de Alfabetização –MOBRAL e ampliou o programa de seguro social.
1974	General Ernesto Geisel	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Ministério de Previdência Social, Secretaria do Planejamento e Conselho de Desenvolvimento.
1979	General João Batista Figueiredo	<ul style="list-style-type: none"> • Seu programa de governo previa: contenção de despesas, a descentralização administrativa, diminuição da inflação, privatização de empresas e serviços e a concessão de prioridade à agricultura e às exportações. Procurou reformar a burocracia, criou o Ministério da Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização.

Fonte: Adaptado de Tremel (2001).

Quadro 4: Histórico da administração pública no Brasil – 1964 a 1984.

De acordo com Santos (2003), é no governo Figueiredo, em consequência do esgotamento do modelo de financiamento e gestão adotados pelos militares entre os anos 60 e 70, e das pressões externas, que as primeiras tentativas de contenção da ampliação do setor estatal são tomadas, com a subordinação destas ao Ministério do Planejamento.

A iniciativa privada passa a ser comandada pelo capital internacional tanto externa quanto internamente; pressionando por maiores espaços contra a intervenção do Estado no domínio econômico, o que tem como consequência a criação em 1981 de uma “Comissão de

Privatização”, chefiada pela equipe econômica, sob a coordenação do Ministério do Planejamento.

As ações do Plano Nacional de desburocratização, de acordo com Bresser Pereira (1997), num primeiro momento voltaram-se para o combate à burocratização dos procedimentos, e posteriormente procuraram conter os excessos da expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei nº 200, constituindo-se numa tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento efetivo da administração gerencial brasileira.

A administração pública gerencial surge na segunda metade do século XX, como uma resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado, como forma de proteger o patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta (BRESSER PEREIRA, 1998, p.28).

Encerrado o período dos Governos Militares, em 1984 foi eleito pelo Congresso Nacional o Presidente da República Tancredo Neves. Em 1985 o mesmo veio a falecer, tendo assumido o cargo seu vice, José Sarney. Em 1989 realiza-se eleição direta para a presidência da República, elegendo-se Fernando Collor de Mello. Com o seu *impeachment*, em 1992, assume o cargo o vice-presidente Itamar Franco.

É deste período a implantação do Plano Real, tendo como Ministro da Economia Fernando Henrique Cardoso, que em 1994, é eleito Presidente da República, permanecendo por dois mandatos até 2002. Em 2003 assume o Governo Luiz Inácio Lula da Silva.

O Quadro 5 a seguir sintetiza o período de 1985 a 2003.

HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL – 1985 A 2003		
1985	José Sarney	<ul style="list-style-type: none"> •Loteamento de cargos públicos aos partidos vitoriosos. •Instabilidade econômica, inflação galopante; Planos Cruzado e Verão. •1988 – promulgação da atual Constituição Federal.
1990	Fernando Collor de Mello	<ul style="list-style-type: none"> •Decreto 99.179/90 instituiu o Programa Federal de desregulamentação. •Lei nº 8140 introduz várias modificações na estrutura da Administração Pública Federal, Proposta de Governo e uma reforma administrativa voltada para privatização de empresas estatais, e implementação do programa de gestão de empresas estatais, com introdução via decreto, dos primeiros contratos de gestão.
1993	Itamar Augusto Cautiero Franco	<ul style="list-style-type: none"> •Conter a inflação e estabilizar a economia.
1995	Fernando Henrique Cardoso	<ul style="list-style-type: none"> •Inicia a Reforma Estatal, cujas diretrizes estão consubstanciadas no Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), elaborado pelo Ministério da Administração Federal da Reforma do Estado. •Lei 9.637 de 15 de maio de 1998 dispoendo sobre as entidades denominadas Organizações da Sociedade Civil e de Interesse Público (OSCPIS). •Lei 9.649 de 6 maio de 1998, decretos nº2487/98 e 2.488/98 que tratam da qualificação de autarquias e fundações em Agências Executivas. •Emenda constitucional nº19/98, que modificou o regime jurídico - administrativo constitucional instituindo-se o princípio da eficiência, que passou a constar no caput do art.37 da Constituição Federal.
2003	Luiz Inácio Lula da Silva	<ul style="list-style-type: none"> •Plano Plurianual 2004-2007 (projeto de lei) denominado Gestão Pública para um Brasil de Todos.

Fonte: Adaptado de Tremel (2001).

Quadro 5: Histórico da administração pública no Brasil – 1985 a 2003.

Com a eleição e morte de Tancredo em 1984, assumiu o Governo seu vice, José Sarney. Neste período é promulgada a atual Constituição Federal, amparada numa base democrática que reconhece uma série de direitos políticos e sociais para a população.

Em 1990, pela via da eleição direta, assume o Governo Fernando Collor de Mello, tendo como proposta uma reforma administrativa consubstanciada no processo de privatização de empresas estatais. Para sua implementação foi editado o Decreto nº 99.179/90 que instituiu o Programa Federal de Desregulamentação.

A estrutura da Administração Pública sofreu várias modificações com a Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992.

Em 1994 é eleito presidente Fernando Henrique Cardoso, dando início em 1995 a uma Reforma Estatal, cujas diretrizes estão consubstanciadas no documento denominado Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE). Pela Lei nº 9.276 de 9 de maio de 1996, é instituído o Plano Plurianual (PPA) abrangendo o período de 1996 a 1999. Este é o segundo Plano Plurianual aprovado desde que passou a ser exigido pela Constituição de 1988. A premissa básica do plano é a consolidação da estabilização da economia e a inovação do planejamento governamental, privilegiando as parcerias entre as ações da União, dos Estados e Municípios e do setor privado. As estratégias de ação previstas no PPA são: construção de um Estado moderno e eficiente, redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e inserção competitiva e modernização produtiva.

Em 2003 assume o governo Luis Inácio Lula da Silva, tendo como compromisso do seu Plano de Gestão (2003) implementar um modelo de desenvolvimento equitativo e com inclusão social.

Nas organizações do Poder Executivo Federal o plano de gestão pública vigente prevê: redução do *déficit* institucional; redefinição de estratégias; recomposição da força de trabalho; a reconfiguração das estruturas e processos e o redimensionamento de recursos em bases mais eficientes e direcionados para resultados.

No PPA a ser implantado (2004 - 2007) são previstas as seguintes estratégias, a longo prazo: inclusão social e desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego, desenvolvimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade, e viabilizado pela expansão competitiva das atividades que superam vulnerabilidades externas.

As cinco dimensões da estratégia (social, econômica, regional, ambiental e democrática) representam os mega-objetivos a serem perseguidos.

Ao contrário do que ocorre no Estado liberal, em que as atividades privadas são desempenhadas pelo particular e as atividades públicas são de competência exclusiva do Estado, nas concepções mais atuais de Estado, o poder público tem a possibilidade de socorrer-se tanto de procedimentos de direito público quanto de direito privado.

Dentro do direito administrativo, no sistema romanístico, encontram-se dois regimes jurídicos diferentes atuando lado a lado - o regime jurídico público (a regra) e o regime jurídico privado (a exceção).

Cumpra ao Estado optar pelo procedimento mais adequado para concretizar seus fins - procedimentos de direito público ou de direito privado.

A reforma do Estado de acordo com Di Pietro (2002, p.41),

[...] designa a tendência; hoje praticamente universal, de reformar o aparelhamento do Estado, em especial, o aparelhamento administrativo, representado pela Administração Pública em sentido amplo, abrangendo todos os órgãos, dos três Poderes, que exercem a função administrativa, bem como as entidades da administração indireta.

Entre os anos 30 e 60 do século XX, de acordo com Bresser Pereira (1997), o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social, principalmente após a segunda guerra mundial, com um período de prosperidade econômica e aumento dos padrões de vida.

No período de março de 1964 até 1984 várias reformas foram introduzidas na Constituição Federal de 1967, no campo Orçamentário, destacando-se o Decreto-Lei nº 199/67, dispoendo sobre a Lei Orgânica e o Tribunal de Contas, o Decreto-Lei nº 200/67, considerado o marco da administração gerencial no país segundo Bresser Pereira (1997), e que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.

A desburocratização, o desmantelamento, o desemperramento das funções estatais são problemas dos mais graves com que se defronta a ciência da administração. De acordo com Cretella (1973) a reforma administrativa brasileira tem início em 1967, com a edição do Decreto-Lei 200, onde pela primeira vez a empresa pública recebe disciplinação jurídica

nítida. Em 1969, o Decreto-Lei 900 aperfeiçoa aquela primeira tomada de posição governamental.

Em 1974 é criado o Ministério da Previdência Social pelo General Ernesto Geisel e é no governo Figueiredo que a burocracia estatal começa a ser reformada com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização, cujos objetivos, segundo o Governo, eram a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade e a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência.

A partir dos anos 70 começa a haver um declínio face ao seu crescimento distorcido, e o processo de globalização; o Estado entra em crise e se transforma na principal causa da redução de taxas de crescimento; elevação das taxas de desemprego e aumento da taxa de inflação. Começa então uma gradativa caminhada para a formação de um Estado mínimo, com a onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado, segundo as políticas neoliberais vigentes.

De acordo com Nóbrega (2000, p.75) no final dos anos 70 surgiram os primeiros sinais de esgotamento do modelo de Estado, com a crise fiscal revelando profundas distorções das finanças públicas. A crise fiscal foi agravada pela crise da dívida externa dos anos 80.

Na década de 80 o Brasil ingressou em um longo período de desequilíbrio macroeconômico, associado a um processo generalizado de indexação de preços e salários, que conduziu à crise inflacionária dos anos 80 e princípio dos anos 90.

Ainda na visão de Nóbrega (2000), na década de 80 já eram claros os sinais de que o modelo de desenvolvimento centrado no Estado e no protecionismo, o chamado nacional-desenvolvimentismo, havia chegado ao final. Ser promotor do desenvolvimento passava a ser seu maior obstáculo:

De investidor e gerador de poupança, virou dreno de recursos produtivos. Perdeu a capacidade de prover os bens públicos sem os quais a economia não funciona corretamente nem cresce, a saber: educação, segurança, justiça, moeda e regras estáveis, intermediação financeira eficiente, mercado de capitais competitivo e proteção à propriedade e aos contratos (NOBREGA, 2000, p.75).

Bresser Pereira (1998, p.21) diz que na década de 80, logo após a crise de endividamento internacional, o tema que prendeu mais a atenção dos formuladores de políticas públicas em todo o mundo foi o ajuste estrutural, ou seja, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado. Nos anos 90 a ênfase além do ajuste estrutural deslocou-se para a reforma do Estado, mais particularmente para a reforma da administração pública.

Quando nos anos 90 é verificada a inviabilidade da proposta de um Estado mínimo, estas reformas revelaram a necessidade da reconstrução do Estado para que este pudesse realizar suas tarefas clássicas de garantia de propriedade e contratos, mas também o papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do respectivo país.

Tanto Nóbrega, quanto Bresser Pereira, acima citados, defendem a reforma do Estado e da Administração Pública, por meio de um novo modelo de gestão, menos burocrático e mais ágil, como forma de atender as demandas provenientes da sociedade.

Comunga também desta visão Cardoso (1998, p.15), quando coloca que “reformular o Estado não significa desmantelá-lo”. Mudar o Estado significa antes de tudo, abandonar visões do passado assistencialista e paternalista, que se concentravam em larga medida na ação direta para a produção de bens e serviços.

A nossa visão passa por um Estado que se adapta para poder enfrentar os desafios de um mundo contemporâneo, adotando critérios de gestão capazes de reduzir custos; buscar maior articulação com a sociedade; definir prioridades democraticamente; e, cobrar resultados. E ainda preparar a administração para a superação de modelos burocráticos, incorporando novas técnicas gerenciais e introduzindo na cultura do trabalho público, noções indispensáveis de qualidade, produtividade e resultados.

De acordo com Cardoso (1998, p.17-18):

[...] estamos vivendo um momento de transição de um modelo de administração que foi inicialmente assistencialista e patrimonialista (que mais tarde deu um passo adiante, burocratizando-se, no sentido weberiano da palavra), para um novo modelo, no qual não basta mais a existência de uma burocracia competente na definição dos meios para atingir fins. Agora, o que se requer é algo muito mais

profundo: um aparelho do Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade, um aparelho de Estado capaz de comunicar-se com o público de forma desimpedida. Essa passagem é um dos grandes desafios do mundo contemporâneo.

Pimenta (1999, p.66) corrobora com esta visão, colocando que:

O surgimento do Estado burocrático na era moderna, concomitante à emergência do Estado do Bem Estar, tem como característica a ação direta, a impessoalidade e a padronização e controle de procedimentos pré-estabelecidos, nos moldes da dominação racional - legal, conceituada por Weber.

Muitos problemas de desempenho na gestão pública estão vinculados a este fato, na medida em que se ampliou o papel do Estado na produção de bens e serviços para a sociedade. Para Nóbrega (2000, p.78) o novo paradigma do Estado o coloca como estimulador do aumento da produtividade, da competitividade do país e da justiça social:

A reforma do Estado pressupõe a conceituação mais precisa de suas atividades, principalmente das que lhe são exclusivas: definir as leis e fiscalizar seu cumprimento, impor a Justiça, manter a ordem e a defesa externa, representar o país, arrecadar impostos, regulamentar as atividades econômicas, emitir moeda e garantir sua estabilidade.

Nóbrega (2000) coloca que o Estado mínimo é uma utopia, e que temos de pensar no fortalecimento do estado na área da regulação, da diminuição das desigualdades regionais, para preservar a unidade política e a democracia. A reforma do Estado constitui um dos maiores desafios da sociedade brasileira, e isto passa, na sua visão, inclusive pela reforma da Constituição de 1988.

Ferreira (1996, p.18) observa “que a partir de 1995 o governo Fernando Henrique Cardoso estabelece uma nova estratégia para a reforma da administração pública brasileira, integrada a um processo mais abrangente da reforma do Estado” com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE e a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A elaboração do plano representa, na verdade, um esforço de sistematização da estratégia de enfrentamento dessa problemática.

Já para Di Pietro (2002, p.43) “os objetivos da reforma ficaram expressos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborados pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), aprovado em 21-9-95 pela Câmara da Reforma do Estado” e pelo Presidente da República (novembro de 1995). Este plano coloca a distinção feita entre Reforma do

Estado e Reforma do Aparelho do Estado. A primeira “é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a segunda tem um escopo mais restrito, está orientada para tornar a administração pública mais eficiente, mais voltada para a cidadania”; é nesse segundo sentido, de acordo com o mesmo autor acima, que o assunto é tratado no referido Plano.

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o governo se propõe a criar condições para a reconstrução da Administração Pública em bases modernas e racionais, dando um salto adiante, no sentido de uma administração pública denominada gerencial, baseando-se em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle de resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, reorganizando-se as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público.

Para Ferrarezi (2003, p.8) “o papel tradicional do Estado foi sendo suplantado pelas exigências das reformas da década de 80 e pelas transformações impostas pela economia globalizada”. Ainda segundo Ferrarezi, enquanto que a sociedade civil tem tido suas ações revitalizadas por iniciativas autônomas no mundo todo, cabe uma distinção com relação ao seu surgimento no cenário político. Enquanto nos países desenvolvidos estas organizações autônomas da sociedade civil sem fins lucrativos respondem ao que a autora chama de “cultura cívica”, em países com desenvolvimento econômico e social em vias de desenvolvimento, quer se passar a idéia de que seu surgimento e atuação constituem uma resposta à incapacidade do Estado em atender as demandas sociais.

“Portanto, independentemente de eficiência e eficácia da ação estatal, o crescimento e a proliferação das organizações da sociedade civil é uma resposta às necessidades da modernidade e não somente ao padrão de atuação do Estado” (FERRAREZI, 2003, p.2).

Ferrarezi (2002, p. 2) coloca também que:

A revalorização dos ideais propiciada pelo princípio da comunidade é visto como uma possibilidade de fundar novas energias emancipatórias por parte da sociedade por meio de da produção de uma nova cultura política e uma nova qualidade de vida pessoal e coletiva [...] abrindo um campo imenso para participação de novos atores, prevalecendo mais a noção tripartite Estado/mercado/sociedade civil. Essa noção assume maior importância no momento que o capitalismo mundial, ao mesmo tempo que transnacionaliza os problemas, localiza nacionalmente as

soluções, apontando para a realização de parcerias face o baixo impacto que as ações isoladas tendem a produzir.

Conforme Ferrarezi (2002, p. 1) “para além da polarização suscitada pelo debate sobre Estado e mercado, apresenta-se novas formas de provisão de gestão de políticas sociais, diferente daquela “socialização de consumo” de equipamentos coletivos que se baseou na intervenção estatal durante a década de 70 e 80”. Esta visão arraigada que ao Estado cabe desempenhar todas as funções está mudando. Com a crise do Estado, aguçada pela crise econômica mundial e a crise fiscal, os conceitos de administração pública sofreram mudanças exigindo reestruturações, principalmente nos gastos com pessoal, invocando o aumento da eficiência e da eficácia governamental, e buscando introduzir a lógica da produtividade e os modelos gerenciais do setor privado na administração pública.

Conforme Ferrarezi (2002, p.1) “transformações recentes têm proporcionado forte impacto nas relações de forças entre mercados e Estados nacionais”. Os governos precisam investir em capital humano (educação, saúde, formação profissional), investimento em ciência e tecnologia, reforma fiscal e previdenciária, entre outros.

Reformar o aparelho de Estado torna-se necessário para poder dar conta dos desafios impostos por uma sociedade globalizada, mas os desafios colocados para a superação dos problemas sociais não apenas se circunscrevem à atuação do poder do Estado, uma vez que de acordo com Ferrarezi (2002, p.1) “a diversidade do mundo contemporâneo coloca em cena novos atores e novas exigências sociais que vão além das possibilidades que o Estado contempla”. É por isto que agências multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), vêm orientando seus recursos para projetos que fortaleçam a participação comunitária e para projetos cujas organizações atuem diretamente no controle das ações públicas estatais.

De acordo com Farah e Barbosa (2001) de meros executores de políticas formuladas e controladas financeiramente pelo governo federal, governos estaduais e municipais assumiram progressivamente novas funções e atribuições, passando a responsabilizar-se pela formulação de políticas públicas nas mais diversas áreas.

Entre os fatores que contribuíram para este processo é destacado: a crise fiscal; a descentralização de atribuições e de recursos estabelecida pela Constituição de 1988; pressões por descentralização, emanadas tanto de movimentos sociais - comprometidos com o processo de democratização, quanto de agências multilaterais interessadas no ajuste fiscal; maior proximidade dos governos locais em relação às demandas dos cidadãos; “desmonte” de estruturas federais de provisão de serviços públicos; e, finalmente novos desafios apresentados às esferas subnacionais de governo, num cenário de globalização.

No que concerne ao planejamento na administração pública brasileira antes de aprofundar a análise dentro de um marco histórico relativamente recente (1983/2003), para contextualizar, pode-se referir a existência de alguma forma de planejamento público no Brasil, que remonta, conforme dados do Ministério do Planejamento, desde a década de 40.

Alguns governos utilizaram o planejamento como alavanca para o desenvolvimento, o que implica sempre em uma perspectiva de origem econômica.

Apresentam-se dados partindo de 1947 com o Plano SALTE, no governo de Eurico Gaspar Dutra, considerado como o primeiro ensaio de planejamento econômico no Brasil e assim chamado por congregar sugestões de diferentes ministérios priorizando as áreas de: saúde, alimentação, transporte e energia (por isso a sigla SALTE). Desde aquele momento até 2003 vários planos se sucederam, conforme representaremos nos quadros seguintes (Quadro 6 e Quadro 7). Do Plano SALTE até o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek.

De acordo com Farias Neto (1994) a constituição do Plano SALTE, embora tenha sido caracterizada como uma tentativa formalizada, aquele planejamento não foi efetivamente implementado.

Ainda, de acordo com o mesmo autor

[...] os anos 50 são caracterizados, pela implantação de políticas desenvolvimentistas norteadas por uma deliberada intervenção nacional e voluntária do Estado no sentido de induzir e orientar o crescimento da economia, além de salvaguardar as necessidades demonstradas pelo capital privado (nacional e estrangeiro) em realizar investimentos em infra-estrutura e setores industriais básicos, bem como a retirada de capital estrangeiro da área de serviço público, coube ao Estado esta atribuição, do que resultou o estabelecimento e a ampliação das empresas estatais de serviços públicos e de apoio financeiro naquele período (FARIAS NETO, 1994, p.68).

É originário do mesmo período também, já durante o Governo Vargas, o monopólio do petróleo e a criação da Petrobrás em 1953.

Na segunda metade do decênio, no governo Kubitschek, ainda de acordo com Farias Neto (1994, p.26) “deu-se início uma nova fase, caracterizada pela adesão explícita a um modelo de economia mista, em que as empresas estatais desempenhavam um papel destacado”. Foram criadas diversas empresas no setor energético, a Rede Ferroviária Federal, Usinas Siderúrgicas e a Cia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) do Brasil.

Para Farias Neto (1994) nos anos de estagnação da década de 60, houve uma visível aceleração do processo de estatização, caracterizando-se como o período de maior expansão empresarial do Estado que a história econômica brasileira registra.

No Quadro 6, descreve-se o Planejamento na Administração Pública no Brasil de 1947, do governo de Eurico Gaspar Dutra, até o governo de Juscelino com o Plano de Metas.

A seguir é apresentado um panorama do Planejamento na Administração Pública Brasileira de 1947-1956:

PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA-1947 A 1956			
Ano	Governo	Planejamento	Descrição das Ações
1947	Eurico Gaspar Dutra	Plano SALTE	Representava a soma de sugestões de vários ministérios. Dava prioridade a quatro áreas: saúde, alimentação, transporte e energia.
1951	Getúlio Dornelles Vargas	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos	Vinculada ao plano americano de ajuda técnica para defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico. Das conclusões resultou a proposta de criação do BNDE (1952) e o Conselho de Desenvolvimento para Coordenação Econômico Financeira (1956).
1952	Getúlio Dornelles Vargas	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico	Criado o BND para fomentar o desenvolvimento de setores básicos da economia brasileira, nos planos público e privado.
1956	Juscelino Kubitschek	Plano de Metas	Também elaborado com base no relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Teve origem nos estudos do grupo CEPAL-BNDE e representou o primeiro intento de submeter o desenvolvimento global do País à supervisão sistemática do Poder Público. Tinha como alvo os setores de energia e transporte, a indústria intermediária, industria produtora de equipamentos, e a construção de Brasília.

Fonte: Marcos...(2003).

Quadro 6: Planejamento na administração pública Brasileira – 1947 a 1956.

Os Planos dos Governos Militares (Quadro 7) apresenta-se no período de Castelo Branco 1967, com a implantação do Decreto-Lei 200, até o Governo João Batista Figueiredo, iniciado em 1987, com o III Plano Nacional de Metas.

Nesse íterim temos a fase do “milagre econômico”, os projetos de integração nacional, do governo Médice, incentivo à pesquisa no campo do petróleo e a preocupação com o desenvolvimento energético, do governo Geisel.

O panorama da Administração Pública Brasileira de 1967-1980 é visto no quadro a seguir:

PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA, 1967 A 1980			
1967	Castelo Branco	Decreto Lei nº 200	Organizou o orçamento público, e instituiu a delegação de autoridade, a coordenação e o controle da Administração Pública. O Decreto promoveu a descentralização administrativa e a expansão da administração indireta, favorecendo também o desenvolvimento de uma tecnoburocracia qualificada, coexistente com o núcleo tradicional da administração direta.
1972	Emilio Garrastazu Médici	I Plano Nacional de Desenvolvimento-PND (1972-1974)	Marca a fase conhecida como “milagre brasileiro”, caracterizada pelo crescimento econômico acelerado, grande afluxos de capitais externos e substituição das importações. I PND foi marcado pelos grandes projetos de integração nacional e expansão das fronteiras de desenvolvimento.
1975	Ernesto Geisel	II Plano Nacional de Desenvolvimento-II PND (1975-1979)	Enfatizou o investimento de indústrias de base e a busca de insumos básicos. Preocupação com o problema energético, estímulo à pesquisa de petróleo, o programa nuclear, programa do álcool e a construção de hidrelétricas, a exemplo de Itaipu. Em 1979 com o choque do petróleo chega-se ao declínio do desempenho econômico. Tem início um período de inflação exacerbada.
1980	João Batista Figueiredo	III Plano Nacional de Desenvolvimento	Objetivos principais: promover o crescimento da renda nacional e do emprego, controlar a dívida externa, combater a inflação e desenvolver novas fontes de energia.

Fonte: Marcos...(2003)

Quadro 7: Planejamento na administração pública Brasileira – 1967 a 1980.

Sobre o Decreto-Lei 200, Melo (1972, p.9) diz:

O Decreto-Lei 200 inaugurou, entre nós, outra era. Tornou obrigatório o anteriormente facultativo, esclareceu, de uma vez por todas, que o planejamento é uma técnica ideologicamente neutra, embora seja um instrumento de alto teor político, alertou os técnicos e as instituições que heroicamente vinham lutando pela

implantação da tese da administração planejada, e fez coro comum com o riquíssimo corpo doutrinário que os peritos da ONU, especialmente da UNESCO e CEPAL, vinham divulgando em toda a América Latina, como cooperação ao progresso deste continente.

Apesar de atualmente ser bastante questionada a suposta mentalidade do planejamento público, a sua utilidade instrumental como função do processo administrativo extrapola os interesses daquele contexto desenvolvimentista em que foi inserido na administração pública brasileira.

Após os três planos nacionais de desenvolvimento acima referidos, o planejamento governamental foi esvaziado, inclusive o III PND tornou-se um documento meramente formal, como também ocorre com o primeiro plano nacional de desenvolvimento da Nova República (BRASIL, 2004). O Planejamento da Nova República finda o período dos governos militares, inicia-se em meados dos anos 80 um novo processo de redemocratização do Estado brasileiro.

No Quadro 8 a seguir, vê-se que a partir do processo da abertura e do movimento político das “Diretas Já”, que marcaram o fim do regime militar no país, com a eleição pelo Congresso Nacional do presidente da República, Tancredo Neves, apresenta-se o período iniciado por José Sarney, com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, que institui o PPA como principal peça do planejamento, o qual segue até 2003 com o início do Governo Lula e o Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos.

O quadro a seguir apresenta o planejamento da Administração pública Brasileira, no período de 1984-2003:

PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA, 1984 A 2003			
1984	José Sarney	Reforma Constitucional (1985-1989)	A Constituição Federal em seu art.165 institui o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento. “A lei que instituir o plano plurianual de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.
1996	Fernando Henrique Cardoso	Plano Plurianual (1996-1999)	Trouxe a estabilidade econômica, viabilizando a retomada do planejamento, introduzindo novos conceitos no planejamento federal. Coloca os eixos nacionais de integração e desenvolvimento, como referência espacial do desenvolvimento e os projetos estruturais, essenciais para as transformações desejadas no ambiente econômico social.O Programa Brasil em Ação agregou ao Plano o gerenciamento de empreendimentos estratégicos.
2000	Fernando Henrique Cardoso	Plano Plurianual (2000-2003)	Introduz a gestão por resultados. Entre as inovações destacam-se: a adoção do programa como unidade de gestão, a integração entre o plano, orçamento e gestão, o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio dos estudos dos eixos, o gerenciamento e avaliação de desempenho em todos os programas do Governo Federal.
2002	Fernando Henrique Cardoso	Preparação do Plano Plurianual (2004-2007)	O Decreto 4298 estabelece um processo da transição governamental; 13 projetos são elencados para subsidiar a elaboração do Plano.
2003	Luiz Inácio Lula da Silva	Gestão Pública para um Brasil de Todos (2004-2007)	Compromisso de governo: implementar um modelo de desenvolvimento equitativo e com inclusão social. Tal compromisso deverá se materializar no PPA.

Fonte: Marcos..., (2003).

Quadro 8: Planejamento na administração pública Brasileira – 1984 a 2003.

Serra (1995) coloca que o PPA de 1996-1999 tem como principais objetivos remover os obstáculos à consolidação do real e à retomada do crescimento econômico e social da população. Estabelece princípios inovadores no planejamento econômico no Brasil, afirmando ser diferente dos planos econômicos que o precederam, fazendo menção ao Plano de Metas e o II Plano Nacional de Desenvolvimento, referindo que estes envolveram exclusivamente a iniciativa e o controle por parte da União. Já o PPA não se restringe ao Governo Federal por envolver duas parcerias: a parceria no âmbito do Estado entre a União com os Estados e Municípios e as parcerias entre o setor público e o setor privado.

O PPA previa a adoção das seguintes estratégias: construção de um Estado moderno e eficiente, redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, inserção competitiva e modernização produtiva.

A construção de um Estado mais moderno e eficiente está estribada não apenas nos recursos, mas será baseada na melhoria do corpo funcional para que as políticas públicas possam ser concebidas, adequadamente implantadas e rigorosamente monitoradas, permitindo a diminuição de erros conceituais, de diagnóstico, de execução e de fiscalização que têm caracterizado o uso de recursos públicos no Brasil.

Nas ações previstas no PPA do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, para o nosso trabalho de pesquisa destacamos: o aprofundamento do planejamento em longo prazo referenciado ao território, a sustentabilidade e a governança; adoção do programa como unidade de gestão do Governo Federal, intensificando-se o desenvolvimento gerencial no Governo Federal e nos Estados.

Além dos aspectos mencionados, quanto ao desenvolvimento gerencial o mesmo PPA previa (BRASIL, 2004):

- Massificar o treinamento em planejamento, orçamento e gestão orientados para resultados;
- Ampliar o processo de seleção e formação, de modo contínuo, de novos servidores das carreiras de planejamento, orçamento, gestão, finanças e controle, no governo Federal e nos Estados;
- Adotar o desenvolvimento gerencial como parte integrante do trabalho de dirigentes e gerentes;
- Estimular a criação de centros de excelência em gestão pública empreendedora.

No planejamento público no Brasil, estão descritos a partir de 1980, basicamente os diversos planos econômicos. Sobre os planos econômicos das duas últimas décadas do século XX, Bresser Pereira (1997, p.179) afirma:

[...] que entre 1979 e 1994, a inflação foi o sintoma mais agudo da crise enfrentado pela economia brasileira. Esta inflação resiste a diversos planos; desde os planos ortodoxos, que pretenderam reduzir a inflação por meio do controle estrito da emissão da moeda, até os planos heterodoxos, que lançaram mão de mecanismos não convencionais de estabilização, como o congelamento de preços.

De acordo com Bresser Pereira (1997, p. 183) neste período foram elaborados “12 planos de estabilização (econômica), fracassados no objetivo de conter a inflação, para, afinal, em 1994, com o Plano Real, conseguir o controle da inflação”.

Segundo Campos (1994, p.630), nos dois mandatos do governo José Sarney foram implantados o Plano Cruzado I (1986), Plano Cruzado II (1986); Plano de Consistência Macroeconômica (Plano Bresser Pereira, 1987), Política “Feijão com Arroz” (1988) e o Plano Verão (1989). Do Governo Fernando Collor, Planos Collor I (1990) e Collor II (1991).

Visto em retrospecto, o Plano Cruzado é considerado pelo mesmo autor acima (CAMPOS, 1994, p.1162) como um soberbo exercício de marketing político e uma convincente demonstração de incompetência dirigista.

Para Campos (1994, p.1163) o Plano Cruzado gerou três deformações culturais duradouras:

- A subcultura antiempresarial – A inflação é identificada como alta de preços e não como expansão monetária, além da capacidade produtiva, inocenta-se o governo e o empresário passa ser o vilão da história;
- A subcultura dirigida. O fracasso do Plano Cruzado não extinguiu o apetite intervencionista no mecanismo de preços. Sobre várias formas sobreviveu no Plano Bresser, no Plano Verão e nos chamados Planos Collor I e II, todos os quais adotaram variantes de congelamento de preços e/ou confisco de poupança. A ruptura de relações contratuais, hábito incompatível com o capitalismo competitivo, tornou-se rotina;
- A subcultura do calote. A moratória externa redundou num calote circular: o governo federal suspendeu unilateralmente pagamentos no exterior, exemplo que legitimou a inadimplência dos governos estaduais; o setor público passou a ser devedor contumaz do setor privado e este, por sua vez, elevou seu índice de inadimplência bancária. As conseqüências psicológicas e culturais da moratória talvez tenham sido mais graves que suas conseqüências financeiras. Estas se traduziram na cessação do ingresso de capitais estrangeiros, seja de risco, seja de empréstimo, fuga de capitais brasileiros, elevação de juros de curto prazo e destruição da credibilidade governamental.

Para Nóbrega (2000, p.185)

o Plano Cruzado deve ser lembrado por sua ousadia. Ele rompeu com a tradição de pensamento conservador, segundo o qual era possível vencer uma inflação como a brasileira pela via exclusiva da ortodoxia fiscal monetária”. Além da ousadia o Plano e todos os que lhe sucederam até 1991, deixaram lições inestimáveis. “Primeira, que uma economia complexa como a brasileira não agüenta o desaforo do congelamento. Segunda, que o sistema de contratos não podia ser violado sem graves conseqüências.

A seguir, nos Quadros 9 e 10, é apresentada uma síntese dos Planos econômicos implantados no país da década de 80 até o Plano Real, que vigora até hoje, com alguns ajustes. Antes, porém, são descritas as transformações ocorridas no Governo Figueiredo, antecedendo ao III Plano de Metas.

O ano de 1979 foi marcado por manifestações grevistas, com destaque para o ABC paulista onde os metalúrgicos liderados por Luiz Inácio da Silva e com apoio da igreja, paralisaram mais de 160 mil trabalhadores.

À greve do ABC somaram-se mais de 400 greves e foi neste período, mais precisamente em 1979, que Figueiredo tomou a decisão de decretar anistia geral aos condenados por crime político e aos acusados de prática de tortura.

De acordo com Silva (1992) esta decisão política atendia à Campanha Nacional Pró-Anistia, que mobilizou milhões de pessoas e conseguiu seu intento. E neste mesmo ano também se faz a reforma partidária que resulta na extinção da Arena e do MDB e no retorno ao pluripartidarismo. Em 1980, Figueiredo decreta o restabelecimento das eleições diretas para governadores dos Estados Federados.

O Quadro 9 abaixo apresenta os Planos Econômicos de Figueiredo no seu III PND, tendo como ministro da Fazenda, até o Governo Sarney, Delfim Neto, o qual nos seus dois mandatos implementou diversos planos econômicos, culminando com o Plano Verão, em 1989.

O quadro 9 a seguir apresenta um comparativo dos planos econômicos do Brasil de 1980-2006:

PLANOS ECONÔMICOS: PERÍODO DE 1980 A 2006			
Data/Período	Plano	Presidente	Objetivos
1980–1985		João Baptista de Oliveira Figueiredo	Promover o crescimento da renda nacional e do emprego. Controlar a dívida externa. Combater a inflação. Desenvolver novas fontes de energias.
1986	Plano Cruzado	José Sarney	Conter a inflação e aumentar o poder aquisitivo da população.
1986	Plano Cruzado II	José Sarney	Conter a inflação.
1987	Plano de consistência macroeconômica	José Sarney	Promover um choque inflacionário com a suspensão salarial e sustentar taxas de inflação mais baixas.

	Plano Bresser Pereira		
1988	Plano “Feijão com Arroz”	José Sarney	Conviver com a inflação sem medidas drásticas e controlar a hiperinflação.
1989	Plano Verão	José Sarney	Promover contratação de demanda agregada, desindexar a economia.

FONTE: Adaptado de Marchalek (2003)

Quadro 9: Planos econômicos: período de 1980 a 2006.

O Quadro 10 apresenta a expressão do planejamento de governo na execução das políticas públicas durante o período de 1990 a 2006. Inicia com o Plano Collor e vai até o Plano Real do governo de Fernando Henrique Cardoso. Farias Neto (1994, p.329) ao se reportar ao Plano Collor diz:

[...] que a sociedade brasileira, tão acostumada a ser atacada por mirabolantes planos econômicos, notadamente os do governo Sarney, com poucos resultados, não se surpreendeu com o novo pacote de medidas econômicas decretado por Collor em 16 de março de 1990, a não ser no que diz respeito às determinações que quebravam as promessas feitas por ele, enquanto candidato, como por exemplo, a de não mexer com a poupança popular.

O quadro a seguir apresenta um comparativo das políticas públicas do Brasil de 1990-2006.

POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1990 A 2003			
Data/Período	Plano	Presidente	Objetivos
1990	Plano Collor I	Fernando Afonso Collor de Melo	De março a abril de 1990. Conter a inflação (teve êxito em baixar a inflação de 82% para 3%). Bloqueou 70% dos ativos financeiros.
1990	Plano Eris	Fernando Afonso Collor de Melo	Segunda fase do Plano Collor I (maio a dezembro de 1990). Objetivo: baixar a inflação residual deixada pelo Plano Collor I.
1991	Plano Collor II	Fernando Afonso Collor de Melo	Conter a inflação, desindexar a economia, abrir a economia interna para o mercado externo.
1993	Plano de Ação Imediata – PAI	Itamar Augusto Cautiero Franco	Conter a inflação.
1993	Programa de Estabilização econômica	Itamar Augusto Cautiero Franco	Conter a inflação e estabilizar a economia.
1994	Plano Real	Itamar Augusto Cautiero Franco	Conter a inflação, manter um crescimento sustentável, reduzir desequilíbrios sociais.
1996 -1999	Plano Real	Fernando Henrique Cardoso	Busca da instabilidade econômica viabilizando a retomada do planejamento governamental em novas bases.

2000 -2003	Avança Brasil Plano Real	Fernando Henrique Cardoso	Consolidar a estabilidade econômica, promover o crescimento econômico sustentado; a geração de empregos e de oportunidades de renda; eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social; melhorar a distribuição de renda; consolidar e aprofundar a democracia; promover os direitos humanos. Introduz na administração pública federal a gestão por resultados.
------------	-----------------------------	------------------------------	---

FONTE: Adaptado de Marchalek (2003).

Quadro 10: Políticas públicas: período de 1990 a 2003.

O Plano Collor tinha à frente coordenando a equipe econômica Zélia Cardoso de Melo.

Dentre os elementos fundamentais do plano destaca-se (FARIAS NETO, 1994, p.329):

[...] uma reforma monetária com o retorno do cruzeiro como moeda nacional; bloqueio da quase totalidade dos ativos financeiros das pessoas físicas e jurídicas (empresas); uma reforma administrativa que implicava a extinção de várias empresas estatais e de vários órgãos administrativos, o que resultaria na redução dos gastos públicos e na privatização da economia; redução dos entraves às importações com objetivo de aumentar a base tributária; congelamento parcial e controlado dos preços; prefixação dos salários, aluguéis e outros rendimentos.

Com o fracasso deste primeiro plano, dois anos depois, esta equipe é afastada e assume o comando da economia Marcílio Marques Moreira. Apesar dos esforços a inflação contínua, o país atravessa uma das maiores recessões da sua história, desempregos, falências, concordatas, afetando grandemente a vida nacional e a imagem do presidente.

Embora, de acordo com Farias Neto (1994, p.328-329), não se possa negar que:

No governo Collor se instaurou o neoliberalismo econômico, reduzindo a interferência do Estado na economia, evitou-se a hiperinflação, baixou as alíquotas sobre importações de vários bens de consumo, acelerou o processo de privatização da economia e liberou os preços. Contudo ainda prevalece o gigantismo do setor público, e o Estado continua sendo o maior empresário do país.

Durante o governo Collor, o Ministro Marcílio buscou o reatamento com as comunidades financeiras internacionais, por meio de acordos com o FMI, com o Clube de Paris e bancos privados, tentando angariar a credibilidade dos investidores estrangeiros e promover o retorno do crescimento. Com o *impeachment* de Collor, assume o poder seu vice Itamar Franco. Os planos do governo Collor estavam voltados prioritariamente para o combate à inflação.

Houve confisco das cadernetas de poupança, contas correntes e investimentos até um certo valor. Na administração pública, foram extintos cargos, colocados servidores em disponibilidade, demitidos servidores que não tinham estabilidade e foram privatizadas algumas estatais. O Plano Collor II gerou uma abertura para o mercado externo, elevou os juros e incentivou as importações. Inicia-se a automatização da indústria e dos bancos, há um descarte da mão-de-obra e aumento do desemprego.

Com o afastamento de Collor, Itamar Augusto Cautieiro Franco assume a presidência. Bresser Pereira (1997) diz que no Governo Itamar, em menos de um ano, quatro ministros da fazenda se sucederam, quando, em junho de 1993, Fernando Henrique Cardoso assume o ministério, a inflação já havia superado 20% ao mês. O Plano Real estabiliza os preços e a partir de junho de 1994, é criada uma nova moeda nacional, o Real, é implantada a Reforma do Estado e há uma estabilização da economia.

O Plano Real foi dividido em três fases (BRESSER PEREIRA, 1997, p.198):

Primeira fase, dezembro de 1993 a fevereiro de 1994, ajuste provisório baseado em cortes de gastos públicos e aumento de impostos;
Segunda parte do plano, entre março e junho, houve uma neutralização da inércia inflacionária pela utilização da URV, um índice-moeda que refletia diariamente a inflação corrente;
A terceira fase do plano foi o choque – reforma monetária acompanhada de uma âncora cambial – que transformou a URV em uma nova moeda, o Real.

Nóbrega (2000) diz que o Plano Real aumentou o apoio social às reformas, inclusive as da Constituição. Ainda em 1988, foram aprovadas duas emendas: a reforma administrativa e a reforma da Previdência Social.

Hoje não é possível pensar em crescimento econômico dissociado da integração entre políticas sociais e políticas econômicas. A recomendação é que as políticas sociais estejam integradas às políticas econômicas.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) foram deflagradas e implementadas uma série de políticas públicas.

No campo social foram trabalhados os quatro eixos da estratégia de desenvolvimento social: trabalho, emprego e renda, melhoria dos serviços públicos, combate à fome e à pobreza; e, parcerias com a sociedade civil; conforme sintetizamos no Quadro 11 a seguir:

O quadro 11 abaixo apresenta as Políticas Públicas do Brasil na área Social no período de 1995-2003.

POLITICAS PÚBLICAS NA ÁREA SOCIAL: GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, 1995 A 2003	
PROGRAMAS	ATIVIDADES
Trabalho Emprego e Renda; Reforma Agrária	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER). • Programa de Expansão do Emprego e de melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROEMPREGO). • Investir em setores geradores de emprego (saneamento ambiental, infra-estrutura turística, transporte coletivo urbano, entre outros). • Recuperação da capacidade operativa da rede do SUS. • Programa de qualificação profissional.
Melhoria dos Serviços Públicos: Saúde, Habitação, Saneamento, Previdência, Social,	Valorização do ensino fundamental e do magistério, educação à distância, transferência direta de recursos a municípios e escolas, avaliação do ensino, programa de incentivo à leitura, reorganização da política institucional, agentes comunitários da saúde e da família, melhoria do quadro sanitário com controle de doenças, programa da redução da mortalidade da infância e materna, programa vida ativa, habitação: pró-moradia, carta de crédito.
Assistência Social, Defesa dos Direitos	<ul style="list-style-type: none"> • Saneamento: pró-saneamento, programa de ação social em saneamento. • Previdência social: melhoria de atendimento ao cidadão. • Assistência social: renda mínima, Brasil criança cidadã, assistência descentralizada à criança, aos idosos e aos deficientes, combate ao trabalho escravo, infantil e degradante, melhoria das condições e dos ambientes de trabalho, combate à discriminação, reabilitação dos portadores de deficiência e integração sócio-laboral.
Combate à Fome e à Pobreza: Comunidade Solidária	<ul style="list-style-type: none"> • Parceria entre governo e sociedade articulando e coordenando ações governamentais de combate à pobreza. Elenco de programas prioritários executados por diversos ministérios setoriais para evitar a centralização das decisões, a superposição das ações e a pulverização dos recursos. • Na área de alimentação: merenda escolar, PRODEA, valorização do ensino fundamental, kit-educação, transporte escolar, combate à mortalidade infantil, combate à desnutrição, programa de agentes comunitários da saúde, vacinação e água potável.

<p>Combate à Fome e à Pobreza: Comunidade Solidária</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Parceria entre governo e sociedade articulando e coordenando ações governamentais de combate à pobreza. Elenco de programas prioritários executados por diversos ministérios setoriais para evitar a centralização das decisões, a superposição das ações e a pulverização dos recursos. •Na área de alimentação: merenda escolar, PRODEA, valorização do ensino fundamental, kit-educação, transporte escolar, combate à mortalidade infantil, combate à desnutrição, programa de agentes comunitários da saúde, vacinação e água potável.
<p>Parcerias com a Sociedade Civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Fortalecimento de conselhos e grupos de trabalho existentes e criação de novos para atuar em áreas que as parcerias ainda não se encontram consolidadas. •Busca de fontes financiadoras como BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento para financiar ações de organizações sem fins lucrativos da sociedade civil.

Fonte: Marcos...(2003).

Quadro 11: Políticas Públicas na Área Social, Governo Fernando Henrique Cardoso, 1995 a 2003.

Para Chahad (2003, p.19), Fernando Henrique Cardoso encerra o ciclo de seu governo “revelando um salto positivo na formulação das políticas ativas e passivas voltadas para o mercado de trabalho”. Porém diz ele que, embora a necessidade de um sistema público de emprego ainda não se tenha transformado numa razão de Estado,

[...] presenciamos nestes últimos anos um grande esforço no sentido de destinar mais recursos, ampliar o escopo, melhorar a gestão, exercer mais controle sobre as políticas separadamente, tornando-as mais conhecidas na sociedade, a qual poderá agora cobrar sobre elas maior transparência e eficiência nos dispêndios realizados (CHAHAD, 2002, p.19).

A partir da Constituição Federal de 1988 e também no governo de Fernando Henrique Cardoso, fruto do processo de mudanças que vêm ocorrendo nas administrações públicas, algumas políticas públicas, principalmente as vinculadas às áreas de saúde, educação, meio-ambiente, entre outras, começam a ser descentralizadas invertendo, embora ainda de maneira tênue, a tradicional representação piramidal entre as três esferas de governo.

Dentro deste novo contexto os governos estaduais e municipais de acordo com o que estabelece a Constituição de 1998, art.165, vêm elaborando os seus Planos Plurianuais procurando estar atentos à legislação vigente e para estas novas orientações.

2.1.3 Planos de governo do Estado de Santa Catarina (1983 a 2006)

Para se ter um histórico da forma como veio sendo administrado o Estado de Santa Catarina no campo da gestão das políticas públicas, descrevemos de forma sucinta os diversos Planos de Governos apresentados por seus postulantes de 1983 até 2002. Esta retrospectiva objetiva dar uma visão das propostas apresentadas pelos governos com destaque para as políticas públicas.

Iniciamos com “A Resposta à Carta aos Catarinenses” (1987) que é um relato, na visão de seus autores, de uma proposta do Plano de Governo elaborado em 1982 e colocada em prática no período de março/83 a março/87. A Carta aos Catarinenses (1982, p.23) “foi o meio imaginado de conversar com a sociedade para conhecer suas aspirações ante um governo democrático”. O processo vivenciado pelo país de quase 20 anos de regime militar, oportunizava aos catarinenses voltar às urnas para, por meio do voto direto, fazer a escolha do seu Governador. A Carta abria com duas idéias para dar corpo à caminhada: “inovar” e “renovar”. A Carta sugere uma hipótese de Plano de Governo fundamentada em quatro postulados: prioridade aos pequenos; participação comunitária; integração estadual, segurança e qualidade de vida. Na Resposta à Carta aos Catarinenses, é colocado que a operacionalização da plataforma de governo em programas foi inspirada em cinco postulados conforme transcrevemos a seguir. Esses cinco postulados informaram a política e a ação do Governo no Estado de Santa Catarina no período de março/83 a março/87 (SANTA CATARINA, 1987, p.26):

- 1º - direito das pessoas humanas de influenciar a política e o desempenho da economia;
- 2º - direito das pessoas humanas a uma política e a uma economia eficientes, eficazes e efetivas.
- 3º - direito das pessoas humanas ao pleno emprego como corolário da eficiência, eficácia e efetividade da política e da economia;
- 4º - direito das pessoas humanas à estabilidade política e a nível estável de preços (expansão real do poder aquisitivo dos rendimentos do trabalho);
- 5º - direito das pessoas humanas ao equilíbrio ecológico e à qualidade de vida.

Para consecução destes postulados foram utilizadas as seguintes estratégias:

- a) articulação de todos os interesses que giram em torno da economia para a formulação e a implementação do projeto econômico (redesenho dos perfis de empresário, do trabalhador e do consumidor): prática da democracia econômica;
- b) atuação a partir dos pequenos negócios, existentes ou novos, disseminados pelos 199 municípios, ascendendo progressivamente até as grandes corporações (primeiro a dinamização das bases);

- c) massificação de preparação para o trabalho, a partir do ensino de 1º grau, utilizando as empresas (micro, pequenas, médias e grandes) de todos os negócios (agricultura, indústria, serviços, Governo nas três esferas do Poder) como integrantes do sistema educacional;
- d) reciclagem dos gerentes do sistema financeiro para transformá-los em agentes complementares da assistência gerencial;
- e) descentralização da assistência gerencial, fazendo-a presente para a agricultura, a indústria e o comércio nos 199 Municípios;
- f) definição de uma “política catarinense” para agricultura;
- g) esquematização de um sistema de abastecimento urbano capaz de privilegiar tanto o consumidor, quanto o produtor;
- h) desconcentração do Poder, por meio de da descentralização dos encargos e dos recursos.

A Carta aos Catarinenses assim como sua resposta precedeu à promulgação da Constituição Federal de 1988. Era o primeiro momento depois de quase 20 anos de regime militar, que os Estados elegiam pelo voto direto seus governantes. Assim que de seu relato procuramos extrair algumas observações na visão dos autores da denominada “As Antíteses às idéias” (SANTA CATARINA, 1982, p.29).

Os estados brasileiros, menos São Paulo, são imediatamente dependentes dos “humores” da União. “O Estado brasileiro é todo-poderoso, opressor e pouco competente” (SANTA CATARINA, 1982, p.29).

O Estado brasileiro, independente e soberano desde 7 de setembro de 1822, é uma Federação estruturada, atualmente, por uma Constituição adotada em 24 de janeiro de 1967 pelo Congresso Nacional, investido de poderes constituintes definidos por ato institucional ditado pelo Poder Executivo. A esta Constituição foram acrescentadas 26 emendas. Embora nominalmente federal, o Estado brasileiro é horizontal e verticalmente centralizado. A centralização vertical se caracteriza pela concentração de poderes da União em detrimento dos Estados e Municípios; a centralização horizontal é caracterizada pela nucleação do poder decisório em todas as matérias (principais ou irrelevantes) no Presidente da República.

O autor acima tece ainda outras considerações sobre a Constituição Federal de 1967, dizendo que a União pode tudo, que cuida desde dos ramos todos do direito, da taxa judiciária, das custas forenses, dos tabelionatos, das juntas comerciais, da energia, das telecomunicações do comércio exterior e interestadual, portos, navegações, tráfego, trânsito, diretrizes e bases da

educação. Pode intervir diretamente nos estados, ou indiretamente quando posterga providências e retarda transferências de recursos.

O mesmo afirma ainda que a União não apenas “pode tudo” mas também é “dona de tudo”. É dona das terras devolutas, dos lagos, das águas que banham mais de um estado, das ilhas fluviais, da plataforma continental, do espaço aéreo (SANTA CATARINA, 1982, p.29).

A União detém monopólio também sobre segurança nacional, que provê a censura das diversões públicas, fiscaliza as operações de crédito, que estabelece o Plano Nacional de Aviação e mantém o serviço postal. É da União também a competência para explorar os serviços de telecomunicações e energia elétrica entre tantos outros. É competência dela estabelecer regiões metropolitanas, a pesquisa e a lavra de petróleo, o aproveitamento das jazidas das minas e demais recursos minerais e da energia hidráulica. Os tributos também ficam concentrados com a União. A ela compete instituir impostos de importação, exportação, propriedade territorial rural, produtos industrializados, operações de crédito, câmbio, seguro, títulos e valores imobiliários, serviços de transporte e comunicações, lubrificantes e combustíveis dentre tantos outros.

Aos estados-membros e aos municípios apenas dois impostos. Aos estados os impostos de transmissão de bens imóveis e operações relativas à circulação de mercadorias, aos municípios impostos sobre a propriedade predial territorial urbana e serviços de qualquer natureza.

De tudo o que se arrecada no País, em um exercício financeiro pelos tributos impostos à sociedade, a repartição dos recursos fica distribuída conforme demonstramos no Quadro 12:

Repartição dos Recursos em um Exercício Financeiro União – Estados – Municípios		
União	Estados	Municípios
58,2%	36,9%	4,9%
Da União para os Estados e Municípios e dos Estados para os Municípios		
União	Estados	Municípios

45,2%	37,2%	17,2%
-------	-------	-------

Fonte: A partir da pesquisa.

Quadro 12: Repartição dos recursos em um exercício financeiro União–Estados – Municípios.

Encerrado o Governo de Esperidião Amin, em março de 87 assumiu o Governo Pedro Ivo Campos, tendo como vice-governador Cacildo Maldaner. Com a morte de Pedro Ivo, Cacildo Maldaner assumiu os dois últimos anos de governo (1989-1990).

O Plano de Governo intitulado “Rumo à Sociedade Catarinense”, relativo ao período de março/87 a março/91, apresentado em quatro cadernos, trazia como diretrizes básicas: promover mudanças com coragem e determinação; aprimorar a sociedade construída pelos catarinenses; o homem como objetivo central da ação do governo; descentralizar, modernizar e governar com austeridade e probidade.

Era o ano de 1988 e o país se preparava para em novembro eleger a Assembléia Nacional Constituinte que promulgaria a nova Constituição da República Federativa do Brasil.

Para os autores daquele Plano de Governo Catarinense, as medidas paternalistas e paliativas, que caracterizavam os governos autoritários, precisavam ser substituídas por uma “Nova Postura do Estado”, mais moderna, mais atuante, mais ousada e consistente com o seu irrecusável papel de fator de transformação da sociedade (SANTA CATARINA, 1986, p.6).

O Plano propunha:

A construção de uma nova sociedade catarinense, que incorpore às suas estruturas as mais avançadas conquistas da inteligência humana e que eleja como seu objetivo maior o bem estar de todos os cidadãos e o pleno desenvolvimento de suas potencialidades; uma nova sociedade, democrática e justa, igualitária e transformadora, com ampla participação popular.

Aprimorar a sociedade construída pelos catarinenses, que apresenta boa distribuição espacial, economia baseada em agricultura diversificada, micro e pequenos e médios empreendimentos, conferindo à economia menor vulnerabilidade.

Tendo o homem como objetivo central da ação do governo o Plano se comprometia a assegurar a todas as pessoas: melhor qualidade de vida, maiores oportunidades de trabalho e maior participação nas decisões.

A participação popular nas decisões da sociedade é entendida “não como uma concessão de governo, mas um eficaz mecanismo à disposição do Estado moderno e descentralizado capaz de gerar soluções aceitáveis para os problemas sociais” (SANTA CATARINA, 1986, p.7).

Propondo-se a descentralizar, modernizar, governar com austeridade e probidade, os formuladores do Plano de governo reconheciam que a “contrapartida social do autoritarismo é a passividade dos indivíduos, que se consideram credores das dádivas e favores do paternalismo estatal, centralizado e distanciado da realidade. Mudar esta mentalidade é tarefa fundamental para a construção da Nova Sociedade Catarinense” (SANTA CATARINA, 1986, p.7).

É importante que se compreenda que as soluções dos problemas dependem da atitude e dos esforços individuais e grupais, cabendo ao governo fomentar as oportunidades, estimular o seu adequado aproveitamento e criar condições para que todos assumam a sua parcela de responsabilidade como sujeitos ativos participantes do poder decisório.

No plano executivo aquele instrumento de Governo previa que a gestão dos serviços públicos e a execução de obras de interesse local fossem delegadas aos municípios e a segmentos organizados da sociedade, transferindo-lhes os recursos e a responsabilidade de gerenciá-los, sob a supervisão do governo estadual.

No campo da administração pública preconizava empreender esforços de modernização, adaptando os métodos de trabalho e os seus padrões organizacionais às avançadas tecnologias da comunicação social e do processamento de informações. Ao Estado cabe-lhe assumir o seu papel de agente indutor do desenvolvimento.

No campo da Administração Pública colocava como diretrizes: governar com austeridade e eficiência, administrar com probidade, prestigiar a função pública, descentralizar a ação do governo (incentivando à participação popular nas decisões, acompanhamento da execução de obras e serviços de interesse local e regional, delegando aos municípios e segmentos organizados da sociedade); modernizar a máquina administrativa (incorporando gradativamente os avanços científicos e tecnológicos), alcançar e manter o equilíbrio

financeiro, atuar com eficácia e com efetividade, desfazer equívocos e mobilizar todos os potenciais.

Sucedeu o Governo Pedro Ivo Campos, Vilson Pedro Kleinübing (1991-1992), tendo como seu vice-governador Antônio Carlos Konder Reis, e com a renúncia do titular para concorrer ao Senado coube ao vice completar o mandato (1993-1994).

Com o nome de “Plano SIM: para viver melhor Santa Catarina”, o plano tinha como objetivo central “alçar Santa Catarina a um novo estágio de desenvolvimento, abrindo caminho para que, ainda na virada desta década possa apresentar padrões de qualidade de vida compatíveis com os de alguns países do Primeiro Mundo” (SANTA CATARINA, 1991, p.1). Destaca ainda que saúde, instrução e moradia, serão levadas a todas as famílias catarinenses. Pleno emprego, agricultura e pesca, indústria, comércio e turismo, energia, transporte, telecomunicações, saneamento, esporte e lazer, justiça e segurança, meio ambiente e cultura, compunham o Plano SIM.

No que diz respeito à máquina pública, a proposta era arrumar a casa. “Ou se coloca a máquina pública a serviço do povo catarinense, sob a égide de um vigoroso processo de modernização, ou se abandona a tentativa de implantação de um plano sério de desenvolvimento para o Estado” ((SANTA CATARINA, 1991, p.1).

Reduzir a estrutura organizacional, extinguir secretarias e entidades de administração direta e indireta, identificar atividades que estão sendo executadas pelo Estado, mas que não são compatíveis com a gestão dos negócios públicos, transferindo-as para a iniciativa privada eram propostas contidas no referido Plano.

Ainda previa a admissão para cargos que vagassem (preferencialmente seriam preenchidas por concurso público), redução em 50% dos cargos de confiança e os remanescentes ocupados sempre que possível, por funcionários do quadro permanente, limitação do salário máximo. O desafio nesta área seria o de valorizar e profissionalizar o funcionário público, despertando a sua motivação, abrindo oportunidades de aperfeiçoamento técnico e criando condições de

ascensão profissional, para em contrapartida exigir deste funcionário dedicação, interesse e eficiência no atendimento às causas públicas.

Encerrado o mandato de Antônio Carlos Konder Reis, em 1995 assume o governo Paulo Afonso Evangelista Vieira, tendo como vice José Augusto Hülse.

O Plano de Governo “Viva Santa Catarina” tinha, segundo seus autores, como fundamentos os valores básicos que caracterizavam o posicionamento ideológico dos partidos, liderado pelo PMDB, que o compõe: liberdade, justiça e a solidariedade.

Na concepção dos mesmos “estes valores foram adotados como uma opção firme no sentido de oferecer ao povo catarinense uma alternativa de governo moderno e efetivamente voltado para o homem como um todo, comprometido com a construção da dignidade da pessoa e o exercício da cidadania” (SANTA CATARINA, 1994, p.2).

Como características de gestão apregoavam um estilo de gestão democrática, garantindo transparência das ações governamentais e a efetiva participação da sociedade no processo decisório.

A descentralização das ações do governo deve ser buscada permanentemente, com o objetivo de aumentar sua eficácia e facilitar a participação da sociedade na administração.

O compromisso do governo deve ser com um modelo de desenvolvimento auto-sustentado, procurando preservar o meio-ambiente e garantindo a gerações futuras as condições adequadas de evolução.

As ações do Governo devem buscar parcerias com o objetivo de mobilizar as energias existentes na sociedade, por meio das associações de bairros, sindicatos, prefeituras, imprensa, iniciativa privada, entidades beneficentes, entre outras.

As prioridades do Governo eram: a geração de novas oportunidades de trabalho e renda, a agricultura e a criança. A quarta prioridade, como forma para viabilizar as três primeiras, o Governo definiu-a como modernização do Estado (SANTA CATARINA, 1994).

Entendendo que o modelo tradicional de Estado, está superado, e que a arrecadação dos tributos é quase totalmente utilizada para remunerar servidores públicos, restando pouco para a efetiva prestação dos serviços e para melhorar a infra-estrutura, o compromisso de governo passa pela reformulação deste modelo superado e pela implantação de um governo mais eficiente e eficaz, que trabalha com parcerias, incentiva a participação ativa da iniciativa privada nas atividades executivas e dá ênfase ao desenvolvimento das atividades relacionadas mais diretamente com o bem estar da sociedade.

Encerrado o governo de Paulo Afonso, em 1998 retorna ao Governo do Estado para um segundo mandato Esperidião Amin Helou Filho, tendo como vice-governador, Paulo Bauer. Colocando que “o governo que se instala deseja ter a PESSOA como foco principal da sua ação e objetivo final do seu trabalho” e que o trabalho não deva ocorrer de forma isolada, mas sim compartilhada, também este Plano afirma buscar a mais ampla participação de todos os segmentos sociais.

O governo quer ser parceiro e não um executor e quer fazer com que Santa Catarina seja novamente um bom exemplo para o País (SANTA CATARINA, 1999, p. 4).

Cinco postulados estão presentes no último Plano: três deles, segundo seus autores, representam os objetivos de governo: incluir, crescer e preservar. O quarto, parceria, significa a forma de agir e o último, o bom exemplo, indicando a meta final e coletiva (SANTA CATARINA, 1999, p. 4).

Incluir para o governo “significa democratizar os benefícios da prosperidade para que um número maior de catarinenses possa usufruir deles”. Melhores escolas, profissionalização e ingresso no mercado de trabalho, saúde pública, ampliação de renda, habitação, vida digna e plena cidadania política e social. Crescer como contingência da vida. Crescer na educação, na saúde, segurança em qualidade de vida, na economia, na renda, na socialização dos benefícios (SANTA CATARINA, 1999, p. 4).

Preservar o modelo catarinense, o que no entendimento dos autores do plano, “[...] reflete a nossa forma de ser, de pensar, de viver, de prosperar. Nosso modelo parte de algumas realidades que precisam ser preservadas a qualquer custo” (SANTA CATARINA, 1999, p. 4).

Entre elas destaca-se: a peculiar distribuição espacial da nossa população (não temos uma grande cidade); a diversidade de nossa economia; a pequena propriedade agrícola administrada por seu proprietário; e ainda a preservação dos valores culturais e do patrimônio ambiental.

A parceria: “o Estado é a soma das incontáveis ações que as pessoas desenvolvem todos os dias. Ao governo cabe estimular estas ações para que elas produzam benefícios cada vez maiores”. A parceria deve ser vista como um caminho de mão dupla. “O governo não deve ser um distribuidor de favores; deve ser um estimulador de oportunidades” (SANTA CATARINA, 1999, p.5). O citado Plano destaca que Santa Catarina já foi bom exemplo na área de educação, na qualidade de vida urbana, na agricultura, na ética política e na administração pública.

Naquele Plano de Governo foram selecionados seis paradigmas para orientar a ação:

A felicidade da pessoa humana é a razão de ser do mundo e de tudo nele; deste plano também;
A eternidade da vida impõe desenvolvimento sustentável;
O mundo é pátria planetária; os estados e as economias nacionais são conveniências; há uma ética universal, alcançando a ecologia, economia, cultura e política e impulsionando para a qualidade;
A ciência exprime que o mundo é sistêmico e indeterminado. A qualidade do sistema se subordina à “interação sinérgica” das partes. A indeterminação faz do homem o agente da própria História;
A experiência expressa que o mundo que se organiza segundo o princípio mercado-privatista tem mais e melhor condição de promover a felicidade das pessoas do que qualquer outro;
Enquanto Estado criado pela vontade dos povos dos estados, a União é criatura. Instrumento que é, a União obriga-se à sinergia com os estados criadores (SANTA CATARINA, 1999, p.11).

Foram destacados ainda nove pressupostos pelos autores do Plano, dentre eles destacamos: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92); a Agenda 21; o Estado-Nação é grande demais para dar solução aos problemas do homem-concreto: no

interior dos estados, com o que se impõe a fragmentação política e o chamamento das organizações não-governamentais (ONGs) ao desempenho das funções e tarefas de governo. O estado não tem exclusividade do interesse público; entre o privado e o público, há um terceiro setor, o independente.

Existe uma nova ordem internacional que está se desenhando para buscar homogeneização planetária pela desconcentração e a descentralização (SANTA CATARINA, 1999, p.12).

Frente à exaustão do Estado-Nação, a solução do mercado privatista sugere:
 Redução do tamanho e custo do Estado;
 Retorno do Estado ao exercício das funções clássicas (infra-estrutura social);
 Anulação do poder econômico do Estado, fonte potencial de opressão política.

Salientando que o Plano “é uma proposta de mudança programada da sociedade catarinense, por ela mesma desenhado e que ela implementará tendo o governo a seu serviço” destaca os onze programas que o compõem: direitos humanos e cidadania; educação, saúde, oportunidade de trabalho e renda; agricultura, aquíicultura e desenvolvimento rural; turismo, cultura e meio ambiente; desenvolvimento social e comunitário; segurança, habitação; infra-estrutura; administração (SANTA CATARINA, 1999, p. 12).

No que tange à administração pública o compromisso é “modernizar a administração do Estado conferindo-lhe eficácia e transparência” (SANTA CATARINA, 1999, p. 12), para tanto foram previstas as seguintes ações que transcrevemos no Quadro 13.

Plano de Governo – Esperidião Amin/ Paulo Bauer –1999/2002 -Administração Pública	
O que fazer	Como fazer
Reestruturar a administração pública	Definir um novo modelo de organização matricial voltado à integração e complementariedade das ações públicas. O modelo compreenderá: a redefinição dos órgãos que compõem a estrutura administrativa e operacional do Estado; a definição de padrões de eficiência e eficácia dos serviços públicos; otimização de recursos humanos e materiais; a implementação do critério da subsidiariedade (entre as necessidades da sociedade e as instâncias de governo, deve agir quem faça com maior eficácia).
Implantar o modelo de gestão do Estado por resultados	Desenvolver modelos que conduzam a: transparência no cálculo de custos dos serviços prestados pelo governo e resultados correspondentes; Geração de indicadores que permitam comparações entre resultados, produtos e serviços; Garantia de utilização econômica dos recursos públicos; Visão do orçamento como instrumento que assegura a maior eficiência, a eficácia plena e a efetividade absoluta na aplicação do dinheiro público.
Profissionalizar e valorizar o servidor público	Por meio de planos funcionais que contemplem: crescimento gradual na carreira profissional por meio de cursos de treinamento patrocinados pelo Estado; remuneração compatível à qualificação profissional e ao respectivo desempenho,

	dedicação exclusiva ao serviço público; a alocação de recursos ao pleno exercício da atividade pública.
Terceirizar com o cidadão a administração das necessidades por ele geradas	Administração pública exercida mais próxima do cidadão, por meio de da criação da ouvidoria do cidadão, fortalecimento da imagem do cidadão, analisar as necessidades dos cidadãos e por meio de dos conselhos municipais, incluindo no orçamento estadual e disponibilizando recursos para que a população possa acompanhar as ações do governo, estimulando a participação do cidadão; adequar as normas de gestão do Estado às necessidades do cidadão.
Revisar o modelo previdenciário do Estado	Em parceria com os servidores e prefeituras municipais. A filosofia básica do novo modelo se assentará no princípio da responsabilidade compartilhada.
Fortalecer as administrações municipais	Criar o Conselho dos Municípios buscando integrar a realidade dos municípios com as ações de caráter estadual. Envolver e integrar as ONGs. Incentivar a organização dos municípios para contribuírem na elaboração do orçamento geral do Estado, estabelecendo prioridades regionais e viabilidade de execução. Municipalizar os programas voltados à pessoa humana.

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (1999, p.58-60).

Quadro 13: Plano de Governo Esperidião Amin/Paulo Bauer –1999/2002.

Dentro das ações propostas no Plano de Governo ainda, em termos de modernizar a administração pública, destaca-se o incentivo à iniciativa privada para assumir encargos de gestão pública excluídas as funções objetos do Estado. Como também propunha instituir em todas as regiões do Estado colegiados de Administração Pública Estadual, conforme descrevemos no Quadro 14, a seguir:

PLANO DE GOVERNO – Esperidião Amin , Paulo Bauer ,1999/2002 - Administração Pública	
O que fazer	Como fazer
Incentivar a iniciativa privada a assumir encargos de gestão de serviços públicos	Excluídas as funções objeto do Estado (saúde, educação, segurança, justiça e normatização), todas as demais estão abertos à negociação de delegação para execução por entidades não oficiais, desde que satisfaçam o princípio da prestação de serviços superiores aos praticados pelo Estado e a um menor custo.
Instituir em todas as regiões do Estado, o colegiado da Administração Pública Estadual	Em todas as regiões do Estado, serão instituídos: “Colegiados da Administração Pública Estadual” a serem formados pelas chefias dos órgãos da administração pública, direta e indireta, com jurisdição naquela região. A função será harmonizar a ação do governo na região, promovendo um atendimento mais efetivo das necessidades da população. Cada colegiado enviará em períodos regulares relatório circunstanciado das suas atividades à Casa Civil.

Fonte Adaptado de Santa Catarina (1999, p.58-60).

Quadro 14: Plano de Governo Esperidião Amin / Paulo Bauer – 1999/2002.

Encerrado o mandato de Esperidião Amin, assume o Governo do Estado Luiz Henrique da Silveira, tendo como vice Eduardo Pinho Moreira, para o período de 2003-2006. O governo que assumiu em primeiro de janeiro de 2003 pautou sua campanha por meio de uma proposta denominada “Plano 15” (SANTA CATARINA, 2002).

Os fundamentos desta proposta defendem a idéia de uma forte reestruturação do Estado, com a implementação de novas práticas administrativas, preconizando a descentralização e o uso de tecnologias digitais voltadas para maior agilidade da máquina administrativa.

A mesma enfatiza também a democratização das ações com transparência, buscando o amplo engajamento da população e a participação das comunidades de cada micro-região. Em seus próprios termos, “o governo tem que atuar numa permanente parceria com a sociedade, pois servi-la é sua única finalidade” (SANTA CATARINA, 1999, p.4). É a execução desta proposta de descentralização que será empiricamente pesquisada.

O mesmo Plano 15 (SANTA CATARINA, 1999, p.4) propõe ainda a regionalização do orçamento, do planejamento, e da fiscalização das ações, tendo por objetivo econômico-social o combate à litoralização e ao reequilíbrio da população em todo o território catarinense.

A reestruturação proposta no Plano 15 está embasada em quatro linhas básicas: descentralização, municipalização, prioridade social e modernização.

No que tange à municipalização o Estado se coloca como planejador e coordenador das ações e os municípios como executores, pressupondo, como proposta, um novo sistema de relacionamento.

No campo social, a prioridade junto aos prefeitos é de consolidar práticas já consagradas, ordenando-as, e transformando as melhores, em programas estaduais, contando com as parcerias do Estado/Municípios/Universidades/Comunidade, prioritariamente nas áreas de habitação; saneamento e meio ambiente; atendimento ao menor; adolescente e idoso; saúde preventiva entre outras.

Em termos de modernização tecnológica o Governo deseja tornar a máquina administrativa do Estado mais eficiente; com transparência e participação da sociedade, incentivando o uso de recursos da tecnologia da informação.

No item “modernização do Estado e servidor público”, as ações propostas relativas ao modelo gerencial são: implantar um modelo gerencial sintonizado com modernas técnicas de planejamento público; alinhar estrategicamente a administração pública estadual com o novo processo de gestão, com ênfase na ação preventiva, aliada à descentralização das ações e à capacitação dos recursos humanos, amparada na tecnologia de informação para dar suporte ao redesenho dos processos operacionais; profissionalizar e valorizar o servidor público, utilizar mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados operacionais (SANTA CATARINA, 1999, p.14).

Com relação à estrutura legal administrativa proposta, o Plano 15 prevê: criar em cada Micro-Região do Estado, uma Secretaria de Desenvolvimento Regional, apoiada por um Conselho Regional de Desenvolvimento. O mesmo Plano inclui também a criação da Ouvidoria do Estado.

Identifica-se claramente a meta de descentralizar a estrutura pública estadual, dando autonomia às agências governamentais, por se entender que quanto mais próximo do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço. Existe o compromisso de apoiar os municípios na viabilização da execução de obras locais; e a necessidade de revisar a estrutura funcional do Estado e de seus órgãos, de modo a adequá-la ao plano de governo.

Para visualizar os seis Planos de Governo de 1983 a 2003 foi elaborado o Quadro 15, que destaca os períodos de referência, os planos, governo e uma síntese dos objetivos, conforme segue:

POLÍTICAS PÚBLICAS: 1983 a 2003			
Período	Plano	Governo	Objetivos
1983-1987	A Carta aos Catarinenses	Esperidião Amim Helou Filho	Inovar e renovar – idéias centrais: Prioridade aos pequenos; Participação comunitária; Integração estadual; Segurança e qualidade de vida.
	Rumo à Nova	Pedro Ivo Campos	Melhor qualidade de vida da população catarinense.

1987 -1991	Sociedade Catarinense	*Casildo Maldaner	Maiores oportunidades de trabalho. Ampla participação nas decisões.
1991-1994	Plano SIM	Vilson Pedro Kleinübing * Antônio Carlos Konder Reis	Arrumação da casa e saneamento financeiro – pré-condições do Plano: alçar Santa Catarina a um novo estágio de desenvolvimento a fim de apresentar padrões de qualidade de vida compatíveis com alguns países do primeiro mundo.
1995- 1999	Viva Santa Catarina	Paulo Afonso Evangelista Vieira	Liberdade, justiça e solidariedade – valores básicos. A geração de novas oportunidades de trabalho e renda, agricultura e a criança, acrescentando-se para viabilizar as três prioridades escolhidas; a modernização do Estado.
1999- 2002	Mais Santa Catarina	Esperidião Amim Helou Filho	Incluir, crescer e preservar - representam objetivos de governo. Parceria significa a forma de agir. O bom exemplo indicando a meta final e coletiva.
2003- 2006	Plano 15	Luiz Henrique da Silveira	Democratização e transparência das ações. Engajamento e participação das comunidades de cada micro-região, regionalização do orçamento, do planejamento, da fiscalização e das ações. Combater a litoralização e reequilibrar a população catarinense, qualidade de vida.

Fonte: Adaptado dos Planos de Governo de 1983-2006.

Quadro 15: Planos de Governo do Estado de SC: 1983 a 2006.

2.2 Centralização *versus* descentralização

Historicamente, no Brasil, tem predominado, sob diferentes formas, os padrões centralizadores de organização do Estado e das relações territoriais, municipais ou regionais. A centralização na administração pública brasileira remonta ao tempo do império, atravessa o período da república e do estado novo, acentua-se no período da ditadura militar e começa a flexibilizar a partir da Constituição Federal de 1988.

Não há tradição de implementação de processos descentralizados na administração pública brasileira. A estrutura estatal foi historicamente centralizada partindo da capital federal. As diretrizes de políticas públicas e o próprio esquema de recursos ficaram dependentes do processo decisório federal. A forma é seguida pelas unidades federadas fazendo com que os municípios mais afastados tenham que deslocar seus representantes e até mesmo o cidadão para resolver problemas e acompanhar os estudos de processos que estão centralizados na capital de cada Estado.

Até mesmo a criação do DASP, em 1938, que propiciou uma reforma administrativa, serviu também para a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. A passagem da capital federal para Brasília aperfeiçoou o processo de centralização. Mais tarde, com o advento do golpe militar de 64 se completa o esforço centralizador. De Brasília

saem os planos, programas e até projetos, cabendo aos outros estratos da administração pública brasileira apenas a execução da coisa feita. As sucessivas substituições da carta constitucional pouco contribuíram para gerar um processo de descentralização.

A estrutura federativa do Estado brasileiro tem convivido com um caráter bastante centralizado na organização da administração pública entre as três esferas de governo – a federação, os estados membros (com governos que se pode denominar como subnacionais) e os municípios.

Abrucio (2002, p.212) nos dá uma visão histórica da descentralização no Brasil quando afirma que:

O legado federativo brasileiro, desde os primórdios de 1891, nos tem colocado sob o seguinte dilema: ou a federação é norteadada por uma descentralização fragmentadora, centrífuga, e muitas vezes oligárquica, ou se opta por um modelo centralizador que é geralmente tecnocrático e, por muitas vezes, autoritário. No primeiro caso, cabe o período da República Velha; no segundo, o Estado Novo e o regime militar.

A descentralização no Brasil, ainda de acordo com mesmo autor, “é fortemente afetada pelo caráter federativo do país” (ABRUCIO, 2002, p.212).

O processo descentralizador no federalismo se dá de maneira mais equilibrada entre os entes territoriais, tendo em vista a necessidade de manter o poder originário dos pactuantes subnacionais, que na Constituição brasileira são os estados e municípios. O mesmo autor acima alerta, no entanto, que é preciso amarrar os laços entre eles (estados e municípios), sendo o Governo Federal uma peça chave para consolidação do processo.

A centralização dos recursos fica também evidente, no período republicano quando se trata de municípios. Conforme Abreu (2001) o sistema tributário brasileiro, no início do período republicano, permitia aos estados ampla liberdade de ação, partilhando com a União a competência residual. As receitas da União eram baseadas nas importações e as dos estados nas exportações, que incluíam as vendas interestaduais. Tanto estados como União tributavam o consumo. Já os municípios não possuíam competência tributária própria e dependiam das transferências estaduais.

A partir de 1934, os municípios passaram a ter competência própria (impostos de licenças, imposto predial e territorial urbano, imposto sobre diversões públicas, imposto celular sobre renda de imóveis rurais e taxas). As Constituições de 1937 e 1946 mantiveram basicamente o sistema implantado em 1934, aumentando o cerceamento da liberdade de ação dos estados (ABREU, 2001).

Giacomoni (2001) diz que a autonomia dos Estados e o federalismo da Constituição de 1891 cederam lugar à centralização da maior parte das funções públicas federais, sendo que na Constituição de 1934 o orçamento é tratado com certo destaque, sendo classificado em uma seção própria, cabendo ao Presidente da República a competência da elaboração da proposta orçamentária. No Estado Novo, a nova Constituição de 1937 trata a elaboração do orçamento com destaque sendo introduzido um capítulo especial com seis artigos sobre a questão.

A proposta orçamentária seria então elaborada por um departamento administrativo a ser criado junto ao Presidente da República.

De acordo com Giacomoni (2001, p.55) e Viana (1950) classifica os orçamentos federais do Estado Novo como sendo do “tipo administrativo” (modalidade entre os do “tipo executivo”), já os da Constituição de 1891 seriam do tipo “legislativo” e os da Constituição de 1934, do “tipo misto”.

Em 1939, de acordo com Giacomoni (2001), o regime estado-novista transferiu para o Presidente a prerrogativa de nomear governadores dos estados e estes, os prefeitos, liquidando com o que restava da autonomia dos estados e municípios.

A Constituição de 1946 voltou a ter o orçamento do “tipo misto”, de acordo com a classificação de Viana (1950). O Executivo elaborava o projeto de lei de orçamento e encaminhava para discussão e votação no Legislativo. Com isto foi criado em cada estado, um departamento administrativo, integrado por membros nomeados pelo Presidente da República, e transformado, em 1943, em Conselho Administrativo. Cabia a este conselho entre outras funções a aprovação e fiscalização dos projetos de orçamento dos estados e municípios. Na Constituição de 1946 o orçamento voltou a ser do “tipo misto”, os dispositivos constitucionais sobre orçamento consagravam princípios da unidade, universalidade, exclusividade e especialização, também se evidenciando de forma mais clara o papel do Tribunal de Contas.

O regime autoritário de 1964 teve reflexos de equilíbrio entre Executivo e Legislativo e, em especial, na questão das competências no processo orçamentário.

Com a promulgação da Constituição de 1967, encerrou-se a primeira fase do regime militar. Foi dada então especial atenção ao orçamento, disciplinado por meio de oito artigos. Novas regras e princípios foram incorporados ao processo de elaboração e fiscalização orçamentária, estendido aos Estados.

Como novidade destaca-se a retirada das prerrogativas do Legislativo quanto a iniciativas de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento.

Abreu (2001) coloca que a Constituição de 1967 expandiu as fontes de financiamento da União, instituindo impostos únicos e impostos sobre a propriedade rural e exportações. O Estado teve competência reduzida de sete impostos para dois (Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM - e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI).

Já os municípios mantiveram a tributação sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU - e consolidaram os demais impostos no Imposto sobre Serviços de Qualquer natureza - ISS. Somente a União podia conceder isenções de impostos, para atender relevante interesse social ou econômico nacional. A União, para compensar os estados e municípios da redução de seu poder de tributar, ampliou o seu sistema de transferências federais.

De acordo com Giacomoni (2001) uma das características mais marcantes do século XX foi o crescente aumento das despesas públicas.

No Brasil este crescimento acelerado das despesas públicas deu-se a partir da segunda guerra mundial. E, sobretudo, nestes últimos 30 anos, as despesas de governo cresceram muito rapidamente e nem sempre de forma contínua.

Durante a década de 80 e nos primeiros anos da década de 90, a carga tributária global no Brasil girou em torno de 24% a 26% do PIB, com exceção apenas no período entre 1987 e

1988, em que este percentual foi um pouco menor, e, em 1990, com o Plano Collor quando as medidas do plano aumentaram a carga tributária para 28,8% do PIB.

2.2.1 Da centralização à descentralização

De acordo com Osborne e Gaebler (1995, p.273) “há 50 anos, as instituições centralizadas eram indispensáveis”. Ainda na visão desses autores, as tecnologias de informações eram primitivas, as comunicações eram difíceis e os recursos humanos não tinham a qualificação necessária, eram poucos instruídos. A alternativa era então, juntar os profissionais da saúde em um mesmo hospital, funcionários públicos em uma mesma organização, bancários em algumas agências, para que a comunicação fosse feita de forma concentrada e as ordens cumpridas com a maior eficiência. Este modelo organizacional permitia então que as informações subissem lentamente toda a cadeia hierárquica, e depois retornassem fazendo o mesmo percurso, sob forma de decisões.

Para Felicíssimo (2002, p.70) pensar em descentralização

[...] implica necessariamente, em pensar no processo decisório do setor público enquanto parte de uma dinâmica sócio-política atual que está orientada para o desenvolvimento sócio-econômico, com a democratização das relações sociais como método e, também, como objetivo último.

Além das vantagens que a descentralização traz para a gestão pública, Osborne e Gaebler (1995) comentam que a partir da década de 60 a sociedade vem lutando para fugir dos padrões hierarquizados, quer seja por meio de dos movimentos estudantis, do movimento feminista da década de 70, dos movimentos empresariais da década de 80, ao mesmo tempo em que parece que os governos, em sua maioria, ‘continuam segurando as rédeas’.

O fenômeno da descentralização vem cada vez mais ocupando espaço tanto no meio acadêmico quanto político quer em nível nacional ou internacional. Embora esta discussão remonte ao século XIX, começa a ocorrer em maior escala a partir do final década de 60, e início da década de 70 (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Abrucio (2002, p.208) enfatiza três causas que contribuíram como contraponto para fazer surgir a chamada “era da descentralização”: o crescimento do governo central e da nacionalização da política democrática, os quais, paradoxalmente, levaram a uma dinâmica descentralizadora; o avanço da intervenção do governo central, especialmente no pós-guerra, que teve como efeitos a criação das políticas de *Welfare State* (estado do bem estar social), e que torna a centralização de um número enorme de programas como fundamental para criar a maioria das políticas de bem-estar social no mundo .

O padrão de centralização do Estado brasileiro passa a ser questionado em função do processo de democratização iniciado no final da década de 70, pela pressão econômica, pelas políticas de ajuste implementadas na década de 80 e por uma série de fatores derivados da crise do próprio Estado territorial (município, governo regional etc.).

Para Felicíssimo (1992, p.9)

A descentralização, ressurge valorizada num cenário de novos fenômenos territoriais, derivada de um lado da paralisação e da diferenciação das economias territoriais locais, do fracasso relativo do planejamento regional e de outro lado, da aceleração descontrolada do processo de urbanização.

Isso ocorre ao mesmo tempo em que acontecem no Brasil alguns constrangimentos políticos derivados do próprio processo de democratização. Entre os fenômenos mais relevantes para Felicíssimo (1992) estão: a crise fiscal, a política recessiva, as eleições federais, estaduais e municipais, o surgimento e o fortalecimento de pactos regionais, etc.

2.2.2 Formas de descentralização

Existem diferentes maneiras de classificar as várias formas possíveis de descentralização. Di Pietro (2002, p.50) diz que se pode analisar a questão da centralização e descentralização sobre duas formas: no sentido político e em sentido administrativo:

Em sentido político designam formas de organização do Estado, em que se contrapõem o Estado unitário (caracterizado pela centralização política) e o Estado federal (caracterizado pela descentralização política); sob o segundo aspecto, indicam formas diversas de organização da administração Pública, centralizada e descentralizada, ou, para empregar terminologia consagrada do direito positivo brasileiro, administração pública direta e indireta.

Tanto a descentralização quanto a centralização do ponto de vista político constituem formas de atribuição de funções aos entes locais (sejam comunas ou municípios, províncias ou estados, regiões etc).

Na visão de Pimenta (1999, p.70), a descentralização pode ser conceituada de três formas: a descentralização interna (intragovernamental), a descentralização externa (de dentro para fora da estrutura do Estado), ou ainda a descentralização entre níveis de governo (intergovernamental), fortalecendo o poder local.

A descentralização intragovernamental pode ocorrer também de forma interna dentro da própria organização estatal, em um movimento de cima para baixo entre os diversos níveis hierárquicos, delegando competências e responsabilidades. Ou ainda como uma descentralização intersetorial, promovendo a organização em rede de diversos órgãos públicos de um mesmo nível de governo Pimenta (1999, p. 70).

Conforme Cretella Junior (1967, p.87) descentralizar “é retirar algo do centro e transferi-lo para lugar diverso do centro, cabe à administração direta, como atividade que lhe é própria, por natureza, a consecução dos serviços públicos”. Por isso transferem-se, retiram-se, outorgam-se e alijam-se serviços públicos da Administração direta para a Administração indireta somente, pois não se pode transferir, outorgar ou alijar aquilo que não se detém como próprio.

No processo descentralizante, conhecido pelo nome técnico de descentralização, o Estado procura transferir atribuições para outras pessoas físicas ou jurídicas, serviços públicos, desafogando a administração, surgindo assim a Administração indireta, para a qual a Administração direta transfere as atividades excedentes. Descentralizar é, portanto, “transferir serviços públicos do centro para periferia”, da Administração direta para a Administração indireta, da União, dos Estados–membros e dos municípios (em se tratando de Brasil), para permissionários, concessionários ou entidades autárquicas.

Já na descentralização intergovernamental envolve o conceito de descentralização de competência entre níveis de governos distintos, mas usualmente aplicado, devolvendo poder

aos níveis mais baixos, seguindo o princípio da subsidiariedade, na qual o nível hierárquico mais alto só deve executar aquilo que o nível abaixo não pode, delegando ao máximo o poder local, aos municípios. Este tipo de descentralização é intergovernamental porque descentraliza poder e recursos de um nível de governo mais abrangente para um menos abrangente, do governo central, para os governos estaduais (subnacionais) ou dos governos estaduais para os municipais.

De acordo com Di Pietro (2002, p.50), na centralização política, as atribuições que esses órgãos exercem só têm o valor jurídico que lhes empresta o ente central; suas atribuições não decorrem, com força própria, da Constituição, mas do poder central.

Já a descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central: é a situação dos Estados-membros da federação e que no Brasil também ocorrem com os municípios.

Cada um desses entes locais detém competência legislativa própria que não decorre da União nem a ela se subordina mais encontra seu fundamento na própria Constituição Federal.

Bresser Pereira (1997) enfoca também a diferença entre descentralização intergovernamental e desconcentração. Na descentralização intergovernamental a responsabilidade do gasto é transferida para o nível subnacional (estados) ou para os municípios.

Já a desconcentração, segundo Médice e Maciel (1996 apud PIMENTA, 1999), ocorre quando a responsabilidade pelo gasto mantém-se nas esferas centrais de governo, com apenas a execução descentralizada regionalmente por meio de unidades que, apesar de atuarem no nível local, são parte integrante do governo central.

Dentro deste processo de descentralização, que o Brasil começou a vivenciar a partir da década de 80, os governos estaduais e municipais, antes meros executores de políticas formuladas e controladas financeiramente pelo governo federal, assumiram progressivamente novas funções e atribuições, passando a responsabilizar-se pela formulação de políticas públicas nas mais diversas áreas (FARAH; BARBOSA, 2001).

Entre os fatores que contribuíram para este processo é destacado: a crise fiscal; a descentralização de atribuições e de recursos estabelecida pela Constituição de 1988; pressões por descentralização, emanadas tanto de movimentos sociais - comprometidos com o processo de democratização, quanto de agências multilaterais interessadas no ajuste fiscal; maior proximidade dos governos locais em relação às demandas dos cidadãos; “desmonte” de estruturas federais de provisão de serviços públicos; e, finalmente, novos desafios apresentados às esferas subnacionais de governo, num cenário de globalização.

A partir de 1990, segundo Farah e Barbosa (2001, p.7) “cresceu significativamente no Brasil a importância dos governos subnacionais, alterando-se o padrão centralizado de gestão de políticas públicas consolidado na década de 60”.

O processo de descentralização vem ocorrendo de forma diversificada de setor para setor, variando de estados e regiões. A dinâmica do processo apresenta-se complexa, pois não se caracteriza como um mero deslocamento de políticas de esfera federal para os demais níveis de poder, mas de articulação entre um movimento emanado do centro e iniciativas que nascem da esfera local ou estadual, quer para adaptar políticas e programas, quer para criar novas políticas e formas de gestão.

Ainda conforme os autores acima, vem ocorrendo um movimento inverso partindo do local para o “centro”. Assim iniciativas surgidas nos municípios transformam-se em políticas de alcance nacional.

Embora muitos estudos tenham sido feitos sobre o processo de descentralização, ainda são poucos os trabalhos que focalizam as iniciativas de governos subnacionais. Motta (1984, p.123) ressalta que as empresas estatais “deveriam visar não apenas à tradicional produção de bens e serviços, mas também ao atendimento e aos interesses sociais”. Coloca também que “a responsabilidade social, mesmo quando operacionalizada ao nível da empresa, tem a ver com valores sociais mais amplos de bem-estar e de equidade”.

Por outro lado, a Constituição de 1988, no capítulo que trata da ordem social, deixa claro que determinados serviços não são exclusivos do Poder Público.

De acordo com Di Pietro (2002) com relação a essas atividades – serviços públicos sociais – em especial saúde e ensino, é consagrada dupla possibilidade: prestação pelo Poder Público, com participação da comunidade ou prestação pelo particular.

No art.194, da Constituição de 1988, está prevista a participação da sociedade e dos Poderes Públicos nas iniciativas referentes à seguridade social, e no inciso VII, coloca entre os objetivos a serem observados na organização da seguridade social o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”.

Ainda de acordo com Di Pietro (2002, p.48), o art.197 estabelece que as ações de saúde devam ser executadas “diretamente ou por meio de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”. Já o art. 199 diz “que a assistência à saúde é livre á iniciativa privada”. Tanto no primeiro como no segundo caso, essa política social abre-se para parceria entre o público e o privado.

Da mesma forma o art. 204 quando trata da assistência social também deixa implícita a possibilidade de parceria entre setor público e privado.

No campo da educação nos art. 205 e 206 e nos 209 e 213, também se observa a presença das idéias de colaboração entre os setores público e privado, de fomento e de livre iniciativa. A idéia de fomento está presente na Constituição Federal em termos culturais (art. 215), de desporto (art. 271) e de ciência e tecnologia (art. 218).

Nas políticas sociais, Abrucio (2002) destaca a descentralização nas áreas de saúde, educação a exemplo do Fundef e a distribuição direta de renda. A política de descentralização no período de Fernando Henrique Cardoso, para o mesmo autor acima mencionado, baseou-se na maioria das vezes num contato mais direto com os municípios, procurando repassar o controle de recursos para a comunidade ou incentivando parcerias com a sociedade civil, fortalecendo

as entidades do terceiro setor, buscando evitar mecanismos de politização junto às lideranças locais.

No Brasil, a partir da década de 90, a administração pública vem implementando um processo de descentralização administrativa apoiado na Constituição Federal de 1988, que elevou os municípios a membros participantes da Federação, ampliando significativamente seu raio de autonomia. Entre as exigências legais está a elaboração do Plano Diretor como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, tornando-o obrigatório para toda a cidade com mais de 20 mil habitantes e ou que integre as regiões metropolitanas; como também o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), avaliando a importância da Constituição Federal de 1988, considera que ela incorporou vários instrumentos que poderão revigorar o município como instituição governamental, quais sejam (IBAM, 1991, p.36):

- a) inclusão expressa do município como parte integrante da Federação Brasileira;
- b) descentralização governamental, mediante transferências de recursos e funções das esferas federal e estadual para municípios;
- c) configuração da autonomia municipal, como instrumentos de afirmação democrática, mediante eleição de seu governo, receitas próprias, competências exclusivas para organizar e prestar serviços públicos de caráter eminentemente local, cooperação com a União e os estados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional;
- d) poderes aos municípios para organizarem de acordo com suas peculiaridades, editando suas próprias Leis Orgânicas segundo normas e princípios fixados na Carta Magna.

A descentralização implica a transferência efetiva do poder decisório para os agentes locais da administração municipal. Deste modo, Barbosa (2002, p.176) destaca que “a implantação de núcleos regionais responsáveis pela formulação de projetos locais e pelo contato direto com as demandas populares favorece um relacionamento direto com os cidadãos e valoriza a organização comunitária”.

De acordo com Garson e Araujo (2001), o processo de participação dos municípios nas ações sociais ganhou maior impulso, a partir dos anos 90, nas áreas de ensino fundamental e nas ações do Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, existem também experiências nas áreas de segurança pública, turismo e trânsito, entre outras.

A municipalização de programas na área da saúde, alimentação, bolsa escola, bolsa alimentação e auxílio gás entre outros tornam a administração municipal cada vez mais complexa, exigindo dos gestores um maior conhecimento da máquina administrativa.

Um outro enfoque da descentralização é seguir o sentido de dentro para fora das organizações burocráticas estatais (descentralização externa), isto é, de dentro da estrutura do Estado para a sociedade, tanto para a sociedade organizada quanto para entidades sem fins lucrativos, associações cooperativas, entre outras, viabilizando projetos em parceria com a sociedade, contratação externa de serviços (terceirização), descentralização para organizações não governamentais (BRESSER PEREIRA, 1997) e inclusive as privatizações.

Em um processo descentralizante a administração entrega a particulares a realização de obras e trabalhos públicos (CRETILLA, 1967), bem como outorga a concessionárias, pessoas de direito privado, a própria exploração de serviços públicos.

Originariamente ao Estado estão afetos os serviços públicos; aos particulares as atividades privadas.

No Brasil, a partir da década de 80 e da Constituição de 1988, nos últimos governos, tem crescido a participação de empresas privadas e estatais e da comunidade em ações principalmente no campo social.

A gestão Fernando Henrique Cardoso, na visão de Abrucio (2002), realizou transformações importantes no quadro federativo. Atacou o lado predatório do estadualismo, privatizando bancos estaduais; renegociando as dívidas subnacionais; cortando os meios utilizados para a saída de recursos para estados e municípios de forma irresponsável, e no final sobrava para União pagar a conta. Isto foi possível pelo fortalecimento em torno do presidente por meio de da eleição casada com os governos estaduais, o que permitiu angariar aliados para alterar o pacto federativo.

Embora a Constituição de 1988 tenha propiciado a transferência de recursos e funções das esferas federal e estadual para municípios e tenha obtido avanços de gestão, os recursos continuam centralizados.

Assim, na sétima Constituição brasileira promulgada em 1988 o tema orçamentário recebeu grande atenção dos constituintes. De acordo com Giacomoni (2001), aquela Carta Magna passa ser vista como “símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o regime autoritário” A seção sobre os orçamentos, integrante do Capítulo II - Das Finanças Públicas, compreende apenas cinco artigos, todos com inúmeros incisos e parágrafos, trazendo novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas já tradicionais.

Como novidade, o texto constitucional trouxe, na questão orçamentária, a devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento, sobre despesa, e a explicação do sentido da universalidade orçamentária, isto é, quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público e merecer a provação legislativa.

Outra inovação é a exigência de, anualmente, o Executivo encaminhar ao Legislativo projeto de lei das diretrizes orçamentárias com objetivo de orientar a elaboração da lei orçamentária, dispondo sobre a política de fomento a ser observada pelas agências oficiais.

Na percepção de Abreu (2001), esta concentração de poderes na área tributária provocou o movimento pela descentralização dos recursos em meados da década de 1970, que desembocou na Constituição de 1988. Os estados ampliaram o campo de incidência do ICMS, com a inclusão das bases dos impostos únicos e sobre os serviços interestadual e intermunicipal de transportes e de comunicação; e foram aumentados os percentuais dos impostos federais destinados às transferências.

Conforme Abreu (2001), em um país com enormes desigualdades econômicas como o Brasil, não só entre regiões, mas também entre municípios, é impossível assegurar aos mais pobres fontes de recursos financeiros suficientes para o desempenho de suas funções essenciais apenas por meio de tributos próprios. Desta forma, desde a Constituição de 1934 a participação dos municípios, em tributos federais e estaduais é uma prática que está sendo seguida por todas as constituições, sendo que o sistema de transferências em vigor foi instituído na Constituição de 1967.

Melo (1972) destaca duas grandes inovações na Constituição de 1967, que vão ter implicações diretas com os municípios: a fiscalização financeira e orçamentária, e a estrutura

das rendas. Destaca também a participação do Tribunal de Contas dos Estados no controle externo das contas dos Prefeitos (art.16, § 1º e 2º) e a dependência das normas do Tribunal de Contas da União para o recebimento das cotas dos fundos de participação, que se constituem “em saudáveis medidas político-administrativas que vão inclusive ajudar a integração dos municípios no esforço geral de desenvolvimento, dentro de um disciplinamento nacional” (MELO, 1972, p.52).

Comenta, ainda que no que concerne às fontes de receitas:

[...] é interessante verificar que a nova sistemática de distribuição adotada pela Carta de 1967 não diminui os ingressos para os municípios, porém, faz que, em regra, nos orçamentos municipais, passem a preponderar os percentuais advindos dos fundos de participação e os retornos previstos no art.26, sobre arrecadação própria. Ocorre daí que a autonomia municipal sofre restrições na proporção que ocorre tal desequilíbrio, pois a aplicação dos recursos transferidos obedecerão a planos, fins e critérios disciplinados por uma legislação superior (MELO, 1972, p.53).

Para o autor acima citado o fato da autonomia municipal sofrer restrições não significa retrocesso político, “mas vem fortalecer a tese do desenvolvimento nacional harmônico. Diminuem as oportunidades de gastos supérfluos, engajando-se os municípios no esforço de planejamento” (MELO, 1972, p. 53).

De acordo com Abreu (2001), os formuladores do sistema tributário adotado em 1967 tiveram especial preocupação em instituir as transferências como um mecanismo destinado a garantir o equilíbrio fiscal interfederativo e uma eficiente alocação de recursos. Esses objetivos, de natureza técnica reforçaram as posturas centralizadoras do governo federal durante aquele período. Além das transferências previstas no texto constitucional, outras foram criadas, sendo denominadas genericamente de transferências negociadas. Estas transferências adquiriram importância crescente entre a segunda metade da década de 1970 e os primeiros anos da década de 1990, constituindo-se em instrumentos de operacionalização das políticas sociais e de formação da infra-estrutura em termos federal e, também, em nível subnacional.

Abreu (2001, p. 53) enfatiza que a

Constituição Federal de 1988 elevou a participação de estados e municípios no conjunto da receita tributária, diminuindo a parcela da União, por ter privilegiado o princípio do controle social do gasto público como melhor instrumento para garantir uma alocação ótima dos recursos.

Segundo defensores deste princípio, a eficácia no controle social dos recursos públicos, exige, como condição, a proximidade entre a unidade gestora do gasto e o público-alvo, o que ocorre, principalmente, nos municípios.

A Constituição de 1988, artigo 212, manteve apenas as transferências vinculadas à educação, as quais ficam condicionadas à aplicação pela União de 18% e aos estados e municípios, 25%.

No Quadro 16 tem-se uma representação da repartição das receitas tributárias a partir das Constituições Federais de 1967 e 1988.

DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS SOB AS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E 1988	
Constituição Federal de 1967	Constituição Federal de 1988
Distribuição dos Recursos da União para os Estados	
Fundo de Participação de Estados: -14% da Arrecadação do IR e de IPI. Fundo Especial: -2% da Arrecadação do IR e do IPI. IUEE, IUM, IULC, IT: -50%, 70%, 40% e 50%, respectivamente.	Fundo de Participação de Estados: -21,5% da arrecadação do IR e de IPI. IPI proporcional às exportações: -10% da arrecadação. Imposto que a União institui no exercício de competência residual: -20% da Arrecadação. IR retido na fonte. Fundos Regionais (FNE, FNO, FCO): -3% da arrecadação do IR e do IPI.
Distribuição dos Recursos da União para os Municípios	
Fundo de Participação dos Municípios: -17% do IR e do IPI. IUEE, IUM, IULC, IT: -10%, 20%, 20% e 20%, respectivamente. IR Retido na Fonte. ITR: -100% da Arrecadação.	Fundo de Participação dos Municípios: -22,5% da arrecadação do IR e do IPI. ITR: -50% da arrecadação. IR retido na fonte.
Distribuição de Recursos dos Estados para os Municípios	
20% do ICM. 50% do IPVA. 50% do ITBI.	25% do ICMS. 50% do IPVA. 25% dos recursos recebidos pelo IPI proporcional as exportações. 25% dos recursos recebidos pelos fundos regionais.

Fonte: Adaptado de Abreu (2001, p.54).

Quadro 16: Políticas públicas: descentralização de recursos na Constituição Federal, 1967-1988.

No que diz respeito aos recursos associados à municipalização dos serviços públicos, destaca-se a reduzida participação dos municípios na receita tributária global brasileira. No ano de 2001, segundo dados da Secretária do Tesouro Nacional (STN), os municípios participaram, em arrecadação direta, com 4,8% da carga tributária brasileira (de 34,1% do Produto Interno Bruto-PIB). Após as transferências da União e dos estados, a fatia dos municípios resultou em uma receita disponível de 16,9% da arrecadação tributária global.

A concentração de receitas na União, que arrecada 67,3% da carga tributária e, após as transferências, fica com 57,8%. No entanto, a repartição das receitas estatais entre as esferas de governo é essencial para financiar os gastos dos municípios com os serviços públicos antes realizados pelas esferas estadual e federal.

Sendo observado a composição das receitas dos municípios brasileiros, verifica-se que aproximadamente 70% da receita dos municípios é oriunda de transferências da União e dos Estados. Tal situação evidencia uma reduzida autonomia financeira dos municípios e sua dependência das outras esferas.

Estas transferências – seja por razões de convicção seja por falta de recursos – do governo central para as diversas formas de governo local, estimulam e geram novos fóruns de debate sobre a eficácia e a efetividade da gestão pública.

Para Barbosa (2002, p.180) “alguns governos municipais vem tentando incrementar sua receita própria por meio de uma revisão na sua legislação tributária e aproveitando para fazer disso um processo democrático e participativo”.

Nesse sentido, destaca-se que este se trata de um tema polêmico, tendo em vista as pressões dos prefeitos no sentido da reforma tributária, intimamente relacionada à geração de uma maior autonomia da esfera municipal. O município é a menor unidade da federação, mas é o centro por onde todas as atividades gravitam. É dali que surgem as demandas, que vão impulsionar o surgimento de políticas públicas capazes de responder as necessidades mais prementes da população (saúde, moradia, escolas, saneamento, urbanização, lazer, entre outras).

Buscar alternativas para solucionar estas demandas por meio da interação das três esferas é um dos desafios a ser enfrentado pelo Gestor Público. A falta de sintonia entre União, estados e municípios pode ser notada pelas deficiências na agilidade e repasse das informações e pela dificuldade de interpretação e de implementação por parte dos municípios nas políticas públicas.

Acrescenta-se a isso a participação cada vez maior da sociedade organizada, as organizações comunitárias e as não-governamentais ou públicas não-estatais buscando cada vez mais parcerias entre sociedade e Estado.

Além de descentralizar, disponibilizar recursos, a União tem que buscar sintonia com os municípios sendo que, na maioria das vezes, estes não sabem como captá-los, nem têm domínio das tecnologias e das formas para elaborar os projetos e colocá-los em prática.

2.2.3 Descentralização da gestão do governo

O Estado Moderno, no entendimento de Pimenta (2003), durante toda a sua evolução, tem assumido funções e responsabilidades que são retornadas posteriormente à sociedade, podendo-se caracterizar como um processo cíclico de evolução da civilização, onde o Estado tem um papel catalisador na busca de prosperidade econômica e da justiça social, constantemente assumindo funções e devolvendo-as à sociedade. As políticas sociais atuais de descentralização, ainda na visão do mesmo autor, podem ser fruto deste processo cíclico, onde a sociedade está neste momento assumindo funções que até bem pouco tempo eram obrigação quase exclusiva do Estado burocrático do bem estar, segundo as experiências européias ocidentais.

Hoje, vivendo num contexto onde novas tecnologias estão disponíveis, a informação fica praticamente sem limite, tornando-se instantânea, há uma melhor qualificação dos servidores públicos “e as condições mudam à velocidade da luz. Não se pode desperdiçar tempo com o lento fluxo de informação hierárquica acima ou de ordem hierárquica abaixo” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p.273).

Para os autores acima:

No mundo de hoje, as coisas simplesmente funcionam melhor se os funcionários públicos nas escolas, nas secretarias de habitação, nos parques e nos programas de treinamento profissionalizante tiverem autonomia para tomar algumas decisões por conta própria” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p.274).

Os autores citados observam que as lideranças tradicionais, quando têm uma crise, procuram centralizar as decisões. Já os líderes empresariais trabalham dentro de uma abordagem descentralizadora, deslocando parte das decisões para as bases, delegando-as aos clientes, às comunidades e organizações não governamentais, horizontalizando a hierarquia e dando maior autonomia a cada membro.

Para os autores de “Reinventando o Governo” a descentralização apresenta uma série de vantagens que transcrevemos a seguir (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 275-276):

Primeiro: as instituições descentralizadas são muito mais flexíveis que as instituições centralizadas e podem responder com muito mais rapidez a mudanças nas circunstâncias ou necessidades de nossos clientes.

Segundo: instituições descentralizadas são muito mais eficientes que as centralizadas.

Terceiro: instituições descentralizadas são muito mais inovadoras do que as centralizadas.

Quarto: instituições descentralizadas têm moral elevado, são mais comprometidas.

Quanto à pressuposta maior eficiência das instituições descentralizadas os mesmos autores exemplificam colocando que os trabalhadores de linha de frente são os que mais têm contato com os problemas e as oportunidades, por isso são capazes de buscarem melhores soluções se contarem com o apoio daqueles que dirigem as organizações, o que dá às administrações participativas mais vantagens.

Com relação ao entendimento de que “as instituições descentralizadas são muito mais inovadoras”, os mesmos autores citam pesquisadores da Faculdade Kennedy de Estudos Governamentais colocando que a inovação não surge de uma grande idéia de alguém lá do topo, que, de repente, elabora um plano infalível. Ao contrário, as boas idéias costumam brotar dos empregados que estão em contato direto com o público, a quem, de fato, incumbe o trabalho (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p.276).

Quando os autores citados colocam que “instituições descentralizadas têm moral elevado”, o que se quer dizer é que delegar decisões, demonstrando confiança nos empregados é sinal de

respeito pelos servidores. A lição que os empregadores aprendem é que se quiserem beneficiar-se da capacidade intelectual e do conhecimento de seus trabalhadores pensantes precisam dar-lhes autonomia para que tomem decisão.

A descentralização do governo pode ser significativamente ampliada, mediante disponibilização de novas tecnologias ao acesso público e participação da sociedade civil organizada na gestão pública.

Da articulação nos diferentes níveis: local, regional, nacional e supranacional surge o Estado Rede, associado ao setor privado, às entidades não lucrativas e a outros atores da sociedade civil e conectado interna e externamente.

A perda, de parte do poder do Estado com a descentralização, e na formação de blocos supranacionais, leva ao surgimento de uma organização que, apesar de descentralizada, é articulada e integrada em rede, o que permite uma participação maior da sociedade na formulação de políticas públicas, e aumentando a transparência e a participação da sociedade no processo decisório do Estado, valendo-se dos meios da tecnologia da informação.

Além da descentralização da ação do Estado entre os níveis de governo, é importante também a descentralização externa do seu processo decisório, decorrente do incentivo e da organização da participação direta da sociedade.

A promoção de participação da comunidade pode ocorrer por meio da organização de conselhos comunitários, muito utilizados atualmente na elaboração de orçamentos participativos, ou na composição de conselhos de usuários de serviços públicos como forma de monitorar a sua qualidade.

De uma forma geral, as propostas de participação comunitária como foco ideológico têm se contrapostos às propostas gerencialistas na administração pública, onde na primeira o gerente surge como agente principal da mudança, já na participação comunitária o principal agente é a própria sociedade.

Com o avanço da tecnologia da informação é possível conciliar a participação da sociedade no processo decisório do Estado, com uma gestão profissional e moderna.

Ainda de acordo com Felicíssimo (2002), e nos pautando nestes requisitos, devemos pensar na descentralização e regionalização, para qualificá-las como instrumento de ação para o desenvolvimento político da sociedade e não apenas como uma das formas possíveis de distribuição de competências e atribuições entre os diversos níveis de governo.

Conforme Felicíssimo (1992, p.8):

Não é exagero afirmar que a nova onda de descentralização que surge no país, a partir de 1980 e que se institucionaliza em 1988 nas várias modalidades que vem assumindo (territorial, municipal e regional) expressa a vigência de um campo de conflitos, ainda não explicitado integralmente, que evidencia as diversas tensões e incertezas das políticas e modernização do Estado e de democratização.

Para tanto, esse autor sugere o exame de duas hipóteses: uma que configura um cenário de fortalecimento da democracia, outra, oposta, do escamoteamento da democracia. Na primeira haverá o fortalecimento da articulação entre os diversos níveis do Estado e as sociedades regionais e locais, na segunda hipótese, haverá um processo de modernização excludente com frágeis democracias locais; onde não se produzirá o desenvolvimento econômico e se favorecerá o aprofundamento ou manutenção do caos político social.

E prossegue Felicíssimo (1992, p.12):

Os dilemas do processo decisório constituem-se no aspecto mais nebuloso dentre aqueles que configuram o Estado brasileiro contemporâneo, principalmente em sua forma regional. Não basta observar as determinações constitucionais – federal e estadual, é necessário vislumbrar como se processa a implementação dessa norma constitucional ao nível dos estados-membros, considerando os pesos e contrapesos intervenientes no jogo de interesses que ocorre na sociedade.

A Constituição Federal de 1988 orienta e propugna pela transferência de decisões e recursos para os governos estaduais e municipais, no entanto, a gestão efetiva destes recursos sofre também a persistência de um processo de centralização.

Embora segundo a política pública definida oficialmente a ordem seja municipalizar, descentralizar e regionalizar de forma a envolver a participação popular e os municípios neste processo; protela-se a regulamentação legal da descentralização determinada pela

Constituição de 1988, para fazer valer a política tradicional do “pires na mão” seduzindo municípios, desprestigiando ou competindo com governos estaduais (FELICÍSSIMO, 1992).

Abrucio (2002) nos diz que para a compreensão do processo recente de descentralização no Brasil três pressupostos são necessários: o primeiro é o legado descentralizador proveniente da redemocratização, especialmente com a eleição de governadores em 1982 e aprofundado com a Constituição de 1988, o segundo é avaliarmos este processo pelo ângulo da União, uma vez que a maioria dos trabalhos concentra suas análises no entendimento da ação dos governos subnacionais; e, o terceiro pressuposto é que “a descentralização tem que ser compreendida num contexto de relações intergovernamentais em que, muito mais do que qualquer hierarquia federativa, o fundamental é garantir coordenação, cooperação e um controle mútuo não predatório entre os níveis de governo” (FELICISSIMO, 1992, p.208).

Para o novo governo federal que iniciou em 2003, Abrucio (2002) coloca quatro desafios:

- 1) Aprofundar a análise sobre o que ocorreu nos anos do Governo Fernando Henrique, preservando a memória administrativa do período.
- 2) Maior articulação entre os funcionários públicos federais e os subnacionais, em todos os níveis de gerência, o que facilitaria o processo de políticas descentralizadas. Defende que os funcionários de carreira estratégica deveriam ter estágios em um município para conhecer melhor a sua realidade.
- 3) O ataque ao modelo de compartimento de federalismo, incentivando ações consorciadas no plano local; recriar com mais mecanismos de poder as Regiões Metropolitanas; repensar os fóruns de debate e negociação federativos, como o Confaz e o Conselho de Gestão Fiscal, e instituir novos instrumentos, como a criação de uma Agência de Estudos e Debates Federativos.
- 4) Como último desafio, sugere aumentar a capacidade de coordenação do governo Federal ante o processo de descentralização. Sugere tomar medidas específicas para cada política e a criação de uma forma de coordenar as ações entre todos os programas que tenham interseção evitando desperdício ou a competição predatória por recursos públicos.

Para Abrucio (2004, p. 46) “enfrentar estes quatro desafios é lutar contra a visão dicotômica que contrapõe a centralização à descentralização. É descobrir que o governo Federal tem um papel essencial no processo descentralizador e não é seu inimigo”.

2.3 Gestão pública

É freqüente utilizarmos a expressão “administração pública” e “gestão pública” de forma permutável, mas de acordo com Graham e Hays (1994, p.19) “administração pública é uma expressão genérica que indica o conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e na implementação de políticas públicas”. É vista como parte da política que se concentra na burocracia e em suas relações com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do governo. Preocupa-se com questões amplas como: equidade, representação, justiça, eficiência do governo e controle da discricionariedade administrativa. Já o gerenciamento, ou a gestão pública é um aspecto da administração pública.

O papel que a administração pública desempenha na visão dos autores é importante, pois pode contribuir na alteração de políticas e programas públicos. O gerenciamento público, ao contrário, concentra-se mais sucintamente nas atividades administrativas, que ocorrem dentro das agências governamentais, ocupando-se, principalmente, da implementação das políticas públicas e das ações de organização interna implicadas nessa finalidade institucional.

Os mesmos autores destacam também que,

enquanto os administradores públicos lidam continuamente com problemas e relacionamentos políticos, as políticas públicas são mais ou menos consideradas como dadas, sendo que a atenção se fixa nos métodos pelos quais os funcionários civis cumprem suas tarefas (GRAHAM; HAYS, 1994, p.19).

A década de 80 para Ferlei et al. (1999) testemunhou a importação de várias técnicas de gestão para o setor público e o nascimento de novos conjuntos de idéias e crenças importantes na área administrativa, denominada por esses últimos como “a nova administração pública”. Ainda segundo os autores acima citados embora “não haja definições claras e unânimes sobre o que a nova administração pública é realmente e não somente há controvérsias acerca do que é ou do que está a caminho de tornar-se” (FERLEI et al, 1999).

Pelo menos quatro modelos da nova administração pública podem ser percebidos, representando uma tentativa inicial de construir uma tipologia de modelos ideais da nova administração pública. Os 4 modelos seriam: impulso para a eficiência; *downsizing* e descentralização; busca da excelência; e orientação para o serviço público.

O Quadro 17 a seguir apresenta os quatro modelos da nova administração pública.

MODELOS DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
Modelo	Descrição do modelo
<p>Modelo 1: o impulso para a Eficiência</p> <p>Do início até a metade da década de 80</p>	<p>Tentativa do setor público ficar mais parecido com a iniciativa privada, noções rudimentares de eficiência .</p> <p>Consultores governamentais recrutados da iniciativa privada. Principais temas: aumento do controle financeiro; espinha dorsal administrativa geral mais forte; extensão da auditoria a aspectos tanto financeiros como profissionais; ênfase à rápida resposta do prestador de serviço com relação aos consumidores; desregulamentação do mercado de trabalho e aumento do ritmo de trabalho; redução do poder de auto-regulamentação das profissões; delegação de poder para uma administração menos burocrática e mais empreendedora; novas formas de governabilidade corporativa. Crítica: modelo inadequado e importado da administração do setor privado não levando em consideração as características distintas das organizações do setor público.</p> <p>A nova economia política <i>thatcherista</i> é freqüentemente apontada como mentora deste modelo.</p>
<p>Modelo 2: <i>downsizing</i> e descentralização</p>	<p>As organizações grandes, verticalmente integradas presentes no período entre 1900 a 1975, parecem ter tomado o caminho inverso. O desmonte e o <i>downsizing</i> organizacional; busca por maior flexibilidade organizacional; abandono ao alto grau de padronização; aumento na descentralização da responsabilidade estratégica e orçamentária; aumento da terceirização e a separação de um grande núcleo estratégico e uma grande periferia operacional.</p> <p>Elementos chaves: mentalidade voltada para o mercado estende-se para mercados; mudança da gestão hierárquica para gestão de contratos; <i>delayring</i> e <i>downsizing</i>: redução drástica na folha de pagamento das organizações do setor público; separação entre financiamento público e dotação do setor autônomo; troca da gestão do tipo “comando controle” por novos estilos gerenciais; mudança das formas padronizadas de serviço para um sistema de serviço caracterizado por mais flexibilidade e variedade (menos dominante na década de 80, mas a partir dos anos 90 pode ser visto como de crescente importância).</p>
<p>Modelo 3: em busca da excelência</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Em parte representa a aplicação aos serviços públicos, da teoria da administração chamada escola das relações humanas, com ênfase na importância da cultura organizacional. • Enfatiza o papel dos valores, cultura, rito e símbolos na moldagem da maneira como as pessoas realmente se comportam no trabalho. • Existe interesse pelo modo como as organizações administram a mudança e a inovação. • Pode ser subdividido em abordagem de baixo para cima: ênfase no desenvolvimento organizacional e na aprendizagem (organização que aprende e estímulo a inovação no setor público); e, de cima para baixo: tentativas explícitas de preservar a mudança cultural.
<p>Modelo 4: orientação para o serviço público</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Representa a fusão de idéias de gestão dos setores público e privado. Pode ser caracterizado pelos seguintes indicadores: grande preocupação com a qualidade do serviço; reflexo das preocupações e valores do usuário (em lugar do cliente) no processo de gestão; desejo de trazer o poder de volta dos grupos nomeados para aqueles eleitos localmente; ênfase no desenvolvimento da aprendizagem social; conjunto de tarefas e valores característicos dos serviços públicos. Embora apregoem diferenças também tentam adaptar idéias, geradas em contexto do setor privado (por exemplo, o gerenciamento para a qualidade total, e a aprendizagem organizacional) às organizações do setor público.

Fonte: Adaptado de Ferlie et al. (1999, p.24-34).

Quadro 17: Modelos da nova administração pública.

As críticas ao modelo acima, contribuíram com a proposição de novos desenhos para as administrações públicas iniciando-se um movimento descentralizador (modelo 2).

Como se pode constatar no Quadro 17, o modelo 3 está mais claramente ligado à corrente da 'excelência' dos anos 1980 e rejeita a abordagem altamente racional do modelo 1.

O modelo 4, orientado para o serviço público, é considerado ainda menos desenvolvido, pois precisa demonstrar todo o seu potencial. Alia as idéias de gestão dos setores público e privado revitalizando os administradores do setor público com visão diferente mais compatível com as noções adquiridas sobre a administração de alta qualidade derivadas das práticas bem sucedidas do setor privado.

A nova administração pública de acordo com Hood (1991, apud FERLIE et al, 1999, p.34), não é de modo algum um avanço britânico isolado, mas uma tendência internacional marcante na administração pública observável a partir de meados da década de 70.

Fazendo uma abordagem histórica do modelo de gestão brasileiro, Teixeira e Santana (1995) colocam que a partir dos anos 30, este modelo esteve associado ao modelo de industrialização fortemente induzido pelo aparelho de Estado, da integração nacional, da substituição das importações pelas exportações, assumindo o papel de Estado produtor. No período de 50-60, foi se dando, de acordo com os autores acima, uma modernização de certos setores da administração governamental, particularmente os ligados às agências estatais de desenvolvimento, que passavam a coexistir com a administração tradicional, porém sem assumir funções do Estado produtor. Estabeleceram-se grandes disparidades organizacionais de formas de estruturação e atuação entre organismos do próprio aparelho do Estado.

Ainda de acordo com os mesmos autores, os anos 70 foram marcados pelo fortalecimento da estrutura estatal autoritária que se instalou a partir de 1964, registrando-se um novo avanço do papel do Estado como investidor da economia, expandindo e diversificando a máquina estatal, ao mesmo tempo, que, fragmentava a administração governamental. Assim se pode configurar que "o modelo de centralização política, então vigente, se expressou também num crescente

fortalecimento da alçada federal da administração, em detrimento daquelas dos Estados e municípios (TEIXEIRA; SANTANA, 1995).

A euforia da fase de crescimento dos anos 70, apoiada fortemente pelos empréstimos externos que auxiliavam para ofuscar a fragilidade do modelo de gestão pública vigente, não foi suficiente para manutenção do mesmo, pois, a crise econômica que o Brasil mergulhou nos anos 80, a abertura política e as novas forças sociais emergentes tiveram como resultado a falência do modelo de administração pública deste período.

Antecedendo a este período, ainda no início do século XX, Bresser Pereira (2000, p. 89), coloca que “o Estado brasileiro era um Estado oligárquico e patrimonial, no seio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes mal saída do escravismo”.

O autor ilustra este período e o processo de evolução por meio do quadro 18 apresentado a seguir:

	1821-1930	1930-	INÍCIO ?
Sociedade	Mercantil-Senhorial	Capitalista Industrial	Pós-Industrial?
Estado (política)	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
Estado (administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Fonte: Adaptado de Bresser Pereira (2004).

Quadro 18: Formas históricas de estado e sociedade no Brasil.

Porém ao falar sobre o modelo de gestão pública no Brasil, Bresser Pereira (1996, p.26) diz que:

Já em 1938, temos um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia a partir da idéia de descentralização na prestação dos serviços públicos, para a administração indireta, que estaria liberada a obedecer a certos requisitos burocráticos da administração direta.

Trata-se aqui da criação do DASP, para auxiliar o governo na administração.

Ainda de acordo com Bresser Pereira (1998, p.28) o surgimento da administração pública gerencial que ocorre na segunda metade deste século é uma resposta à crise do Estado e um modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir custo e tornar mais eficientes os

imensos serviços prestados pelo Estado e também, como instrumento de proteção ao patrimônio público contra a corrupção. Bresser Pereira (2000, p. 28) afirma ainda que: “o Estado Brasileiro é hoje um Estado democrático, entre burocrático e gerencial, presidindo sobre uma economia capitalista globalizada e uma sociedade que não é mais, principalmente, de classes, mas, de extratos: uma sociedade pós-industrial” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.28).

Apresenta algumas características básicas que definem a administração gerencial e a distingue da administração burocrática conforme Quadro 19 a seguir.

DISTINÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA	
Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
Concentra-se no processo, em definir procedimentos para contratação de pessoal, para compras de bens e serviços; buscando atender as demandas dos cidadãos.	É orientada para o cidadão e obtenção de resultados.
Atenta para os processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção.	Pressupõe que funcionários públicos e políticos são merecedores de grau limitado de confiança. Como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação. Parte do princípio que é preciso combater o nepotismo e a corrupção.
Os controles são preventivos, vêm a priori; como punir desvios é sempre difícil, prefere-se então prevenir.	Não são necessários controles rígidos, já que estes eram necessários quando predominavam valores patrimonialistas, mas não agora, quando se rejeita que se confundam os patrimônios público e privado.
Ações sem objetivos claros dificultam a definição de indicadores de desempenho; para agências estatais a alternativa é controlar procedimentos.	Utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos
Administração burocrática é auto-referente. Além de promover seus próprios interesses sobre os cidadãos, interessa primeiramente, afirmar o poder do Estado sobre os cidadãos.	A administração pública gerencial é orientada para o cidadão.

Fonte: Bresser Pereira; Spink (1998, p.28-29).

Quadro 19: Distinção entre Administração Pública Gerencial e Burocrática.

Conforme acima apresentado, a administração pública gerencial envolve mudança na estratégica de gerência, mas esta nova estratégia deve ser posta em prática em uma nova

estrutura administrativa e reformada. Sobre esta questão Ferreira (1996, p.19) assim se pronuncia:

[...] o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado representa na verdade, um esforço de sistematização da estratégia de enfrentamento dos principais problemas da administração pública brasileira, num contexto determinado, por um lado, pela presença de uma forte cultura burocrática, e por outro, pela existência de práticas ainda patrimonialistas.

Para Ferreira (1996), o que se pretende, é implantar o modelo de administração pública gerencial, baseado nos seguintes princípios: focalização da ação do Estado no cidadão; reorientação dos mecanismos de controle para resultados; flexibilidade administrativa; controle social; valorização do servidor. Segundo o mesmo autor não se trata, simplesmente, da aplicação direta de princípios da administração de empresas na gestão pública; nem tampouco de abandonar as categorias da burocracia clássica por completo. O importante é dotar a administração pública de um modelo que a ajude a cumprir suas finalidades, fazendo as apropriações e adaptações que se fizerem necessárias.

Na visão de Di Pietro (2002) o Plano Diretor da Reforma e Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), objetiva transformar a administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, em uma administração pública gerencial, flexível, eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. Bresser Pereira (1998), coloca que a administração pública gerencial envolve uma mudança de estratégia gerencial dentro da estrutura administrativa reformada.

A idéia geral é descentralizar, delegar autoridade, mas é preciso definir os setores que o Estado opera, competências e as modalidades de administração mais adequada para cada setor.

Ferreira (1996, p. 20-21) aponta quatro setores:

- Núcleo estratégico - entendido como os setores do Estado que edita leis, formula políticas e busca assegurar o seu cumprimento. É representado pelo Legislativo, Judiciário e, no Executivo, pela cúpula que decide sobre a formulação de políticas;
- Atividades exclusivas - são aquelas que envolvem o poder do Estado. São as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram este setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos — as funções tradicionais do Estado — e

- também as agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social.
- Serviços não - exclusivos são todos aqueles que o Estado provê, de alta relevância ou os que envolvem economias externas e não podem ser adequadamente recompensados no mercado por meio de da cobrança dos serviços. Além disto, a prestação de serviços não implica a utilização do poder de Estado, e são, por exemplo, as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa, os museus;
 - Produção de bens e serviços para o mercado representado pelo setor de infraestrutura, onde atuam as estatais, e que apresenta tendência de privatização.

Para Cardoso (2000, p.2) a questão é: “como é que vamos manter o Estado de direito, as regras, portanto todo o aparato institucional, e ao mesmo tempo fazer que esse aparato funcione de forma não apenas mais rápida, mas também mais ao alcance do cidadão, ou seja, mais transparente”. A própria idéia de burocracia, na forma contemporânea, corresponde à idéia de que existem regras. O avanço se dá a partir da transformação da burocracia patrimonialista, ou seja, de burocratas que confundiam o público e o privado, para uma burocracia de base racional legal, como dizia Weber, com códigos, e com universalização das regras. As regras deixaram de ser regras específicas para um grupo de poderosos e passaram a ser regras universais, dando acesso, portanto a toda a sociedade. No entanto, tornou-se tão complexa, tão grande, que criou alguns especialistas na burocracia; “[...] e essa que é a burocratização com a qual nós temos que haver hoje em dia, ou seja, uma espécie de crescimento exponencial dessas regras” (CARDOSO, 2000, p.2). A burocratização não existe só na administração pública, mas também na administração privada. “Mudar o Estado, não é questão relativa a funcionários apenas, é mudança relativa, realmente, às funções fundamentais do Estado, que estão mudando” (CARDOSO, 2000, p.2).

Santos et al (2003, p.10) diz “que a reforma gerencial se destaca pela substituição da gerência burocrática/patrimonial pela gerência/profissional. Mudanças que tiveram por objetivo central promover uma profunda reforma/modernização” em todas as atividades desempenhadas pelo setor público.

Para Cardoso (1998, p.17) precisamos preparar,

A nossa administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultado, responsabilidade dos funcionários, entre outras.

2.4 Rearranjos

Baseado-se na definição de arranjo dada por Ferreira (1971, p.167) como “ato ou efeito de arranjar, por em ordem, colocar ou dispor convenientemente, arrumar e compor, forma ou maneira de organizar”, podemos inferir “rearranjo” como alterar a ordem ou a forma de como está, fazer diferente, reestruturar, alterar a estrutura existente, transformar e implementar novos modelos, mudar.

Tanto nas organizações públicas quanto nas organizações privadas temos diversos exemplos pelo mundo, nestas últimas décadas das transformações e reorganização que as instituições estão sendo obrigadas a enfrentar para continuarem sobrevivendo. Estes “rearranjos”, como podemos nomear, receberam ao longo dos anos denominações diferentes.

Motta (1994) diz que as variações tecnológicas, econômicas, o livre comércio, a abertura de mercados colocam as empresas em competição acirrada. O presente intranquilo e o futuro incerto levam gerentes e dirigentes a se preocuparem com seu *status quo*. Esta vulnerabilidade leva à busca de inovação, fazendo com que a mudança passe a ser algo mais presente e também mais verificável. Mudar passa à condição de um verdadeiro instrumento de salvação, ou mesmo uma alternativa para a sobrevivência.

Com a mudança sendo vista como necessidade pelas empresas modernas, surgiram vários modelos, cada um procurando preencher lacunas e necessidades. Entre estes modelos, ocupando espaços de empresários e estudiosos de gestão, Motta (1994) destaca: o movimento de relações humanas, ocorrido no passado, gestão por objetivos, desenvolvimento organizacional, a onda da qualidade entre outros. Como exemplos mais recentes encontram-se a reengenharia, a arquitetura organizacional, a organização aprendiz, o caos organizado; e com os mais futuristas, a organização pós-empresária, a organização trevo federal e triplo e as organizações virtuais (BJUR; CARAVANTES, 1994, p.88). Não é por acaso, segundo ainda o mesmo autor, que as propostas mais recentes trazem nomes como “reinventar, repensar, renascer ou mesmo imaginar a administração” (BJUR; CARAVANTES, 1994, p.88).

Dentro deste mesmo contexto Pereira (1994) faz uma retrospectiva colocando que os modelos de mudança evoluíram com a teoria administrativa; sendo que até a década de 60, foram concebidos dentro de uma visão de sistema fechado, voltados para pequenos grupos coerentes, com os pressupostos das escolas clássica e de relações humanas. A partir da década de 60, com a mudança dos paradigmas vigentes, a visão interna foi substituída pela macrovisão da organização, considerada agora como um sistema sócio-técnico, em permanente interação com o seu meio ambiente. Daí para frente surgiram outros tantos modelos, entre os quais a autora citada acima destaca os estruturalistas Thompson, Scott e Blau, nos Estados Unidos e os contingenciais Emery e Trist, na Inglaterra que “criaram os modelos de mudança baseados na concepção das organizações com o sistemas sócio-técnicos estruturados” e o neo-clássico Peter Drucker “que ensaiava os primeiros passos de administração por objetivos”. Cita também Phillip Selznick e seus estudos sobre “organizações institucionalizadas” e ainda o modelo de *Institution Buldiding*, “criado por especialistas da Universidade de Pittsburgh, com fundamentos retirados da sociologia e da ciência política”. É desta época também os métodos de pesquisa-ação, “como estratégia de intervenção planejada nos processos organizacionais” (BJUR; CARAVANTES, 1994, p.127-128).

No final da década de oitenta e em princípio dos anos noventa, do recém século passado, surgiram os conceitos de reengenharia, reinvenção e no Brasil readministração, conforme alguns autores vinculados à administração. De acordo com Bjur e Caravantes (1994, p.30) “um dos modismos ‘mais quentes’ da administração contemporânea é a idéia da reengenharia de uma organização ou negócio”. O conceito de reengenharia de negócios é comparado por ele a uma inovação administrativa paralela, defendida para as organizações setoriais públicas, denominada de reinvenção do governo. Ambos os conceitos de acordo com Bjur e Caravantes (1995, p.30) “defendem o abandono do paradigma burocrático subjacente às organizações setoriais públicas e privadas contemporâneas, em favor de um paradigma empreendedor mais adequado às realidades de mercado contemporâneas” (BJUR; CARAVANTES, 1995, p. 30).

Ainda Bjur e Caravantes (1994), referindo-se aos autores Hammer & Champy do livro *Reegneering the Corporation* (A Reengenharia da Organização), coloca que os mesmos definem, descrevem e defendem, como sendo uma revolução conceitual, o que está fundamentando a forma como as organizações americanas têm introduzido mudanças no modo como organizam suas operações de produção. As mudanças observadas (idéias e ações)

pelos autores, enquanto consultores na reestruturação dos processos essenciais, empregadas por várias empresas para a condução de seus negócios e verificadas as similaridades, sintetizaram uma estrutura conceitual, um modelo, para o que parecem ser ações típicas do que eles chamaram de reengenharia.

A reengenharia alcançou também os países da Europa, da Ásia e da América Latina, tornando-se um nome moderno para referir uma verdadeira revolução na administração.

O termo reengenharia não é o único conceito em voga na literatura administrativa contemporânea. Como exemplo podemos citar quando nos Estados Unidos, nos anos 80, os governos locais sofreram perdas substanciais em seus rendimentos, em consequência de uma revolta dos contribuintes, iniciada na Califórnia em 1979, e buscaram então inventar soluções empreendedoras para resolver os problemas, entre as quais, como os municípios poderiam oferecer serviços públicos indispensáveis com receitas reduzidas. Os relatos do sucesso destas iniciativas começaram a circular entre os administradores públicos cujo “movimento” de dimensão nacional passou a ser chamado de “reinventando o governo”.

Tanto nos conceitos de reengenharia, nos livros de Hammer & Champy, quanto de *Reinventing Government*, de Osborne e Gaebler (1995), para Bjur *et al* (1994, p.50), “a retórica utilizada em ambos os livros é semelhante e muitos dos argumentos e lógicas apresentados são iguais”. No entanto, prossegue ele afirmando que a “reengenharia parece estar mais centrada nos processos dos negócios, enquanto que a reinvenção é apresentada como de maior abrangência”. Bjur (1995) e Caravantes (1995, p.20) conceituam “readministração” como:

Uma forma de gerir as organizações contemporâneas, de tal sorte que consigamos, de um lado, organizações eficientes (produtivas) eficazes (que atinjam de forma sistemática e continuada os resultados planejados), e efetivas (que levem em consideração sua responsabilidade pública, cultivem a ética em seu desempenho) e, de outro lado, indivíduos satisfeitos e recompensados com e pelo que fazem.

Para Bjur e Caravantes (1994) e (1995, p.41) a reengenharia “nada mais é do que uma subespécie de uma idéia mais genérica de administração.

A reengenharia é um tanto limitada em sua aplicação por variáveis contextuais, como tempo (época), lugar (contexto), ambiente financeiro (mercado) e estrutura organizacional (cultura”.

Motta (1994, p.90) citando o conceito de reengenharia elaborado por Michael Hammer, seu idealizador, coloca que “reengenharia significa o repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais que visam a alcançar drásticas melhorias”. São quatro as suas palavras-chave, a saber: fundamental – determinar “o que uma empresa precisa fazer, depois como fazê-lo”; radical – “desconsiderar todas as estruturas e os procedimentos existentes e inventar formas competentes novas de realizar trabalho”; drástica – “saltos quânticos de desempenho e não melhorias marginais”; e processo – “conjunto de atividades com uma ou mais espécies de entrada e que cria uma saída de valor para o cliente” (MOTTA, 1994, p. 90).

Pereira (1994, p.108) coloca que o tema mudança nunca foi tão debatido nos últimos tempos nas organizações brasileiras.

Todo mundo verbaliza sobre a necessidade de mudança tanto nas organizações, quanto nas pessoas que atuam dentro destas organizações.

Falar sobre mudança segundo a autora é fácil, “mas a experiência mostra que, quando uma empresa decide realmente implementar mudanças, poucos dirigentes têm se revelado competente para promover as transformações necessárias”.

Ainda de acordo com Pereira (1994, p. 108), “lidar com mudanças é algo complexo, que provoca reações específicas nas pessoas, reações essas que nem sempre são conscientes ou deliberadas, mas condicionadas a arquétipos, paradigmas e crenças arraigadas no âmago da nossa identidade”.

Para Azevedo (2004, p.1) a necessidade de mudar as organizações tem feito que estudiosos tracem teorias sobre estratégias e táticas, para conseguir desenvolver cenários, alterar táticas, provocar/gerir crises com vistas a encontrar soluções para a continuidade das empresas.

Estas novas proposituras, de acordo com o autor acima, cada vez com maior frequência fazem com que a validade ou a utilidade de tais paradigmas tenham ciclos cada vez mais curtos, sendo “cada vez mais moda e menos dogma”.

Embora todos nós respiramos cada vez mais os “ares da mudança”, não é fácil aceitar ser mudado.

Não se pode negar que permeando os processos de mudança existem razões subjetivas e objetivas que justificam a resistência, mas estas não devem se constituir em obstáculos e nem bloquear o desenvolvimento das organizações.

Fazendo uma retrospectiva da evolução dos modelos de mudança organizacional ou dos “rearranjos”, ocorridos nas últimas décadas, apresentamos nos Quadro 20 e 21 adaptados de Pereira (1994), a evolução dos modelos de mudança organizacional a partir de 1911.

Cronologia	Dimensão	Teoria Administrativa	Modelo de Mudança	Ênfase	Principais Autores
1911/1935	Sistema fechado, visão simples	Clássica Estrutural Burocrática	Racionalização do trabalho e Reforma Administrativa	Tempos e Movimento, Estrutura Organizacional Hierárquica Impessoalidade Especialização	Taylor Fayol Weber
1935 ↓ 1960	Pequenos grupos	Relações Humanas	Treinamento Gerencial Dinâmica de Grupo	Estilo Gerencial Relacionamento Interpessoal	Mayo Barnard Lewin

Fonte: Adaptado de Pereira (1994).

Quadro 20: Evolução dos modelos de mudança organizacional a partir de 1911.

Até a década de 60, conforme Pereira (1994) os modelos foram concebidos dentro de uma visão de sistema fechado, voltados para os pequenos grupos coerentes com os pressupostos das Escolas Clássicas e das Relações Humanas, representando correntes com valores diferentes: uma, que enfatiza os aspectos racionais e a outra, que dava ênfase aos processos sociais.

Do início do século XX até os anos 40, de acordo com a autora acima citada, os modelos concentraram-se, principalmente nas estruturas e na racionalização do trabalho, focalizando a forma, o funcionamento burocrático e o estudo de tempos e movimentos.

Após a Segunda Guerra Mundial, inspirados nos valores da Escola das Relações Humanas, surgiram os modelos comportamentais, centrados nos processos interpessoais, nas funções e no comportamento gerencial.

“A década de 60, marca um momento de síntese das correntes anteriores, mudam-se os paradigmas e a visão interna foi substituída pela macro-visão da organização, considerada agora como um aspecto sócio-técnico, em permanente interação com o seu meio ambiente” (PEREIRA, 1994, p.127).

O Quadro 21 procura visualizar os modelos a partir da década de 60.

Cronologia	Dimensão	Teoria Administrativa	Modelo de Mudança	Ênfase	Principais Autores
Década de 60	Sistema Social	Mudança de Paradigma	Mudança de Paradigma	Processo Decisório Sistema Sócio-Técnico	Simon Parsons Emery-Trist
1970/1990	Sistema Aberto Visão Macro	Neo-Weberiana	Modernização Administrativa Desburocratização Planejamento Estratégico Apo Técnico	Organização Funcionalidade Descentralização Planejamento	Blau, Scott Thompson Drucker Ansoff
1970 ↓ 1990	Sistema Aberto Visão Macro	Contingencial Institucional	Desenvolvimento Organizacional Pesquisa-Ação Institution Building	Processos Psicossociais Redes de Poder Influência Transferência de Tecnologia Planejamento Participativo	Bennis Beckard Blake Mouton Reddin Hersey Katz Kahn Cyert March Selznick Caravantes
1990 ↓ ?	Sistema Ecológico Visão Holística	Mercadologia	Reengenharia Benchmarking Qualidade Total	Estratégia/Estrutura Mercado/Cliente Competitividade Automação Qualidade	Hammer Peters Deming Juran Ishkawa
1990 ↓ ?	Mundo	Cultural	PNL Aprendizagem Organizacional <i>Endomarketing</i>	Comunicação Participação Melhoria Contínua Consciência Individual Clima e Cultura	Robbins Knowles Shon Senge Möler Motta Caravantes Bretas Matos

Fonte: Adaptado de Pereira (1994).

Quadro 21: Evolução dos modelos de mudança organizacional a partir da década de 60.

Quando falamos em rearranjar as práticas de gestão pública dentro de uma nova forma de organização, estamos partindo da análise de verificar as formas e os modelos até então existentes e aplicados na administração do Estado e a forma como vem sendo rearranjado o “novo modelo de gestão” descentralizado, que está sendo implementado no Governo.

2.5 Competências Essenciais

A definição da palavra competência na língua portuguesa é traduzida como “qualidade de quem é capaz de apreciar e resolver certo assunto, fazer determinada coisa; capacidade; habilidade, aptidão, idoneidade” (FERREIRA, 1975, p.353).

Competência na Idade Média era aprender habilidades trabalhando com o mestre, ou ainda era associada essencialmente à linguagem jurídica. Mais tarde veio designar o reconhecimento social sobre alguém se pronunciar sobre determinado assunto ou por executar determinado trabalho. Hoje a visão é muito mais abrangente, sendo que nas últimas décadas muitas organizações têm se voltado para a questão das competências. Podemos citar os Estados Unidos que procuram em suas empresas, os “*leadership competencies-driven*”, pois os países desenvolvidos, que possuem tecnologia essencial, são os que mais têm interesse em competência, uma vez que a tecnologia deixou de ser o diferencial (OKASSAWARA, 2003, p.4).

As transformações e inovações tecnológicas, que estamos vivenciando nestes últimos tempos e as projeções previstas para este novo milênio, estão a exigir do setor público cada vez mais “competência” no seu desempenho para responder as demandas da sociedade neste novo cenário.

A adequação neste novo cenário requer estruturas organizacionais inovadoras, inclusive com ferramentas virtuais, em rede, passando também pela quebra de paradigmas, desestruturando práticas administrativas que não se coadunem com as novas práticas gerenciais.

A principal exigência deste novo tempo de acordo com Nogueira (1998, p.75) “é de melhorar a capacidade de resposta do Estado. O Estado precisa se qualificar em termos técnicos e

organizacionais para conviver democraticamente com uma sociedade revolucionada, solicitante e explosiva”.

Estas novas exigências estão a requerer do servidor público, nas diferentes esferas, novas habilidades e competências, exigindo para tanto qualificação permanente.

Fleury e Fleury (2000) colocam que nas organizações a palavra competência tem várias conotações, sendo algumas relativas ao indivíduo como: conhecimento, habilidades e atitudes; e outras, à tarefa, como os resultados.

Okasawara e Elaine (2003, p.2) coloca que

enquanto as empresas são julgadas por sua performance, os indivíduos que as compõem são julgados por sua competência. Tem se visto, no Brasil, apoio governamental para formação de pessoas, notadamente para níveis operacionais , uma vez que a baixa escolaridade, tem sido um dificultador para recolocação.

A exigência de uma maior escolaridade, para o mundo do trabalho, é reflexo do desenvolvimento tecnológico e da reestruturação do trabalho (OKASAWARA; ELAINE, 2003).

Kliksberg (1997) coloca que nos tempos atuais a ênfase na organização formal, muito própria das culturas organizacionais latino-americanas, e a conseqüente concentração de esforços para que isso funcione bem, pode ser altamente disfuncional. Prossegue ele afirmando que ‘dando ênfase a estruturas fixas, permanentes, rígidas, está se caminhando no caminho opostos.

Nas estruturas organizacionais tradicionais, o nível de formalismo é muito grande, sendo mal visto o funcionário que não cumpre as rotinas previamente definidas. Estas estruturas embora muitas vezes falemos das mesmas como se fosse passado, na verdade ainda se encontram presentes em nossos dias, com níveis de departamentalização, processos de comunicação verticalizados, concentração de informações nas chefias e treinamentos voltados para transferência de conhecimentos e de comportamentos.

Conforme Okasawara e Elaine (2003, p.3), “está se vivendo um momento marcado pela transição, que como toda a situação de mudança, implica em sucessão de fases, equilíbrio

versus desequilíbrio, mudanças de situações estáticas para dinâmicas, e situações de permanência e mudança”.

Nogueira (1999, p.83) coloca que:

Bons gerentes públicos não existem prontos no mercado; precisam ser formados cuidadosa e permanentemente. Precisam aprender a assimilar rapidamente, a conviver com informações ampliadas, incertezas, redes organizacionais, relações interorganizacionais dinâmicas e conturbadas.

Dentro desta visão precisam dominar, portanto, conhecimentos e habilidades que fujam dos modelos tradicionais estabelecidos e das rotinas rigidamente normatizadas. Tais conhecimentos, não são os que são os ‘ensinados’ pelos cursos de treinamento costumeiramente oferecidos, mas de programas de formação compatíveis com os novos tempos, procurando preparar gerentes que saibam pensar e sejam capazes de superar o “desconhecimento de segundo grau” de que fala Carlos Matus, apreendendo a “saber o que não sabem”, conforme cita Nogueira (1999, p.84).

Uma definição de competência que é comumente adotada pelos profissionais de gestão é a de que: competência é o conjunto de conhecimentos, habilidades, atitudes que afetam a maior parte do trabalho de uma pessoa, e que se relaciona com o desempenho no trabalho; a competência pode ser mensurada, quando comparada com padrões estabelecidos e desenvolvida por meio de treinamento (PARRY, 1996, apud FLEURY; FLEURY, 2001, p.19).

Sveiby (1998, p.42) considera “que a competência de um individuo consiste em cinco elementos mutuamente dependentes: conhecimento explícito, habilidade; experiência; julgamento de valor e rede social”.

O mesmo autor coloca que a utilização de competência, usada também como sinônimo tanto de saber quanto de conhecimento é mais abrangente, pois “não tem a conotação do português, que tende a se limitar às habilidades práticas”. Prossegue dizendo que a competência individual difere do conceito de uso genérico do termo em teoria e estratégias organizacionais, colocando que esses teóricos definem competência como “uma característica organizacional, como o elo entre o conhecimento e a estratégia, como a capacidade (o poder)

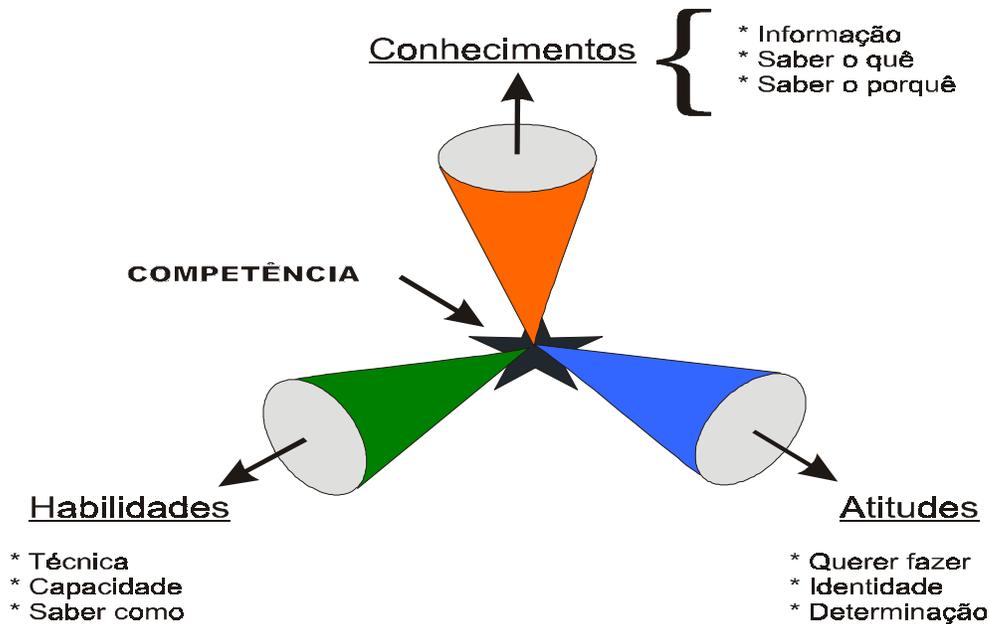
que uma organização tem de agir em relação a outras organizações” (SVEIBY, 1998, p.42). Como exemplos o autor acima cita Selznick (1957) que define competência organizacional como ‘competência distintiva’, à semelhança da ‘vantagem competitiva’ de uma organização, Porter (1980) ou ainda Hamel e Prahalad (1990) que chamam de ‘competências básicas’ as habilidades técnicas e gerenciais que permitem a sobrevivência de uma organização.

Para Lê Bortef (1994; 1999) a competência não é um estado ou um conhecimento adquirido. Segundo a sua ótica, ter conhecimento ou capacidade não se traduz em ser competente, pois pessoas que detêm conhecimento não necessariamente sabem aplicá-lo de forma pertinente e no momento oportuno em situações de trabalho. A competência se define pela competência em atuação, ou seja, pela capacidade de utilização e mobilização dos recursos (*savoir mobiliser*) e se desenvolve dentro de um contexto específico e é contingente a este contexto.

Trata-se da capacidade de analisar e resolver problemas dentro de um ambiente particular e supõe a capacidade de aprender a se adaptar a diferentes situações. Para este autor a passagem do saber à ação corresponde a “uma reconstrução: é um processo de agregação de valor” (OKASAWARA; ELAINE, 2003, p.5).

Baseado em Durand (1998), construiu um conceito de competência baseado nas três dimensões já referidas: conhecimento, habilidades e atitudes, englobando não só questões técnicas, mas também a cognição e as atitudes relacionadas ao trabalho, conforme representamos na Figura 2 a seguir.

Competência, neste caso, diz respeito ao conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, necessário à consecução de determinado propósito. Estas dimensões são interdependentes na medida em que, para exposição de uma habilidade, presume-se que a pessoa conheça princípios e técnicas específicas. Da mesma forma a adoção de um comportamento no trabalho exige da pessoa, a detenção, não apenas do conhecimento, mas também de habilidades e atitudes apropriadas.



Fonte: Durand (1998).

Figura 2: As três dimensões da competência.

Zarifian (2001) coloca que uma competência pode ser atribuída tanto a um indivíduo quanto a um grupo de trabalho.

O mesmo autor transcreve a definição de competência formulada pelo Conselho Nacional do Patronato Francês, no encontro ocorrido em Deauville no ano de 1998, como:

a competência profissional é uma combinação de conhecimentos, de saber-fazer, de experiências e comportamentos que se exerce em um contexto preciso. Ela é constatada quando da sua utilização em situação profissional, a partir da qual é passível de validação. Compete então à empresa identificá-la, avaliá-la e fazê-la evoluir (ZARIFIAN, 2001, p.66).

Sobre esta definição, o mesmo autor coloca alguns óbices tais como; a não informação sobre as implicações de mudanças de trabalho e de sua organização, desta feita podendo ser aplicada a qualquer período histórico, até mesmo numa organização *taylorista*. Outro ponto seria a visão neo-artesanal, que deixa inteiramente de levar em conta as condições de uma produção moderna, particularmente nas redes de trabalho que contribuem para preparar, cuidar, sustentar a atividade profissional. No que diz respeito à validação das competências pelos atores da empresa, diz ele, esquecem que essas competências apóiam-se em conhecimentos (em corpos de saberes) que nutrem sua dinâmica de renovação.

Zarifian (2001, p.66) propõe uma definição de competência que integre várias dimensões e, logo, reúna várias formulações “a competência é ‘tomar iniciativa’ e ‘assumir responsabilidade’ do indivíduo diante de situações profissionais com as quais se depara”.

Podemos definir de acordo com Brandão e Guimarães (2001 p.235) que: “competências são conhecimentos e habilidades que podem promover vantagem competitiva a uma organização”.

Os últimos autores dizem também que “as competências compreendem a soma dos conhecimentos presentes nas habilidades individuais e nas unidades organizacionais. As competências diferenciam a empresa das demais e gerem vantagens competitivas” (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001 p.235).

As competências para se tornarem uma fonte de vantagem competitiva sustentável, na visão dos autores acima mencionados precisam ter: o caráter tácito (reflete até que ponto uma competência está baseada num conhecimento que resiste à codificação e à divulgação); robustez (caracteriza a suscetibilidade de uma competência às mudanças no ambiente); fixação (possibilidade de ela ser transferida para outra empresa); consenso (entendimento compartilhado ou as percepções comuns dentro de um grupo).

Cada vez mais as empresas vêm deixando de utilizar treinamento como meio para adequar cada pessoa a seu cargo, com vista no alcance de objetivos da organização, pois o que se necessita hoje, segundo Gil (2001, p.121), “é de processos capazes de desenvolver competências nas pessoas, para que se tornem mais produtivas e inovadoras para contribuir com a organização”.

Ainda de acordo com Gil (2001, p.121),

Desenvolver pessoas não significa apenas proporcionar-lhe conhecimentos e habilidades para o adequado desempenho das suas tarefas. Significa dar-lhes formação básica para que modifiquem antigos hábitos, desenvolvam novas atitudes e capacitem-se para aprimorar seus conhecimentos com vistas em se tornarem melhores naquilo que fazem.

Para o autor citado o desenvolvimento transcende ao treinamento pessoal e envolve componentes que o aproximam do processo educativo. Dentre os vários conceitos destacados pelo autor transcrevemos os seguintes (GIL, 2001, p.122):

- Educação: é o processo de desenvolvimento da capacidade física intelectual e moral do ser humano visando a sua melhor integração individual e social;
- Educação profissional: é a que se volta para o mundo do trabalho, uma das mais importantes entre todas as dimensões [...] as atividades que lhe são relacionadas podem ser reunidas, dando origem a processos como os de formação, treinamento e desenvolvimento profissional;
- Formação: é o processo que visa proporcionar a qualificação necessária para o desempenho de determinada atividade profissional;
- Treinamento: refere-se ao conjunto de experiências de aprendizagem centradas na posição atual da organização. [...] processo educacional de curto-prazo;
- Desenvolvimento: refere-se ao conjunto de experiências de aprendizagem não necessariamente relacionadas aos cargos que as pessoas ocupam, mas que proporcionam oportunidade para o crescimento e desenvolvimento profissional. [...] envolvem compromisso maior com a capacitação das pessoas.

Gil (2001, p.123) coloca ainda uma nova modalidade de educação que vem aparecendo nas empresas, a Educação Corporativa (também conhecida como faculdade, academia, instituto de aprendizagem), “que compreende todas as atividades realizadas para identificar, modelar, difundir e aperfeiçoar as competências essenciais para o sucesso de uma organização”. Busca gerir as atividades de capacitação em sintonia com as estratégias do negócio, atuando com todos os integrantes da cadeia produtiva e de relacionamento da organização: funcionários, colaboradores, prestadores de serviços, fornecedores, clientes e comunidade.

2.6 Regiões em aprendizagem

As organizações estão alocadas hoje dentro de sistemas abertos interagindo com os diversos ambientes. A mundialização e o acesso às tecnologias inovadoras obrigam as organizações a transformarem-se em ambientes abertos e conectados tanto com o ambiente interno quanto com o ambiente externo.

As experiências vivenciadas pelas organizações em um mundo mutante fizeram alterar a sua forma de ser, transformando estruturas verticalizadas e burocráticas em organizações flexíveis horizontalizadas, que estimulam novas práticas gerenciais voltados para o trabalho em equipe ou “times” dispostos a inovar e empreender. As organizações públicas, principalmente a partir da década de setenta, têm procurado adequar as suas práticas administrativas, valendo-se

também das experiências bem sucedidas nas empresas privadas. Tanto nos países europeus, quanto nos países asiáticos, como também na América do Norte, elas vêm aumentando as experiências de descentralização dentro da administração pública, o que vem alcançando também os países da América Latina.

Estes novos “modelos de administração pública” vêm influenciando governos das mais diferentes esferas para a utilização de novas práticas gerenciais que respondam as necessidades de uma sociedade que se organiza e passa a exigir respostas mais imediatas e que satisfaça a maioria da população.

O processo de descentralização administrativa que se quer implementar em Santa Catarina por meio de da desconcentração do poder e descentralização da estrutura de governo em 29 regiões do Estado, que passamos a denominar para o nosso estudo de “regiões em aprendizagem”, busca se adaptar a esta nova realidade por meio de da criação de um “modelo catarinense”, que responda às necessidades mais prementes da população. Entende o Governo de Santa Catarina que por meio desta

nova estrutura e a nova cultura administrativa que está sendo implantada – a descentralização administrativa e a desconcentração do poder - é uma verdadeira revolução na arte de governar em regime democrático, garantindo a participação das comunidades e incentivando a cidadania (SANTA CATARINA, 2004, p.2).

A título de fundamentação histórica, cabe mencionar a pesquisa realizada por Robert D. Putnam (1996), em que este relata um trabalho realizado por quase quatro décadas, onde analisa a experiência vivenciada pela Itália, nos anos 70, quando, num período de reforma rompeu com a secular tradição de governo centralizado, descentralizando para os governos regionais poderes e recursos, decidindo por em prática um dispositivo constitucional há muito relegado ao esquecimento, o qual previa o estabelecimento de governos regionais. A experiência vivenciada pela Itália, conforme Putnam (1996, p.33), trouxe lições “pois a questão é saber como as mudanças nas instituições formais induzem mudanças no comportamento político”. De acordo com o autor citado, referindo-se ao que disse Montesquieu, “nos primórdios de uma nova organização política, os líderes moldam as instituições, mas posteriormente as instituições moldam os líderes” (PUTNAM, 1996, p.42).

Sobre o “modelo” de descentralização administrativa que está sendo gestado em Santa Catarina, Moreira (apud SANTA CATARINA 2004, p.7) assim se manifesta: “ao tempo que abrimos mão de qualquer veicidade autoral, aproveitamos para reiterar que, em verdade, a tese da descentralização não só é antiga como largamente aplicada, com inegável sucesso, em boa parte do mundo civilizado”.

A maioria dos países desenvolvidos tem estrutura federativa bastante diferente da que vige no Brasil, com ênfase nos governos locais e regionais e repartição de competências entre os três níveis de poder: estadual, regional e municipal (SANTA CATARINA, 2004, p.7).

A criação das 29 regiões com estabelecimento de igual número de Secretárias de Desenvolvimento Regional, de onde deverão surgir os programas que viabilizarão o desenvolvimento de políticas públicas, que atendam as necessidades de cada região, encontra-se estribada em diferentes exemplos já ocorridos em outras partes do mundo, conforme se expressou Moreira (2004).

Segundo Lumertz (2003), a resolução de problemas quotidianos são mais fáceis de serem operacionalizados quando tratados nas regiões, porque conseguem coordenar melhor os seus esforços de planejamento e ter maior flexibilidade do que as instâncias nacionais. “Um projeto desenvolvido, no âmbito de uma região em aprendizagem procura alcançar objetivos econômicos e sociais de forma integrada” (LUMERTZ, 2003, p.9). Projetos desta natureza tendem a se centrar num objetivo econômico ou num objetivo social.

Citando experiências vivenciadas no norte da Itália, Lumertz (2003) destaca os ‘distritos industriais’ constituídos por grupos de pequenas empresas, pertencentes a uma mesma localidade, que cooperam e competem entre si na produção de bens destinados a mercados mundiais especializados em setores como o têxtil, do vestuário, de calçados entre outros; onde embora a iniciativa de agrupamento tenha sido dos proprietários das pequenas empresas, as autoridades públicas locais e o governo nacional prestam um grande apoio, sobretudo ao nível das infra-estruturas, da educação e formação, da investigação e do desenvolvimento tecnológico.

“O papel do governo local na mobilização e no apoio ao talento natural da comunidade, enraizada e unida por laços históricos, culturais e familiares, constitui, com efeito, um ingrediente fundamental desta receita para o sucesso” (LUMERTZ, 2003, p.4).

Os exemplos citados por Lumertz (2003, p. 4) lhe permitem afirmar

que embora não formalizados na prática podemos estar falando em ‘regiões de aprendizagem interativa, referindo-se à ‘aprendizagem social e organizacional’ resultante da cooperação entre diferentes organismos e grupos de interesse que trabalham em equipe ou em rede dinâmicas para alcançar um objetivo comum.

As 29 “regiões em aprendizagem” de Santa Catarina deverão constituir-se em pólos de desenvolvimento onde, por meio de uma estrutura administrativa (Secretaria de Desenvolvimento Regional) e de um Conselho de Desenvolvimento Regional, ficarão encarregadas de auscultarem as comunidades e, interagindo com elas, traçarem os planejamentos e implementarem os programas e as ações, contando com o apoio da esfera estadual, regional e local.

Estas regiões poderão vir a ser estudadas ou vistas como “regiões em aprendizagem”, nas quais os diferentes segmentos da comunidade, representados pelas forças vivas locais, universidades, clubes de serviço, organizações não governamentais, organizações comunitárias, indústria e comércio, poderes constituídos (legislativo, executivo e judiciário), interagindo entre si buscam alternativas que atendam e resolvam as suas necessidades.

A terminologia “regiões de aprendizagem” ou “em aprendizagem” pode ser utilizada no nosso entendimento para definir um espaço de criação em que vários “sistemas” interagem na busca de construção de um novo processo de conhecimento; de novas práticas administrativas; novas formas de interação entre pessoas e organizações da comunidade, na busca da geração de novos conhecimentos que contribuam para o processo de desenvolvimento (econômico, social, cultural) das pessoas, regiões, estados e países. São sistemas “menores” (regiões) que interagem entre si e com o todo (regiões, estados, país, mundo).

Nas mais diferentes áreas estão se formando agrupamento de “organizações/sistemas” que dependendo de seus objetivos, podemos denominar de “organizações em aprendizagem”. Além dos exemplos citados acima, como o caso vivenciado na Itália, ou a experiência que começa a ser implementada pela estrutura do Governo em Santa Catarina, podemos citar

também exemplos na área da educação como o Projeto LISA (*Learning in a Senior Age*) que tem como objetivo a criação de uma rede transnacional de Regiões de Aprendizagem, com foco voltado para a promoção de oportunidades para aprendizagem em todos os domínios da vida da população sênior das regiões envolvidas, co-financiado pela Comissão Européia, iniciado em dezembro de 2002.

Integram este projeto a Áustria (coordenação), por meio de da GEFAS Steiermark - Associação para Promoção de Gerontologia e Estudos dos Cidadãos Sênior da Universidade de Grã; a Alemanha por meio de da VHS Hamburgo - Centro Municipal para Aprendizagem de Adultos; a Itália por meio da Escola Superior de Sant'Anna (SSSA); o Reino Unido por meio do Instituto Nacional para a Educação Continuada de Adultos (NIACE), e Portugal por meio do Centro de Investigação em Educação Contínua de Adultos (CIECA), da Universidade Lusófona de Humanidade e Tecnologias e a USUAL - Universidade Sênior de Almeirim.

No caso da Região de Aprendizagem portuguesa, a mesma é resultante de parceria entre a USUAL e a CIECA e visa promover a oferta formativa para a população sênior, por meio de uma metodologia de investigação-ação, partindo para isto do diagnóstico e dos recursos formativos disponíveis levantados na região, adequados de acordo com a necessidade de aprendizagem dos seniores.

Os modelos de promoção e desenvolvimento regional, segundo Fiates (2003), e particularmente, de regiões de aprendizagem têm sido estudados e aperfeiçoados de forma intensa, especialmente nos últimos 20 anos, em função da necessidade premente de crescimento de regiões e países.

Ainda de acordo com Fiates (2003) chamaram atenção nestas últimas décadas fenômenos de desenvolvimento regional, na Europa e nos Estados Unidos. No caso dos Estados Unidos cabe destacar as regiões caracterizadas por processo de desenvolvimento focados na indústria do conhecimento como a Rota 128, em Boston, e o Silicon Valley, na região da Baía de San Francisco, Califórnia. Integram também estudos feitos por pesquisadores relatando experiências européias e dos países emergentes da Ásia como Singapura, China e Coréia.

Ainda dentro do entendimento do que seja uma “região de aprendizagem”, Ortigara (2003) coloca que o conceito de “região de aprendizagem” é recente e surgiu “em resposta ao desafio da inovação econômica e social”, procurando razões de por que algumas regiões se desenvolvem e evoluem enquanto outras permanecem estagnadas. Isto, segundo o autor acima, implica, primeiro, que determinadas sociedades conseguem inovar porque têm capacidade coletiva para aprender e desenvolver novos conhecimentos e, em particular, um *know-how* prático. Segundo, o termo “região em aprendizagem” implica que esta aprendizagem coletiva na área da inovação seja mais proveitosa em unidades sociais menores e confinadas, como é o caso das regiões, localidades ou cidades, onde existem entre as pessoas uma proximidade, interação e cooperação mais imediata.

Para Ortigara (2003) o “ponto fulcral do conceito de ‘região de aprendizagem’ não consiste no modelo formal de aprendizagem”, visto como ações de educação e formação profissional, ou de ensino formal, mas verificar o processo de aprendizagem sobre outro escopo, que ainda não está tão generalizado, mas que é básico para o processo de entendimento do conceito ‘região de aprendizagem’. A concepção de regiões de aprendizagem tem a ver com o conceito de ‘aprendizagem interativa’, que está imbricado ao conceito de ‘aprendizagem social ou organizacional’, resultante da cooperação entre grupos de interesses, tais como: organismos de investigação e desenvolvimento tecnológico e social, organismos comunitários (sociedade civil) que atuam em equipe ou em redes dinâmicas para o alcance de objetivos comuns. Desta forma conceitua ‘região em aprendizagem’ como “aprendizagem coletiva, caracterizada como um modelo essencialmente informal e baseado na realização de projetos (frequentemente orientados para resolução de problemas específicos)” (ORTIGARA, 2003, p.8).

As regiões de aprendizagem também podem ser visualizadas como *cluster* ou vice-versa, porém Ortigara (2003, p.11) refletindo sobre esse conceito coloca que “a substituição conceitual de *cluster* por regiões em aprendizagem ainda é especulação dependendo de pesquisa de validação”. Para ele, não é possível valorizar as vantagens das regiões em aprendizagem, nem adotar uma visão demasiadamente simplista da tarefa de desenvolver o progresso econômico e social. Alerta ele, que as regiões podem adotar um comportamento fechado e conservador, ou ainda os cargos de poder das regiões serem ocupados por grupos restritos de pessoas atuando em prol de seus interesses, se opondo a reformas necessárias de caráter nacional. Há ainda, a possibilidade, de regiões economicamente mais desenvolvidas

adotarem comportamentos individualistas, preocupando-se apenas com os seus interesses locais, não assumindo responsabilidade na resolução dos problemas econômicos e sociais que extrapolem ao seu território.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Caracterização da pesquisa

A pesquisa utiliza análise de conteúdo como método, examinando documentos disponíveis em repartições públicas do Estado. Entrevistas semi-estruturadas, auxiliada com aplicação de questionários gravados com atores escolhidos, segundo critérios de participação no processo e expertise relativa para ampliar o conhecimento do assunto. As entrevistas foram realizadas com atores envolvidos no planejamento e implementação do processo.

3.2 Amostra

A amostra escolhida é não probabilística, do tipo intencional, em que as pessoas selecionadas para entrevistas atendem aos requisitos de *expertise* e notório saber.

A pesquisa foi dividida em quatro etapas descritas a seguir:

❖ Etapa 1

Na primeira etapa foram coletados documentos de Política Pública do Estado para identificar os princípios de descentralização e o estudo dos processos inerentes a estratégia de descentralização em curso.

- a) Plano de Governo;
- b) Plano Plurianual;
- c) Lei de Diretrizes Orçamentária;
- d) Orçamento anual;
- e) Lei Complementar 243 que estabelece a nova estrutura do Poder Executivo;
- f) Manuais de orientação elaborados pela estrutura central do governo;
- g) Mensagem encaminhada pelo Governo à Assembléia Legislativa que tratam das atividades desenvolvidas pela nova estrutura de governo;

- h) Relatórios de atividades, realizados pelos órgãos regionais e enviados ao órgão central;
- h) Atas de reuniões, encontros e documentários, entre outros.

❖ Etapa 2

Nessa etapa foram realizadas 11 entrevistas com representantes do atual governo, encarregados direta e indiretamente de efetivar o processo de descentralização em curso.

Foram selecionados, como informantes-chaves para entrevistar, os principais atores da condução do processo de descentralização em âmbito estadual e os responsáveis por sua execução nas quatro regiões intencionalmente selecionadas: São José, Lages, Rio do Sul e Joinville.

Na seleção dos sujeitos entrevistados, destaca-se:

- No estudo exploratório no nível central foram entrevistados a Secretária Adjunta, a Diretora de Planejamento, O Diretor de Planejamento e Secretário Executivo do DESENVESC e o Gerente de Planejamento da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. No nível estratégico foram entrevistados e acompanhados depoimentos de dois consultores *ad doc*.
- Nas regiões foram entrevistados três Secretários Regionais pertencentes às secretarias de Desenvolvimento Regionais, de Lages, Joinville e Rio do Sul, dois representante do Conselho de Desenvolvimento Regional, sendo um representante da sociedade civil organizada vinculado a região de São José e que tinha assento também no Conselho de Desenvolvimento Estadual – DESENVESC representando a região, e o outro, membro nato do Conselho de Desenvolvimento Regional e prefeito de Chapecó, ocupando também o cargo de Presidente da Federação Catarinense dos Municípios – FECAM, além de um técnico vinculado à direção central da FECAM e que acompanhou os 20 Seminários Microrregionais com as Associações de Municípios. Optou-se por realizar entrevistas semi-estruturadas, em que o pesquisador propôs questões sobre as quais o entrevistado discorria livremente. Os entrevistados eram

estimulados a avançar em profundidade quando apresentavam um maior acúmulo de informações sobre os processos sob observação. As entrevistas foram realizadas conforme o roteiro apresentado no Apêndice A .

❖ **Etapa 3**

A etapa três compreende a análise do conteúdo e foi dividida em duas partes:

- a) Análise documental do atual governo do Estado de Santa Catarina;
- b) Análise das entrevistas.

❖ **Etapa 4**

Nessa etapa foram apresentados os resultados obtidos para cada objetivo específico. Os resultados esperados foram utilizados para elaborar a Proposta de Rearranjo das Práticas de Gestão Pública do Novo Sistema de Descentralização Administrativa nas Regiões em Aprendizagem de Santa Catarina.

3.3 Síntese dos procedimentos metodológicos

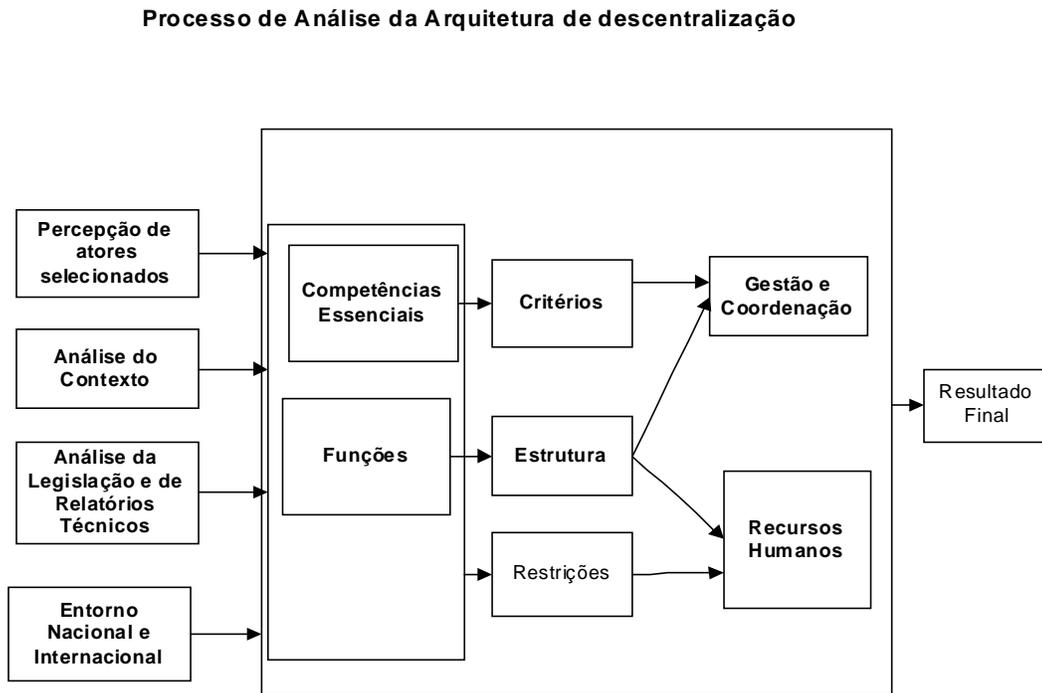
Os passos correspondentes a cada etapa do procedimento de pesquisa podem ser assim estruturados:

- 1) Projeto de pesquisa - elaboração do plano de trabalho:
 - delimitação do tema e objeto de estudo;
 - problemática e questão de pesquisa;
 - pressupostos e definição dos objetivos.
- 2) Pesquisa bibliográfica.
- 3) Construção do modelo de análise:
 - eleição das dimensões e categorias;
 - detalhamento dos componentes e indicadores por categoria;
- 4) Coleta dos dados:
 - Técnicas de pesquisa: pesquisa documental;

- Relatórios das dificuldades Gerais apontadas pela FECAM (via 20 Seminários Microrregionais, maio-julho, 2004);
 - Relatórios das Dinâmicas em Grupo da Reunião do colegiado Regional em Balneário Camboriú, 01-02/julho, 2004 (SPOG, 2004):
 - Estudo das estratégias de descentralização;
 - Estudo das Secretarias de Desenvolvimento Regional.
- 5) Análise das informações:
- Descrição e interpretação dos dados.
- 6) A construção dos resultados e conclusões.

3.4 Processo de análise

Os procedimentos de análise e suas etapas estão ilustrados na Figura 3 a seguir:



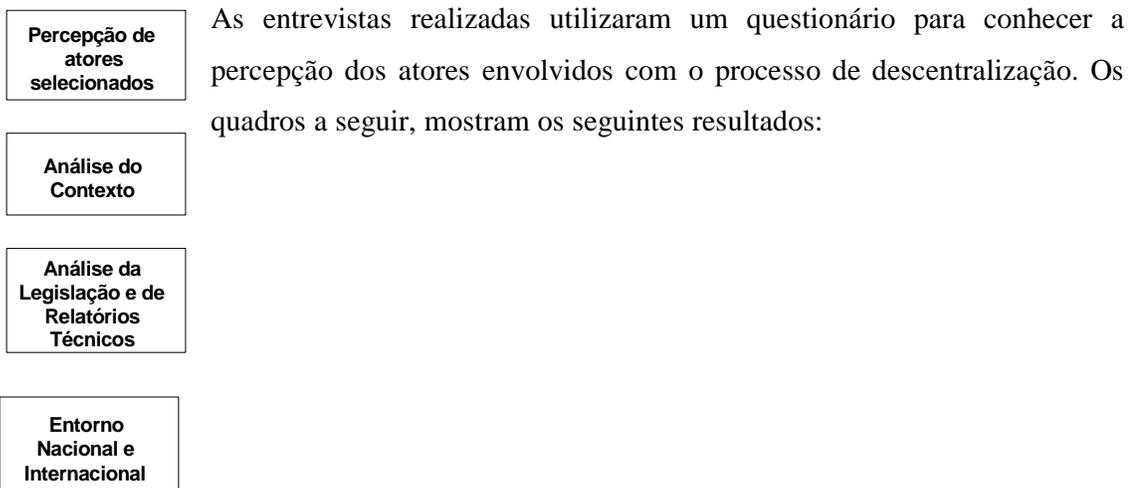
Fonte: A partir da pesquisa.

Figura 3: Processo de análise e arquitetura de descentralização.

Para facilitar a leitura, parte dos quadros do processo aparecem no capítulo de resultados.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 Percepção dos Atores



Percepção de atores selecionados (nível central)	Competências Essenciais	Restrição
Ator 1: "Cada uma das Secretarias Regionais assumindo a condição de Governo na região, de forma eficaz, eficiente e efetiva".	Descentralização da gestão pública	"Descentralizar e regionalizar são processos diferentes e complexos". "Esvaziamento da maioria dos membros natos do Conselho de Desenvolvimento Regional em função do calendário eleitoral".
Ator 2: "É fortalecimento da sociedade civil no estabelecimento de políticas públicas".	Descentralização da gestão pública	"Cultura política centralizadora". "Recursos disponíveis escassos".
Ator 3: "Processo simultâneo do programa de desenvolvimento regional do Estado". "Processo que vem aproximar o cidadão do processo participativo do planejamento participativo do governo de SC".	Descentralização da gestão pública	"Dificuldades financeiras, acarretando o não cumprimento de algumas das metas propostas para o ano de 2003 e 2004 no processo".

Fonte: A partir da pesquisa

Quadro 22: Descentralização da gestão pública - Nível central: Competências essenciais.

O entendimento dos atores à estrutura central sobre descentralização da gestão pública passa pela visão de um governo mais próximo do cidadão compartilhando com a sociedade a resoluções de suas aspirações. Porém este fazer na base, onde as coisas efetivamente acontecem, na percepção dos entrevistados enfrentam dificuldades de ordem cultural e financeira.

O Quadro 23 a seguir apresenta o resultados das entrevistas dos atores da pesquisa no estrato central sobre competências essenciais: descentralização da gestão pública

Percepção de atores selecionados (nível regional)	Competências Essenciais	Restrição
Ator 4: “É o governo atuando na região, resolvendo os problema na própria região”.	Descentralização da Gestão Pública	“Cultura político-partidária num primeiro momento”.
Ator 5: “Idéia inovadora em termos de Gestão Pública, a interiorização do governo e a aproximação com a população”.	Descentralização da Gestão Pública	“Cultura político-partidária”.
Ator 6: “Governo mais próximo do cidadão, é a população poder participar elencando prioridades para o desenvolvimento regional”.	Descentralização da Gestão Pública	“A falta de recursos humanos qualificados para determinadas regiões”.
Ator 7: “São as regiões definindo suas prioridades e não mais o governo central”.	Descentralização da Gestão Pública	“Cultura político-partidária”.
Ator 8: “É a democratização do poder público”.	Descentralização da Gestão Pública	“Contradição entre descentralização das práticas política e das práticas de gestão”.
Ator 9: “É o governo perto da região”.	Descentralização da Gestão Pública	“Resistência à mudança, aspectos culturais e política partidária”.

Fonte: A partir da pesquisa

Quadro 23: Descentralização da gestão pública – Nível regional: Competências essenciais.

Para os atores do estrato regional é reforçada a visão do governo próximo do cidadão resolvendo os problemas nas regiões. Dentro das restrições além dos aspectos culturais, e

aportado pelos entrevistados a questão política partidária, e as dificuldades de recursos humanos habilitados para o desencadeamento das ações.

No Quadro 24 a seguir se apresenta os resultados das entrevistas dos atores do estrato central sobre estrutura: descentralização do governo.

Percepção de atores selecionados (nível central)	Estrutura	Restrição
<p>Ator 1: “A primeira fase foi a instalação das Secretarias Regionais. Agora está indo para a segunda fase na qual estamos rediscutindo a reestruturação do Estado com as Secretarias Centrais e as Secretarias Regionais”.</p> <p>“Fundo orçamentário tem que ter um ordenador de despesa, estamos estudando para transformar em fundos financeiros, como o FUNDEF”.</p> <p>“Descentralização de crédito orçamentário mais não financeiro. Não tem como sustentar a regional se ela não tem autonomia financeira”.</p>	Descentralização do governo	<p>“A Lei 243 só previa a descentralização na administração direta”.</p> <p>“Resistência das Secretarias Centrais”.</p> <p>“Empecilhos legais para descentralização como é o caso dos fundos da saúde, assistência social etc.”.</p> <p>“Existe complicadores, dificuldades com os secretários”.</p>
<p>Ator 2: “Foi feito uma reengenharia na estrutura do Estado mas precisa ser aprofundada. As estruturas centrais não se adaptaram ainda as novas mudanças”.</p> <p>“Há necessidade de fazer um rearranjo regional”.</p>	Descentralização do governo	<p>“Cultura arraigada na elaboração de estratégias ainda prevalecendo o <i>lobby</i>”.</p> <p>“Ainda existe uma cultura arraigada na elaboração de estratégias e na formulação de políticas públicas”.</p>
<p>Ator 3: “No primeiro ano foi a consolidação do processo, por meio da capacitação e experimentos. E a partir de 2004 começou a exercer-se a nova configuração de governo”.</p>	Descentralização do governo	<p>“Existe um descompasso entre as Secretarias Regionais, refletido pelo capital social”.</p>

Fonte: A partir da pesquisa

Quadro 24: Descentralização do governo – Nível central: Estrutura.

Quanto à proposta de descentralização do governo os atores do estrato central visualizam com clareza que o processo em curso enfrenta dificuldades e precisa ser revisto e reestruturado. Da fala de um dos entrevistados reproduzimos a seguinte expressão “é a reprodução do arcaico,

só mudando a geografia a cultura permanece a mesma”. O outro entrevistado mostra as dificuldades colocando o seguinte exemplo: “Quando se imagina implementar um projeto numa empresa privada, se pensa no melhor, na melhor técnica possível, nos melhores quadros possíveis, quando se pensa no Estado, se tem uma recaída para o processo político corriqueiro”.

Para o mesmo ator, é necessário uma reforma no chamado modelo mental, do cacoete do indivíduo de agir de maneira tradicional, com medo de perda de poder, isto tudo tem que ser gerenciado, como ocorre nas empresas quando são feitos processos semelhantes de descentralização, de mudanças administrativas.

É preciso ter técnica para fazer isso, buscar pessoas que conheçam, porque se não se estiver trabalhando nesse nível o processo corre risco. Ainda de acordo com o mesmo ator: “Porque se você não sabe onde está o problema, como é que você vai corrigir, se você não sabe onde ele realmente está dando certo, como você vai estimular, como você vai enfatizar, você não consegue fazer a diferença, fica tudo nublado” .

Entre os desafios atuais para que o processo de descentralização se consolide são colocados:

- 1- Realizar uma mudança de comportamento organizacional no serviço público estadual por meio de um amplo programa de capacitação gerencial;
- 2- Mudar o padrão histórico de relacionamento;
- 3- Construir parcerias com a sociedade civil;
- 4- Adotar novos conceitos gerenciais em vez de velhas estruturas (sair da estrutura burocrática funcional, para entrar na administração por projetos).

No Quadro 25 a seguir serão apresentados os resultados das entrevistas dos atores do estrato regional sobre estrutura: descentralização do governo.

Percepção de atores selecionados (nível regional)	Estrutura	Restrição
Ator 4: “Administração dentro da região buscando ajuda mútua”.	Descentralização do governo	“Recursos financeiros para organização da estrutura local”.
Ator 5: “A proximidade do governo facilita avaliação na tomada de decisão”.	Descentralização do governo	“Cultura político-partidária”.
Ator 6: “O governo descentralizado é o Secretário nas comunidades, nas regiões discutindo com a comunidade o que é prioridade”.	Descentralização do governo	“Insuficiência do quadro técnico qualificado”.
Ator 7: “Agilização da máquina pública e as regiões definindo suas prioridades”.	Descentralização do governo	
Ator 8: “Teoricamente, é uma tentativa de descentralizar o poder que está, teoricamente num espaço geográfico, que está teoricamente numa capital do Estado [...] assim estaria descentralizando o poder, estrutura logo se aproximando do cidadão onde acontecem as políticas públicas. É uma nova relação de poder dentro do Estado de Santa Catarina”.	Descentralização do governo	“Descentraliza a estrutura mas as decisões continuam centralizadas do ponto de vista político”.
Ator 9: “Seria a presença de uma estrutura na região para atender as pessoas”.	Descentralização do governo	“Questão cultural e a perda do poder da estrutura central”.

Fonte: A partir da pesquisa

Quadro 25: Descentralização do governo - Nível regional: Estrutura.

Para os atores do estrato regional o processo de descentralização do governo representa uma estrutura na região para auxiliar na resolução de problemas e uma nova relação de poder dentro do Estado de Santa Catarina. Porém fazem ressalvas com relação à insuficiência de recursos financeiros e humanos que dispõem e a qualificação dos mesmos.

A descentralização orçamentária nestes dois primeiros anos se limitou apenas à manutenção da estrutura. De acordo com o estrato estratégico o governo do Estado precisaria obter no mínimo um bilhão de reais para dar conta dos projetos que estão sendo levantados em todas as regiões, enfatizando que “se nos não tivermos no mínimo um bilhão nos próximos dois anos nós teremos muitas dificuldades de levar a termo o Plano 15”.

Pelo que se pode inferir do resultado das entrevistas e da própria análise documental, a questão dos recursos consiste em um dos pontos cruciais do processo de descentralização, não só pela escassez, mas pelas dificuldades para descentralizar para as Secretarias de

Desenvolvimento Regional, pois implica em questões legais. Como exemplo foi dada a questão dos diferentes fundos. Existem fundos na área da saúde, na assistência social, na agricultura, todos estes fundos foram pensados e são fundos orçamentários, só que o repasse implica um ordenador de despesas, uma unidade orçamentária de fato e empenhamento, e não se pode multiplicar esses fundos em vinte e nove fundos. O que o Estado estuda é a transformar estes fundos em fundos financeiros, como é o FUNDEF. Para tentar resolver este impasse, foi criada a figura da descentralização do crédito, tendo passado inclusive pela aprovação da Assembléia Legislativa, porém a descentralização do crédito é orçamentária, e o Estado não conseguiu ainda fazer um mecanismo para descentralizar o financeiro, os recursos continuam indo para as Secretárias Centrais, para depois serem repassados às Secretárias de Desenvolvimento Regionais. Na fala do ator central “a descentralização do crédito é orçamentário, mas não financeiro e não tem como sustentar a região, a Secretária de Desenvolvimento Regional, se elas não tiverem autonomia administrativa e financeira”.

Acrescenta-se ainda a resistência das Secretarias Centrais ao processo de descentralização. O Quadro 26 a seguir apresenta a percepção dos atores do estrato central sobre competências essenciais: alianças estratégicas com a sociedade civil organizada.

Percepção de atores selecionados (nível central)	Competências Essenciais	Restrição
Ator 1: “As alianças se dão por meio de dois processos: Conselho de Desenvolvimento Regional e pelas audiências públicas”.	Alianças estratégicas com a sociedade civil organizada	“Os membros do CDR que deveriam ser indicados pela sociedade, em algumas regiões o processo de escolha foi por indicação política do prefeito ou do secretário”. “Necessidade de amadurecimento entre Executivo e Legislativo”. “Lobby”.
Ator 2: “Por meio do Conselho de Desenvolvimento Regional e da sociedade organizada”.	Alianças estratégicas com a sociedade civil organizada	“No planejamento em algumas regiões por questões de cultura falta uma macro-visão”.
Ator 3: “É feita nas regiões com o Conselho de Desenvolvimento Regional que hoje totaliza 1.201 conselheiros e do Conselho de Desenvolvimento Estadual-DESENVESC”.	Alianças estratégicas com a sociedade civil organizada	

Fonte: A partir da pesquisa

Quadro 26: Alianças estratégicas com a sociedade civil organizada - Nível central: Competências essenciais.

A sociedade civil organizada participa deste processo no estrato regional, sendo representada nos Conselhos de Desenvolvimento Regionais e nas audiências públicas.

A criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional está prevista na Lei 243, e são membros natos destes Conselhos o Prefeito e o Presidente da Câmara dos Vereadores e dois representantes da sociedade civil.

No plano estadual a representação se dá por meio do Conselho Estadual de Desenvolvimento (DESENVESC).

Deste Conselho participam o Governador, o Vice- governador, o Secretario de Estado da Articulação Internacional, Secretário da Fazenda, Secretario de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão e um representante de cada Conselho de Desenvolvimento Regional, das 29 regiões, somando ao todo 34 membros.

A escolha para participarem dos conselhos deveria ser feita pelos pares, mas na prática nem sempre acontece, ocorrendo muitas das vezes indicações por parte do prefeito, Secretário de Desenvolvimento Regional, algumas secretarias definiram regras, outras não há regra nenhuma, e em algumas regiões por meio de *lobby*.

O Quadro 27 abaixo traz a percepção dos atores selecionados do nível regional sobre competências essenciais: alianças estratégicas com a sociedade civil organizada.

Percepção de atores selecionados (nível regional)	Competências Essenciais	Restrição
Ator 4: “Por meio dos Conselhos, do envolvimento da imprensa e das forças representativas da comunidade”.	Alianças estratégicas com a sociedade civil organizadas	
Ator 5: “não se manifestou”	Alianças estratégicas com a sociedade civil organizadas	
Ator 6: “A mobilização se faz por meio do CDR e da força tarefa, na qual é elaborado um evento com a participação da comunidade onde são discutidos os problemas e as potencialidades, além de elencadas as prioridades e as ações que serão executadas em cada comunidade”.	Alianças estratégicas com a sociedade civil organizadas	
Ator 7: “São feitas pelo CDR e por meio de reuniões itinerantes realizadas nos diversos municípios com ampla participação da comunidade”.	Alianças estratégicas com a sociedade civil organizadas	“Vai depender do perfil do Secretário Regional”.
Ator 8: não se manifestou.	Alianças estratégicas com a sociedade civil organizadas	“O CDR representa parte dos segmentos da sociedade civil”. “A forma da escolha dos representantes é questionável”.
Ator 9: “Por meio dos CDR formado pelos prefeitos, a FECAM e o FORUMCAT”.	Alianças estratégicas com a sociedade civil organizadas	“As CDR não atuam como Agências de Desenvolvimento”.

Fonte: A partir da pesquisa.

Quadro 27: Alianças estratégicas com a sociedade civil organizada - Nível regional:

Competências essenciais.

Para os atores que atuam nas regiões, as alianças ocorrem no envolvimento das forças vivas da comunidade, por meio de instituições representativas como: universidades, imprensa, entidades empresarias, sindicais, ONGs, entre outras.

A escolha dos representantes da comunidade para compor esses Conselhos na fala dos entrevistados não difere da percepção expressada pelo estrato central, conforme podemos

constatar no depoimento de um membro do conselho representante da sociedade civil “inicialmente alguns nomes, evidentemente, foram pinçados pelos próprios secretários regionais, pessoas que eles pensavam que poderiam ajudá-los em determinadas áreas; em relação ao DESENVESC a indicação ocorreu por eleição”.

Percepção de atores selecionados (nível central)	Competências Essenciais	Restrição
Ator 1: “A Secretaria de Planejamento e Gestão encabeçou o processo”. “Algumas SDRs fazem escolha mais ampla, promovem discussão, outros dizem o prefeito me telefonou e pediu para fazer parte do Conselho”.	Participação da comunidade	“Em algumas regiões o número de servidores e técnicos foi maior do que o número de participantes da comunidade”. “Não se estabeleceu critérios para a escolha”.
Ator 2: “Por meio dos prefeitos, vereadores, secretários municipais e gerentes, o CDR criou câmaras temáticas envolvendo diversos atores, audiências públicas, PPA”.	Participação da comunidade	“O produto foi pobre”.
Ator 3: “Por meio dos próprios governos, das secretarias centrais e regionais, e dos órgãos que atuam nas regiões, EPAGRI, CELESC, outros”.	Participação da comunidade	

Fonte: A partir da pesquisa.

Quadro 28: Participação da comunidade - Nível central: Competências essenciais.

A comunidade foi chamada a participar deste processo por meio da própria estrutura governamental existente, Secretarias Centrais, Secretarias de Desenvolvimento Regionais, pelos Conselhos quando já estruturados, utilizando os meios de comunicação, e também as instituições de governo existentes nas regiões.

Essa convocação ocorreu em momentos distintos. Por meio dos Conselhos de Desenvolvimento Regionais e audiências públicas que foram realizadas juntamente com a Assembléia Legislativa para elaboração do Plano Plurianual (PPA) e o orçamento; e em outros momentos com os Conselhos de Desenvolvimento Regionais nas reuniões que são programadas para que ocorram mensalmente com os membros destes conselhos (são quatro representantes por

município: prefeito, presidente da Câmara de Vereadores, e dois representantes da sociedade civil organizada) que integram as secretarias regionais.

No Quadro 29 a seguir é apresentado os resultados das entrevistas dos atores do estrato regional com relação as competências essenciais: participação da comunidade.

Percepção de atores selecionados (nível regional)	Competências Essenciais	Restrição
Ator 4: “Por meio de reuniões envolvendo entidades representativas dos municípios, eventos convidando a comunidade, visitas as escolas, por meio da imprensa, reuniões itinerantes nos municípios abrangidos pela regional”.	Participação da comunidade	“Foi um pouco difícil no início, os prefeitos de partidos de oposição ao governo, nos olhavam de forma arredia”.
Ator 5: “Por meio dos representantes do CDR”.	Participação da comunidade	“Relutância da participação por razões políticas”.
Ator 6: “Indo aos municípios, pela divulgação dos conselheiros, por meio da força tarefa, discutindo com a comunidade”.	Participação da comunidade	“Agir com mais profissionalismo em cima da descentralização”.
Ator 7: “Por meio de dos interesses que cada município tem, trazem o pessoal deles para defender os problemas que acham prioritários; reuniões itinerantes”.	Participação da comunidade	“Lobby de cada município”.
Ator 8: “Um conselho de desenvolvimento extremamente questionável do ponto de vista da sociedade civil, onde tem apenas alguns segmentos representados”.	Participação da comunidade	“A forma da escolha dos próprios representantes também é questionável quando se fala em democracia direta”.
Ator 9: “CDR, comitês, prefeitos vereadores e membros da comunidade”.	Participação da comunidade	“Tem reuniões que e cheio, e tem reuniões que nem e tanto”.

Fonte: A partir da pesquisa.

Quadro 29: Participação da comunidade - Nível regional: Competências essenciais.

Para os atores regionais a participação da comunidade se dá de forma mais efetiva quando há um interesse a ser defendido.

Esta participação também ocorre nas reuniões realizadas, encontros e visitas feitas nas comunidades, por meio de força tarefa e por membros do CDR. Na fala de alguns atores

regionais, e dito que este é um processo a ser construído e que a comunidade ainda não absorveu existindo bastante desconfiança sobre a sua validade.

No Quadro 30 a seguir serão apresentados os resultados das entrevistas dos atores do estrato central sobre competências essenciais: planejamento regionalizado.

Percepção de atores selecionados (nível central)	Competências Essenciais	Restrição
Ator 1: Por meio de das audiências públicas e a sociedade civil organizada”. “Utilizou-se a metodologia ZOPP, levantamento da arvore de problemas e objetivos, pelos participantes sendo escolhidas no final por meio de consenso três prioridades”.	Planejamento regionalizado	“O PPA traz ainda uma carga muito tradicional. As próprias regiões por não terem firmeza acabam delegando para Secretaria Central a condução do processo”.
Ator 2: “Formatação de um Plano de Desenvolvimento Regional á partir da 29 regiões”.	Planejamento regionalizado	“Onde o capital humano é pobre , tanto no da composição da SDR quanto na região o PPA reflete uma visão do passado, vêem os componentes do desenvolvimento aplicados só no que é tangível”.
Ator 3: “Para atender às demandas surgidas nos momentos de qualificação dos técnicos das regionais, foi criado o Projeto Integração das Competências Institucionais em favor do desenvolvimento de SC (Caravana de Desenvolvimento de SC), para que eles pudessem conhecer o que os órgãos vinculados ao governo poderiam oferecer, para auxilia-los nas regiões”.	Planejamento regionalizado	“Algumas Secretarias precisam rever e readequar o seu corpo gerencial para dar mais celeridade as demandas das regiões”.

Fonte: A partir da pesquisa.

Quadro 30: Planejamento regionalizado - Nível central: competências essenciais.

Neste processo de descentralização uma das primeiras atividades de envolvimento com a comunidade foi a realização de audiências públicas para elaboração do PPA e do Orçamento.

Apesar do esforço despendido pelo nível central em dar suporte e acompanhamento nestes momentos de construção, o PPA não conseguiu traduzir na prática as reais necessidades destas regiões, ficou “pobre” na percepção de alguns atores do estrato central, traz ainda uma carga muito tradicional, ou ainda “as próprias regiões por não terem firmeza acabam delegando para as secretarias centrais a condução do processo”.

Embora as audiências públicas sejam abertas, ainda precisam de um processo de amadurecimento porque ainda existe *lobbi* na escolha das prioridades.

Exemplificando: numa audiência pública fecharam o quartel e mandaram todos os soldados para a audiência pública para reivindicar armamentos veículos, etc., ou outra região que colocou como prioridade número um a criação de um hospital universitário, quando se sabe que o Estado não têm obrigação de implantar um hospital para uma universidade privada e não há necessidade de mais leitos hospitalares naquela região, pois a região já tem o suficiente.

Há ainda necessidade de amadurecimento da sociedade como um todo neste processo conforme fala de um dos atores do estrato central “no momento que a própria sociedade civil for percebendo que é um processo sério, porque nós não estamos indo nas audiências públicas nem nos conselhos prometer nada, muito pelo contrário, o que a gente percebe e que nós ainda não conseguimos conscientizar que aquilo é um fórum de discussão para que a gente consiga saber quais são as prioridades na visão da sociedade para aquela região”.

O Quadro 31 a seguir apresenta o resultado das entrevistas do estrato regional sobre competências essenciais que trata do planejamento regionalizado.

Percepção de atores selecionados (nível regional)	Competências Essenciais	Restrição
Ator 4: “Atender as necessidades dos municípios menores; criar Planos Diretores, do uso e parcelamento do solo para que os municípios que estão nascendo não venham sofrer os problemas que sofrem os grandes centros do estado como Joinville e Florianópolis”.	Planejamento regionalizado	“Municípios da região que apresentam baixo IDH”.
Ator 5: “Não se manifestou sobre questão”.	Planejamento regionalizado	
Ator 6: “Por meio de dos CDR e da força tarefa, elencando as potencialidades do município e discutindo com a comunidade o que deve ser feito, e o que é mais urgente ser feito”.	Planejamento regionalizado	
Ator 7: Não foi perguntado.	Planejamento regionalizado	
Ator 8: “A grande contradição que você vivência nos regionais entre fazer gestão pública de forma democrática, que este é o desafio, ao mesmo tempo a partidarização deste espaço de gestão executiva, onde eminentemente, essencialmente, os cargos políticos se sobrepõem aos cargos administrativos, aos cargos e a gestão, os serviços públicos e as políticas públicas”.	Planejamento regionalizado	“Relação política”.
Ator 9: “A FECAM e o FORUMCAT tinham uma palestra e participaram mais diretamente dos planos de ação trabalhando com os técnicos lá na base”.	Planejamento regionalizado	“Criou-se uma expectativa na região agora tem que arranjar solução”.

Fonte: A partir da pesquisa.

Quadro 31: Planejamento regionalizado - Nível regional: Competências essenciais.

Para participação da comunidade na elaboração do PPA foi utilizado o método ZOPP, uma técnica bastante simples, onde são levantados a árvore de problemas e de objetivos. Das sugestões propostas pelos participantes, cada integrante tem direito a escolher três prioridades, depois de apresentadas, são escolhidas por consenso três que refletem o interesse daquele grupo. Para os atores regionais foi criada muita expectativa em relação ao PPA, porém sem retorno em forma de resultados.

O Quadro 32 a seguir apresenta o resultado das entrevistas com os atores do estrato central sobre competências essenciais: modernização e rearranjo; recursos tecnológicos, metodologia e modelo.

Percepção de atores selecionados (nível central)	Competências Essenciais	Restrição
<p>Ator 1: “Foram repassados vários sistemas informatizados para as SDR, via internet, comunicação via telefone e vídeo-conferência, reuniões interativas pelas regiões”.</p> <p>“Metodologia utilizada para o PPA foi o método ZOPP”.</p> <p>“Inspirou-se em modelos europeus; no Brasil a prefeitura de São Paulo está trabalhando com sub-prefeituras”.</p> <p>“Os sistemas ganharam maior grau de complexidade”.</p>	<p>Modernização e rearranjo</p> <p>Recursos tecnológicos</p> <p>Metodologia</p> <p>Modelo</p> <p>Rearranjo</p>	<p>“Em função da pouca capacitação que todo o mundo tinha”.</p> <p>“Existem outras experiências no Brasil, mas não se coadunam com a de SC”.</p> <p>“Hoje não tem quadro na área de planejamento para lidar com esta complexibilidade, não tem pessoal para atuar na área, precisam de atualização”.</p>
<p>Ator 2: “Equipamentos para teleconferência, via satélite”.</p> <p>“Não existe um modelo, nos estamos fazendo e aprendendo, temos algumas referências vivenciadas em países europeus”.</p> <p>“Necessidade de criação de um sistema de acompanhamento das estratégias até o monitoramento das ações”.</p>	<p>Modernização e rearranjo</p> <p>Recursos tecnológicos</p> <p>Modelo</p> <p>Rearranjo</p>	<p>“Faz um ano que o governador está cobrando e agora que estamos conseguindo operacionalizar”.</p> <p>“A qualidade via satélite é ruim, não há nitidez de imagem”.</p> <p>“O grande problema nas regiões é a grande carência de desenvolvimento de ambiente propício para que aconteça, precisa capacitar a região”.</p> <p>“Não conseguimos desenvolver um sistema de monitoramento das ações. Fragilidade entre os servidores públicos, a grande maioria não tem cultura digital”.</p>
<p>Ator 3: “A UFSC possibilita a teleconferência”.</p> <p>“É baseado em Joinville e na Itália, na região de Emilia Romagna, que está referenciando o modelo, dentro de uma nova roupagem”.</p> <p>“Eu diria que está sendo construído esse acompanhamento com as Secretarias. O trabalho que a FECAM, FORUMCAT e PNUD estão desenvolvendo na região também é uma forma de auferir o trabalho que está sendo desenvolvido na região”.</p>	<p>Modernização e rearranjo</p> <p>Recursos tecnológicos</p> <p>Modelo</p> <p>Rearranjo</p>	<p>“Nós ainda não conseguimos construir um modelo de aferição, mas existe trabalho em andamento”.</p>

Fonte: A partir da pesquisa.

Quadro 32: Modernização e rearranjo; recursos tecnológicos, metodologia e modelo - Nível central: Competências essenciais.

O governo tem utilizado para comunicação entre o estrato central e as regionais, recursos tecnológicos como o telefone a internet, intranet, vídeo e teleconferência, contando em alguns casos com apoio de estruturas já existentes como é o caso da UFSC. Tem procurado desenvolver sistemas que auxiliem na operacionalização e acompanhamento das atividades.

Porém, de acordo com a fala dos atores centrais, estes têm enfrentado dificuldades, para colocar em operação estes recursos, quer pela demora na consecução das ações, quer pela falta de ambiente propício em relação aos seus recursos humanos. Por isso, para trabalhar no levantamento das necessidades com a comunidade procurou-se utilizar metodologia simples acessível como o Método ZOPP, pois faltam, em seus quadros técnicos, pessoas que possam lidar com sistemas mais complexos.

No que concerne à aplicabilidade de um modelo, o que se depreende da fala dos atores centrais é que se buscou partir de algumas experiências vivenciadas em países europeus, com maior ênfase na Itália, mas que não existe um modelo, já que na percepção dos mesmos as experiências no Brasil, nestas áreas são bastante tênues, sendo que São Paulo estaria vivenciando uma experiência que mais se aproxima do que está sendo implementado no Estado de Santa Catarina. Para eles o processo está se construído com a prática.

Com vistas a elaborar um rearranjo da forma como vem sendo operacionalizado o processo de descentralização, o governo coloca que a “estrutura que temos hoje no governo é uma estrutura matricial, nesse momento nós temos as Secretárias Setoriais (centrais) e as Secretárias de Desenvolvimento Regionais”.

Um dos atores do nível estratégico do governo em relação a estrutura assim se manifestou: “Nós vamos mudar essa estrutura, agora vai ser uma administração por projetos, que é parecida com a estrutura matricial, mas elimina os problemas de duplo comando”.

Assim, terá um comando administrativo, exercido pelo Secretário de Desenvolvimento Regional e o comando técnico, de competência de planejamento que ficaria a cargo das Secretarias Setoriais.

O Quadro 33 a seguir apresenta a percepção dos atores do nível regional competências essenciais sobre: modernização, rearranjo dos recursos tecnológicos e modelo.

Percepção de atores selecionados (nível regional)	Competências Essenciais	Restrição
<p>Ator 4: “Pesquisas para verificar a aceitação da SDR, nos oito municípios e a aceitação foi de 57%”.</p> <p>“No estado de SC é novidade, o governador trouxe da Europa. São Paulo tem alguma coisa parecida, mas o Luiz Henrique implantou esse modelo na prefeitura de Joinville por volta de 1978, com as administrações regionais”.</p>	<p>Modernização e rearranjo</p> <p>Recursos Tecnológicos</p> <p>Modelo</p>	
<p>Ator 5: “Eu não teria conhecimento técnico para te dizer assim sobre os materiais, que estão sendo utilizados, agora são programas. Nos temos tido contatos por meio de da videoconferência, teleconferência e internet”.</p> <p>“Segundo me consta o governador buscou a idéia em termos de forma de gestão nos países de primeiro mundo, na Europa, com maior ênfase na Itália”.</p>	<p>Modernização e rearranjo</p> <p>Recursos tecnológicos</p> <p>Modelo</p>	
<p>Ator 6: “O governador se baseou no modelo alemão, foi buscar na Europa, e lógico que foi copiado, alguém criou, e nos estamos adaptando a nossa realidade”.</p>	<p>Modernização e rearranjo</p> <p>Modelo</p>	
<p>Ator 7: “Não sei lhe responder com propriedade, mas em termos de tecnologia o governo tem usado muitas vezes a televisão fechada”.</p> <p>“O governador é um homem viajado e estuda, este processo já funciona em alguns países da Europa. Na Itália funciona tem condados, não chamam de Estado, uma câmara distrital resolve as prioridades da sua região, da sua localidade e transmite ao condado central”.</p> <p>“Esse modelo só vai funcionar mesmo, quando as dotações foram específicas para as Secretárias Regionais, quando o recurso não ficar mais na mão do Secretário Estadual, o recurso ficar dentro de um bolo e o teu percentual e este”.</p>	<p>Modernização e rearranjo</p> <p>Recursos tecnológicos</p> <p>Modelo</p> <p>Rearranjo do sistema</p>	<p>“Melhorar para dentro das nossas possibilidades e dificuldades implantar aqui”.</p> <p>“Isso é um processo e tem que ter uma maturação primeiro. A sociedade como um todo tem que entender que ela pode ser dona do seu destino”.</p>
<p>Ator 8: “Como ao mesmo tempo fazer um processo de descentralização administrativa política e do poder ao mesmo tempo, reproduzindo as relações políticas partidarizadas”</p> <p>“Teoricamente eu acredito que há uma perspectiva de integrar o Estado numa nova configuração do poder”.</p>	<p>Modernização e rearranjo</p> <p>Modelo</p>	<p>“Há uma contradição”.</p> <p>“Então tem outro interesse, que não é a descentralização do poder administrativo, de uma gestão pública”.</p>
<p>Ator 9: “Não foi aproveitado a divisão das regiões já existentes, como exemplo as 21 Associações de Municípios. Tu já tinhas um território consolidado”.</p>	<p>Modernização e rearranjo</p>	<p>“Estado multifacetado em vários recortes, turismo, micro-bacias, micro-regiões, 29 SDR. Se tu pegares todo o tipo de recorte tem mais de 20 tipos diferentes”.</p>

Fonte: A partir da pesquisa.

Quadro 33: Modernização e rearranjo; recursos tecnológicos, metodologia e modelo - Nível regional: Competências essenciais.

Na fala dos atores regionais no que diz respeito ao uso de novas tecnologias são repetidos as mesmas informações do nível central, não diferindo também com relação ao modelo. A visão passa também pelo aproveitamento de experiências vivenciadas em países europeus, acrescida do conhecimento e da implementação de uma proposta de descentralização no município de Joinville, a partir de 1978, quando então era prefeito daquele município o atual governador de Santa Catarina, Luiz Henrique da Silveira.

Há também a leitura de que este processo de descentralização busque dar uma nova configuração de poder, que não seja apenas a descentralização administrativa da gestão pública.

Faz-se ressalva as diferentes divisões e recortes que o estado está sendo submetido e o não aproveitamento de territórios já consolidados como é o caso das 20 Associações de Municípios. Sobre este ponto a quem questione “Não sei se foi feito um trabalho adequado, aqui tem uma especificidade com a questão das Associações de Municípios, que eu acho que nos tínhamos uma certa estrutura, que aí existe um *by pass*, eu acho que existiu uma perda”. E um outro assim se manifestou: “Desconsiderou-se a rede existente das Associações de Municípios, que já tem cultura e experiência em processos descentralizados”.

O Quadro 34 apresenta resultado das entrevistas feitas com os atores do estrato central sobre competências essenciais: escolha, perfil e qualificação dos atores.

Percepção de atores selecionados (nível central)	Competências Essenciais	Restrição
<p>Ator 1: “Não teve um perfil definido, prevaleceu a escolha política partidária”</p> <p>‘Eles assumiram, depois foram capacitados, uma média de 80 a 100 horas entre PPA, Caravanas e Força Tarefa”.</p> <p>“O Governo quer criar um Curso de Gestão Pública e Desenvolvimento Regional, para que todos os gerentes tenham que passar por estes cursos”.</p>	Escolha, Perfil e Qualificação dos atores	<p>“Esta sendo estudado para que estes profissionais sejam escolhidos dentro dos quadros de carreira do Estado”.</p> <p>“Como a maior parte dos cargos são comissionados e não pertencem aos quadros do Estado, 50% saíram para participar das eleições e a gente perde as capacitações”.</p>
<p>Ator 2: “A escolha se deu por meio das bases do governo na região. O perfil tem que ser técnico, mas a escolha tem que ser do governo”.</p> <p>“A questão da qualificação é extremamente séria e é a que mais preocupa. Estamos fazendo parcerias com as Universidades regionais, UDESC E UFSC”.</p>	Escolha, Perfil e Qualificação dos atores	<p>“Onde tinha carências técnicas não preponderou o perfil. Tem que repensar esta prática, a escolha tem que ser dentro da estrutura de governo”.</p> <p>“Têm pessoas que nunca participaram de qualificação, temos dificuldade em instalação software, por falta de qualificação e resistência a novas tecnologias”.</p>
<p>Ator 3: “A escolha se deu pela composição política partidária, daquela coalizão que participou do pleito eleitoral e elegeu o governador LHS; são cargos de confiança do governador”.</p> <p>“A partir de setembro de 2003 pela equipe de técnicos da SPOG, PNUD, FORUNCAT e FECAM. Além de capacitar há um esforço de promover a integração das competências institucionais e do capital social que as entidades têm”.</p>	Escolha, Perfil e Qualificação dos atores	<p>“Dificuldade financeira. O estado teve que se encolher, as administrações públicas tiveram dificuldade de caixa para fazer valer o cumprimento de seus orçamentos”.</p>

Fonte: A partir da pesquisa.

Quadro 34: Escolha, perfil e qualificação dos atores - Nível central: Competências essenciais.

Não houve uma definição de perfil, embora todos os atores ao nível central coloquem que o princípio da competência deveria ser o preponderante, porém ficou evidenciado que as

indicações política partidária das coalizões, que apoiaram a eleição do governo atual, foi o que preponderou no momento da escolha.

O Quadro 35 a seguir apresenta o resultado das entrevistas feitas com os atores do estrato regional sobre competências essenciais: escolha, perfil e qualificação dos atores.

Percepção de atores selecionados (nível regional)	Competências Essenciais	Restrição
Ator 4: “Pela experiência que eu tive em órgão públicos por onde passei, eu procurei técnicos, eu esqueci a parte política, fui criticado, mas posso dizer hoje que tenho um bom time”.	Escolha, Perfil e Qualificação dos atores	“Com um salário de R\$1.800,00 para você conseguir um bom técnico, você sabe que é difícil”.
Ator 5: “Pretendeu-se atender o máximo possível a questão técnica, mas com bastante dose de indicação política partidária”. “A capacitação esta sendo dada pelos órgãos centrais por meio de cursos, seminários”.	Escolha, Perfil e Qualificação dos atores	“A estrutura tem que ser aumentada. Nós temos gerências funcionando apenas com uma pessoa - o gerente. Pensar em desenvolvimento de município sem melhorar a estrutura é um tanto complicado”
Ator 6: “Falta para as Secretarias Regionais corpo técnicose não tivermos corpo técnico o processo ele pode emperrar, se tornar burocrático, não dá, entendeu”. Ator 7: “Eu acho que poderia ser repensado, mas aí nos estaríamos agindo como na iniciativa privada, mas de acordo com o estatuto do funcionário, da forma como atua a máquina pública no Brasil, como um todo, não vejo como. “O secretário aglutinou lá pessoas com conhecimento nas diversas áreas, e também conta com as Secretarias Centrais porque está aqui na grande Florianópolis, mas na minha opinião vai ter que fazer alguns acertos, algumas arrumações para que a coisa venha a funcionar”. “Eu pessoalmente não participei, mas foram promovidos diversos <i>workshop</i> , para as pessoas poderem entender”.	Escolha, Perfil e Qualificação dos atores Escolha, Perfil e Qualificação dos atores	“O que tinha no interior de funcionário de governo era braçal, a descentralização precisa descentralizar mais gente técnica da capital para o interior”. “Mudar uma máquina que vêm funcionando à 70, 80 anos não é fácil, porque na iniciativa privada, muda, quem não muda, se muda. O funcionário público ele não muda, e não se muda, e as vezes não permite que se mude nada”. “O Estado via de regra tem quadro qualificado, é possível que não estejam sendo aproveitados corretamente. O problema é o hábito, é o costume de décadas, que precisa ser mudado”.
Ator 8: “Como funciona na prática essa Secretaria Regional, onde se constata secretarias com muita dificuldade e pouca agilidade, com pouca ação política inclusive, e outras com essa estrutura física, com gestores com mais visibilidade política inclusive de propor e articular”.	Escolha, Perfil e Qualificação dos atores.	“Entre as próprias secretarias, há um processo contraditório, desigual, diferenciado, de práticas políticas e de práticas de gestão e de ações nas próprias regionais”.
Ator 9: “Não foi questionado sobre este item”.	Escolha, Perfil e Qualificação dos atores	

Fonte: A partir da pesquisa.

Quadro 35: Escolha, perfil e qualificação dos atores - Nível regional: Competências essenciais.

Quanto à qualificação, foi percebido que há um esforço da Secretária de Planejamento Orçamento e Gestão, buscando parceiros e utilizando os recursos que o governo dispunha para preparar estes profissionais e dar aos mesmos uma visão do que era a proposta de descentralização e como eles poderiam desempenhar seus papéis. Entre as dificuldades relatadas pelos atores centrais destaca-se:

- rotatividade dos cargos, a grande maioria não pertence à estrutura do Estado, são apenas cargos comissionados; e,
- falta de atributos necessários para o desempenho do cargo.

Segundo os entrevistados uma das alternativas para sanar parte destas deficiências seria o recrutamento nos próprios quadros do governo de pessoas com capacidade técnica.

A escolha dos diversos servidores técnicos que formaram os quadros nas Secretarias de Desenvolvimento Regional, pela fala dos atores regionais, seguiu o mesmo processo de escolha, com uma ou outra exceção. Em termos de capacitação contaram com apoio das Secretarias Centrais, e órgãos vinculados à estrutura do governo, agregando-se aqui Universidades, FORUNCAT, FECAM e PNUD.

As formas de capacitação deram-se por meio de reuniões e encontros e por teleconferências. Existe uma preocupação do nível central em relação à capacitação dos seus recursos humanos. O governo quer criar um curso de Capacitação de Gestão Pública e Desenvolvimento Regional em parceria com as instituições de ensino superior, e a formação desses gestores deverá ser um dos requisitos para a permanência ou escolha para os cargos técnicos das SDRs.

O Quadro 36 a seguir traz a percepção dos atores do estrato central sobre estrutura: Competências regionais.

Percepção de atores selecionados (nível central)	Estrutura	Restrição
Ator 1: “As Secretarias de Desenvolvimento Regional - SDRs deveriam ser as executoras. As Secretarias Centrais definidoras de políticas”. Os Conselhos de Desenvolvimento Regionais- CDRs devem ser deliberativos”.	Competências regionais	“Os CDRs ainda não conseguem ter uma visão regional, têm muitos membros”. “À medida que os prefeitos não comparecem as reuniões, não tem como trabalhar suas prioridades”.
Ator 2: “Os CDRs devem pensar e propor”.	Competências regionais	
Ator 3: Não foi perguntado	Competências regionais	

Fonte: A partir da pesquisa.

Quadro 36: Estrutura - Nível central: Competências.

As competências inerentes às Secretarias de Desenvolvimento Regionais - SDRs, estão descritas nos art. 54 e 55 da Lei 243, de 30 de janeiro de 2003. A elas compete o planejamento, a articulação e operacionalização das necessidades identificadas e legitimadas pelo Conselho Regional de Desenvolvimento.

Na fala de um dos atores centrais, “os CDRs não conseguem ainda ter uma visão regional, têm muitos membros, algumas discussões, na medida que se ausentam não tem como trabalhar suas prioridades”.

O quadro 37 a seguir retrata a percepção dos atores do estrato regional sobre estrutura: competências regionais.

Percepção de atores selecionados (nível regional)	Estrutura	Restrição
<p>Ator 4: “As SDRs são na sua essência o governo do Estado nas suas regiões”.</p> <p>“As SDRs têm como órgão superior um CDR” dos municípios. Municípios pequenos tem mais dificuldades e a SDR por ser um órgão do Governo do Estado, ela tem condições de ajudar de participar de fazer parcerias”.</p> <p>“As SDRs são parceiras CDRs são as pessoas da região que decidem, universidades, Associação Comercial, são empresários que nos dão lição de vida”.</p>	Competências regionais	<p>“O CDR não conseguiu captar, ou nem todos, que o objetivo não é pedir uma escola, uma estrada, mas pensar o desenvolvimento da região. E essa mudança de cultura, essa mudança de paradigma é que temos que trabalhar para que eles mudem”.</p> <p>“Maior carência é o número de pessoas, eu toco com 30, precisava 100 capacitados, mas não se pode ter porque senão vão acusar de cabide de emprego”.</p>
<p>Ator 5 “A implantação das SDRs e gradativa, não se pode esconder certas resistências decorrentes muitas vezes de cultura, por parte das Secretarias Centrais, que entendem que perderiam poder ou coisa parecida, de Deputados Estaduais e até mesmo Federais”.</p>	Competências regionais	<p>“Muitos deles têm visto o Secretário Regional como futuros ou potenciais adversários deles, quando na verdade não seria isso. Nossa visão não vai para esse campo, entendo que havendo SDR trabalhando esta questão, o secretário vai ser secretário, e o Deputado vai ter tempo para ser Deputado, não um mero mensageiro, repassador de cesta básica”.</p>
<p>Ator 6: “Nos temos um CDR, todas as coisas são votadas pelo Conselho, aprovada as ações nós deslançamos as ações prioritárias nos municípios”.</p>	Competências regionais	<p>“Nós moramos numa região esquecida por toda uma vida, e qualquer prego que se pregue na região o pessoal tá batendo palma, e não é isso que nós queremos, nós queremos fazer um projeto de desenvolvimento”.</p>

Fonte: A partir da pesquisa.

Quadro 37: Estrutura regional: Competências regionais.

Os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs) têm a sua composição e atribuição definidas no art.57 da Lei 243. Identificar as potencialidades e vocações da sua região; elaborar políticas e projetos integrados de desenvolvimento local; orientar e acompanhar as ações de governo e aplicação do orçamento.

O Quadro 38 a seguir apresenta o resultado das entrevistas dos atores do estrato regional sobre estrutura: competências regionais.

Percepção de atores selecionados (nível regional)	Estrutura	Restrição
<p>Ator 7: “No CDR tem prefeitos, vereadores, representantes das prefeituras por áreas, organizações não governamentais, o número não é estante. Os prefeitos nem sempre estão presentes, mas quando está em jogo o interesse do município eles vêm em massa, sempre, sempre”.</p> <p>“Para o DESENVESC, cada Secretaria aglutina as solicitações e manda para o DESENVESC, ou o próprio conselheiro vê as aspirações vai a alguns municípios que tenha alguma coisa importante, pega todos os subsídios e traz, independente da Secretaria, o Conselheiro traz para o Conselho.</p>	Competências regionais	“Outras vezes a gente recebe um <i>lobby</i> por fora, eu tenho isso aqui, assim, assim, por isso vote comigo. É o caso da linha de gás para vir da Argentina”.
<p>Ator 8: “O próprio jeito de coordenar e funcionar do CDR, vai desde Secretarias onde estão funcionando e fazendo reuniões com Conselhos, até secretarias que não está reunindo Conselho nenhum e estão subordinando uma lógica que não seja a democratização do espaço regional”.</p>	Competências regionais	“Entre as próprias Secretarias há um processo contraditório”.
<p>Ator 9: “Com a SDR o cidadão tem aonde ir falar. Não sei se vai ser resolvido os problemas dele, mas ele tem alguém para ouvir”.</p> <p>“O CDR tem comitês, aonde participam de cada município o prefeito, o presidente de Câmara e dois membros da sociedade”.</p>	Competências regionais	“É difícil trazer prefeito para reuniões”.

Fonte: A partir da pesquisa.

Quadro 38: Estrutura regional: Competência regionais.

Para os atores do estrato regional as SDRs são as representantes do governo na região e em parcerias com os CDRs elegem suas prioridades. Essas prioridades, depois de eleitas pela comunidade, quando envolvem soluções macro; são trazidas pelos representantes do CDR

para o DESENVESC. Cada CDR tem um membro que representa a região no Conselho de Desenvolvimento Estadual - DESENVESC.

Dentre as dificuldades encontradas pelas SDRs são apontadas questões orçamentárias, de equipamentos, falta de sintonia entre as Secretarias centrais e as regionais, quadro de pessoal deficitário e com baixa qualificação, ingerências políticas partidárias, dentre outras.

Na percepção de um ator do nível estratégico existe um sentimento positivo da descentralização. “Eu acho que se você morasse em Palmitos, você visse uma SDR ali, você ficaria otimista com o gesto, e você olharia para aquele esforço com condescendência, você esperaria, porque você sempre achou que deveria ter alguém cuidando de você por ali, no Estado, então existe esse sentimento, essa esperança”.

No Quadro 39 a seguir são relatadas a percepção dos atores do estrato central sobre estrutura: indicadores de análise.

Percepção de atores selecionados (nível central)	Estrutura	Restrição
<p>Ator 1: “Precisamos adotar indicadores de análise. O que tem para acompanhar, é um instrumental para cada ação, tem um produto uma unidade”.</p> <p>“Esta se fazendo um relato quantitativo, para partir posteriormente para um relatório qualitativo”.</p> <p>“O Estado esta se discutindo e olhando para dentro de si mesmo. Eu tenho problemas eu tenho que enfrentar”.</p> <p>“Ampla envolvimento do Estado com a comunidade é o caminho, retomada do planejamento como tomada de decisão”.</p> <p>“Implantação do Planejamento junto com a Gestão Pública”.</p>	<p>Indicadores de análise (acompanhamento e avaliação, pontos fortes e fracos)</p>	<p>“Por falta de capacidade técnica não conseguimos implantar ainda”.</p> <p>“Não conseguem medir o impacto que estas ações propiciam na região”.</p> <p>“Baixa capacidade técnica das equipes instaladas e inexistência de determinadas equipes”.</p> <p>“Falta de instalação de um governo eletrônico, não se consegue conhecer a realidade a distância”.</p> <p>“Ingerência política muito forte, falta sintonia, divergências”.</p>
<p>Ator 2: “Existe um sistema para o envio de dados das Secretarias Regionais para a Secretaria de Planejamento para alimentar o sistema”.</p> <p>“O governo espera municipalizar o maior número de ações, a solução está no município”.</p> <p>“O orçamento tem que ser discutido nas regiões. A sociedade é que deve pensar o que quer”.</p>	<p>Indicadores de análise (acompanhamento e avaliação, pontos fortes e fracos)</p>	<p>“Resistência para alimentar o sistema, querem enviar via relatórios escritos, resistem a novas tecnologias”.</p> <p>“Fragilidade - incapacidade de vender a descentralização para a comunidade”.</p> <p>“Percepção errada da descentralização, pensavam que descentralizar era distribuição de recursos”.</p> <p>“Resistência dos servidores centrais”.</p> <p>“Existe técnicos que resistem em fazer de forma compartilhada”.</p>
<p>Ator 3: “Promover a participação do processo de desenvolvimento regional na própria região, com a participação comunitária”.</p> <p>“A presença do governo na região”.</p>	<p>Indicadores de análise (acompanhamento e avaliação, pontos fortes e fracos)</p>	<p>“Encolhimento momentâneo dos recursos financeiros do Estado”.</p> <p>“Algumas regiões precisam retrabalhar as pessoas que estão na ponta atendendo o cidadão”.</p>

Fonte: A partir da pesquisa.

Quadro 39: Estrutura - Nível central: Indicadores de análise.

Os atores no estrato central colocam dificuldades para o acompanhamento de forma qualitativa das ações necessitando ainda de construção de indicadores. Para o nível estratégico de governo o acompanhamento e avaliação das ações deverão ser feitos por indicadores de desempenho.

A proposta que ainda não está sendo operacionalizada na prática é que as Secretarias tanto do nível central quanto regional sejam avaliadas em tempo real e de forma totalmente informatizada, para que o governador tenha uma visão do desempenho de cada um, sabendo exatamente o que cada um está fazendo em todos os aspectos, em todas as ações do governo.

Segundo o mesmo ator

o Secretário está aí como representante do governo, se o governador acha que o seu representante pode se dar o luxo de manter um péssimo desempenho, problema do governador, mas ele terá indicadores para em tempo real poder fazer a sua análise e tomar a decisão.

Dentre os pontos fortes relatados pelo atores centrais destaca-se: Um Estado que está procurando se conhecer para enfrentar seus problemas, o envolvimento da comunidade e o planejamento como tomada de decisão junto com a gestão pública, a municipalização das ações e a presença do governo na região.

O Quadro 40 a seguir apresenta a percepção dos atores do estrato regional sobre estrutura: indicadores de análise.

Percepção de atores selecionados (nível regional)	Estrutura	Restrição
Ator 4 “Facilidade, a proximidade do governo com a comunidade” “Construção das obras que são necessárias, atendendo as necessidades da comunidade”. “Eu tenho depoimentos gravados da necessidade das SDRs, de empresários, administradores públicos”.	Indicadores de análise (acompanhamento e avaliação, pontos fortes e fracos)	“Pessoas que criticam porque não conhecem o que a SDRs faz”.
Ator 5: “Em todos os seminários, tem sido colocado esse acompanhamento, avaliando condutas ou práticas com correção de rotas, acompanhamento via internet, esta sendo acompanhado pelo centro administrativo, o governador tem acesso diário a essas informações”. “Para o município as SDRs tem sido as parceiras do município de pensar a região, ninguém pode viver isolado, nem mesmo o município pode ser isolado” “Não adianta um município forte e os circunvizinhos fracos, que isto prejudica a região como um todo, tem que trabalhar a região como um todo”.	Indicadores de análise (acompanhamento e avaliação, pontos fortes e fracos)	“Os ciúmes na área política, estas questões que o Secretário seria um concorrente em potencial”.
Ator 6: Não foi questionado.	Indicadores de análise (acompanhamento e avaliação, pontos fortes e fracos)	
Ator 7: “Terminou o ano procurou-se saber o que tinha sido feito de realização, o que não foi realizado, porque não foi realizado e já se elencou as prioridades para o próximo ano”. “A discussão clara que hoje o governo tem” “O DESENVESC hoje começa a trazer a unidade estadual. Esta visão distorcida entre litoral e interior começa a ser terminada (desmistificada) o pessoal começa a ver que não é isso que se prega”.	Indicadores de análise (acompanhamento e avaliação, pontos fortes e fracos)	“Maior entrave é a questão partidária, o governo não tem como fazer sentar na mesa pessoas com um mesmo sentido ideológico ... as secretarias estão espalhadas por aí, o governo procurou botar pessoas do seu partido ... as prefeituras também. Virou um mosaico. Existe pessoas que pensam no desenvolvimento, pensam no Estado, e pessoas que só pensam politicamente”. “Recursos financeiros curtos, curtos”.
Ator 8: Não foi questionado.	Indicadores de análise	
Ator 9: “Participação da comunidade, democratização do processo”. “Atendimento das prioridades da região”.	Indicadores de análise (acompanhamento e avaliação, pontos fortes e fracos)	“Um ponto fraco seria a questão do Orçamento, o recurso e pouco”. “Cultura da região”.

Fonte: A partir da Pesquisa

Quadro 40: Estrutura – Nível regional: Indicadores de análise.

Dentre os pontos fracos elencados estão: baixa capacidade técnica, ou recursos humanos pouco qualificados, deficiência de pessoal para dar suporte as atividades, forte ingerência política ;resistência a novas tecnologias; fragilidade em passar para a comunidade o proposta de descentralização com visão equivocada do que seria o processo, pensavam que era só descentralização de recursos; resistência dos níveis centrais; recursos financeiros escassos.

Para os atores regionais as formas como vem sendo avaliado este processo vem sendo feitas por intermédio de reuniões e informações enviadas ao órgão central via Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão. Avaliam também o seu desempenho por meio de pesquisa para saberem a aceitação que a Secretaria de Desenvolvimento Regional tem junto à comunidade. Dentre os pontos fortes destacam-se: facilidade o governo mais presente na região, atendimento das necessidades da região, as Secretarias de Desenvolvimento Regionais como parcerias dos municípios, fortalecimento dos municípios, a visão mais clara do governo, desmistificação entre o pessoal do capital e interior.

Como pontos fracos: desconhecimento do processo por parte da comunidade, os ciúmes na área política, diferenças ideológicas, aspectos culturais, personalismos, e poucos recursos financeiros.

Cabe destacar aqui os resultados apresentados pela FECAM à Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão sobre as dificuldades apontadas nos 20 Seminários Microrregionais, realizados com as Associações dos Municípios, em maio de 2004, com a participação de 400 pessoas. Dentre as dificuldades apontadas destacamos: não atendimento às reivindicações dos Conselhos de Desenvolvimento Regionais, falta de autonomia das Secretárias de Desenvolvimento Regionais em relação às Secretarias Centrais; ações paralelas, pouca articulação entre as Secretarias, Associações de Municípios e Agências de Desenvolvimentos Regionais e demais atores envolvidos no processo de desenvolvimento regional; estrutura técnica deficiente e com pouca qualificação nas Secretarias.

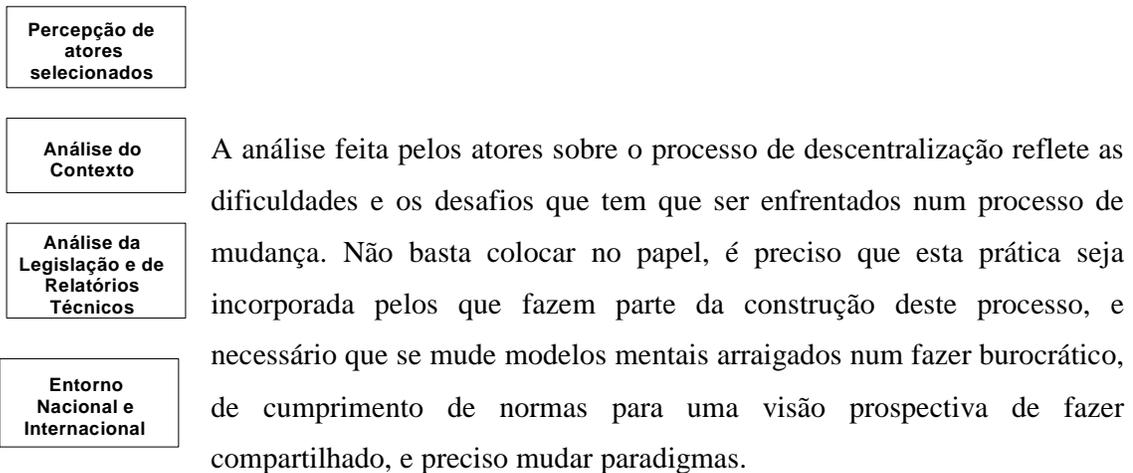
Destaca-se ainda: planos elaborados sem retorno em forma de resultados; criação de muita expectativa em relação a convênios e ações, do governo sem a sua efetivação; falta de compreensão tanto do Conselho de Desenvolvimento Regional como das Secretárias de desenvolvimento Regionais do seu verdadeiro papel, misturando-se muitas vezes com o da gestão municipal. Apontam ainda, excesso de reuniões, desenvolvimento de ações paralelas e conflito entre projetos, programas e ações, quer dos órgãos do Estado, da União e também de

outras instituições que atuam no processo de desenvolvimento regional, bem como as áreas territoriais não coincidentes.

Como propostas gerais a FECAM sugere:

- Revisar a divisão geográfica das Secretárias de Desenvolvimento Regionais e Associações;
- Planejar com antecedência o repasse de informações, convênio e projetos evitando equívocos desnecessários;
- Repasse de recursos aos municípios de forma regular;
- Estabelecer plano de ação de acordo com o orçamento existente,
- Promover uma intensa capacitação para as SDRs e CDRs;
- Executar e implementar as políticas de desenvolvimento regional de forma efetiva, prática, com vistas aos seus resultados concretos.

4.2 Análise de contexto



Neste sentido a necessidade de um amplo programa de qualificação por parte do governo envolvendo todos os atores que fazem parte da sua estrutura administrativa gerencial, bem como o envolvimento de instituições formadoras, instituições privadas, sociedade civil organizada, que possam atuar como tentáculos expandindo essa cultura junto a toda a comunidade.

Para atores que estão gestando essa proposta de governo a percepção é que “estamos reproduzindo o arcaico – só mudando a geografia a cultura permanece a mesma”.

Outra questão enfatizada é que “uma mesma matriz não pode ser reproduzida para todas as SDRs”, existem diferenças regionais que devem ser observadas. Para tanto está sendo discutido na estrutura central qual seria a estrutura adequada para cada região, face às diferenças culturais; ambientais, econômicas, tamanho da população, regiões conurbadas, entre outras.

A participação da comunidade trazendo seus reais interesses e necessidades também é questionado. Como exemplo colocam a discussão do processo de elaboração do PPA e seus resultados. Classificam como tradicional, “pobre” em termos de resultados e a dificuldade da comunidade de reconhecer suas próprias demandas, por falta de qualificação e capacitação devolvendo aos órgãos centrais novamente essa responsabilidade.

A falta de definição de um perfil para aqueles que integraram o processo inicial da composição dessas SDRs aliado muitas vezes a pouca dinâmica e participação dos CDRs, bem como as interferências de ordem política partidária aparecem como fator limitante no processo de implantação do processo de descentralização. Para um ator do estrato estratégico na iniciativa privada quando se pensa em implementar um projeto busca-se a melhor técnica e os melhores quadros técnicos possíveis, quando se pensa no Estado tem-se recaídas.

Na visão do mesmo ator “precisamos emprestar muito mais técnica a estes Conselhos, precisam ser amparados monitorados e medidos, eles vão gerenciar uma empresa de 5 bilhões de reais” referindo-se aos recursos do Estado. É gestão de altíssimo nível para fazer com que isso aconteça de um lado e de outra parte comunicar a sociedade eficientemente, eficazmente, para transformar isso numa causa da sociedade. Ainda, o mesmo ator argumenta, “se isso não acontecer, esse projeto corre o risco à medida que o governo não se eleja, ou que o sucessor não goste da idéia, porque tem marca, não se consolidar”. Agrega-se também a falta de recursos financeiros para cumprimento das reivindicações e a não descentralização dos mesmos as SDR por dificuldades legais e orçamentárias.

No que tange aos recursos financeiros é enfatizado ainda que segundo especialistas qualquer processo de descentralização custa de 15 a 20% a mais, porque descentralizar para o mesmo ator significa aumentar o custeio o dispêndio.

A superposição de estruturas na própria base com órgão de governo atuando de forma paralela em questões que deveriam caminhar de forma conjunta, como exemplo foi citado as diferentes estruturas que atuam na área da agricultura.

Outra questão colocada e o entendimento dos diferentes níveis de governo e da sociedade representada da idéia do que seja a descentralização. Para um ator do nível estratégico “o governador tem uma idéia do que é a descentralização, mas como não tem um manual, um livro branco o que é a descentralização é muito diferente para todo o mundo” e finaliza “esta todo o mundo no como, mas ninguém sabe o que é”.

Para outro ator vinculado a região a compreensão de descentralização passa pela descentralização administrativa do governo, teoricamente uma tentativa de descentralizar o poder. Porém a categoria descentralização não é tão tranqüila para falar e explicar, mas dentro do pressuposto que estaria descentralizando estruturas, logo aproximando do cidadão, esta se aproximando da onde acontece às políticas públicas. Já do ponto de vista analítico o ator diz que é um processo contraditório. Para ele as contradições se manifestam:

- 1 – Ao mesmo tempo que se descentraliza estruturas, grande parte das decisões continuam centralizadas, do ponto de vista político;
- 2- Se descentraliza estrutura e se cria estrutura de cargos, se centraliza processo de decisão financeiro e orçamentário;
- 3- Quem compõe essa gestão administrativa descentralizada. Até que ponto tu descentraliza estrutura, cargos e comandos administrativamente, e efetivamente se democratiza poder;
- 4- Conselho de Desenvolvimento Regional extremamente questionável do ponto de vista da sociedade civil onde tem alguns segmentos representados;
- 5 – Como ao mesmo tempo fazer um processo de descentralização administrativa política e do poder ao mesmo tempo, reproduzindo relações políticas partidárias;

6- Como funciona na prática essas SDRs?. Têm secretarias com muita dificuldade, pouca agilidade, com pouca ação política inclusive, e outras com essa estrutura física, com gestores com mais visibilidade política inclusive de propor e articular. Entre as próprias secretarias há um contraditório de práticas políticas e de práticas de gestão. Em relação os CDRs vai desde Secretaria onde está funcionando e fazendo reuniões com Conselhos até as que não estão reunindo conselhos nenhum subordinado uma outra lógica, que não seja a democratização do espaço regional.

4.3 Análise da Legislação e de Relatórios Técnicos

Percepção de
atores
selecionados

Análise do
Contexto

Análise da
Legislação e de
Relatórios
Técnicos

Entorno
Nacional e
Internacional

A descentralização está entendida no âmbito de governo como estar presente em todo o território catarinense, executando o que está sendo denominado reengenharia da estrutura governamental, com a redistribuição de funções centralizadas por regiões nas respectivas Secretarias e nos Conselhos de Desenvolvimento Regional.

Nesse caso as Secretarias fazem o papel de agências oficiais de desenvolvimento, enquanto os Conselhos (integrados por prefeitos, e por órgãos da comunidade) se constituem no fórum permanente de debates sobre a aplicação do orçamento regionalizado; priorizando as ações e integrando Estado/Município/Uni-versidade/Comunidade no planejamento e execução das metas.

Dentro deste processo de mudança o atual governo de Santa Catarina está propondo uma nova forma de governar dando ênfase à descentralização. Colocando que “a maioria dos países desenvolvidos tem estruturas federativas diferentes da que vige no Brasil, com ênfase nos governos locais e regionais e repartição entre as três esferas de poder: estadual, regional e municipal” (SANTA CATARINA, 2004, p. 7).

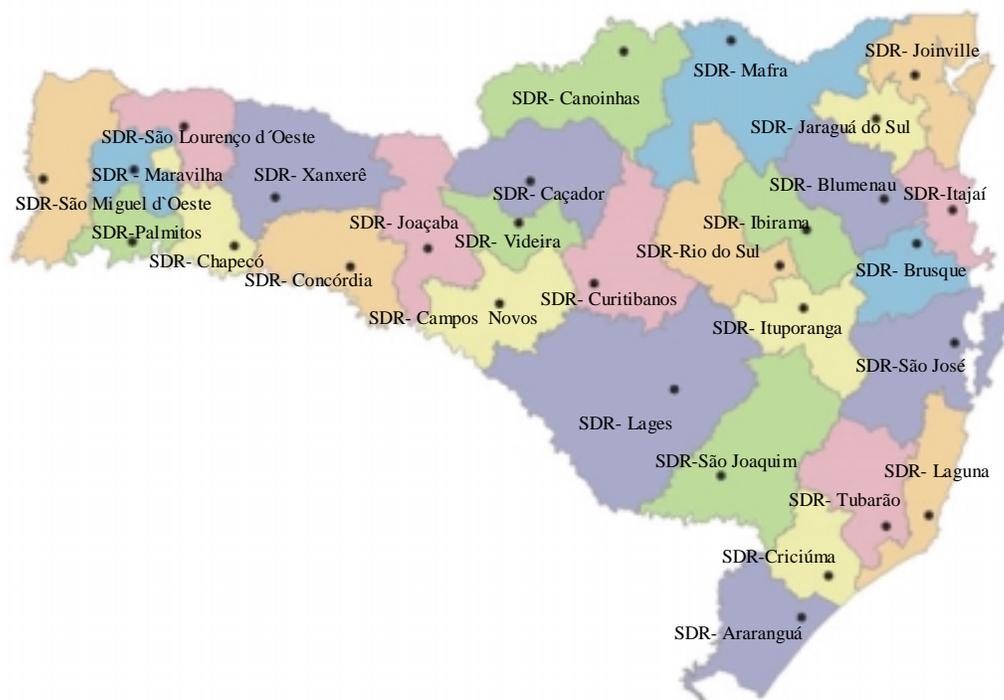
Para implementar o que foi proposto em seu Plano 15, o governo de Santa Catarina, assim que assumiu, editou a Lei Complementar 243 de 30, de janeiro de 2003, onde estabelece uma nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo. Conforme o art. 9º da referida lei e seus respectivos parágrafos “a execução das atividades da administração estadual será descentralizada e desconcentrada e se dará preponderantemente pelas Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regionais e por outros órgãos de atuação regional”. (SANTA CATARINA, 2004, p. 7) Esta descentralização e a desconcentração estão sendo efetivadas por meio de um movimento que vai das Secretarias de Estados Centrais para as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional; dos quadros da administração direta para a administração indireta e da administração do Estado para o município ou comunidade organizada, por intermédio de convênio ou apoio, ou ainda para a iniciativa privada mediante contrato para a execução de obras ou serviços e pela concessão mediante contrato que vise a construção e exploração de bens ou atividades econômicas por prazos determinados.

Assim cabe ao Chefe do Poder Executivo fixar as normas para regulamentar a descentralização e a desconcentração da administração estadual. Ainda de acordo com a mesma Lei, em seu art.9º § 3º, em seu art.XX “a execução de ações, programas e projetos das Secretarias Centrais pelas Secretárias Regionais será realizada de forma ordenada e gradativa, nos termos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual” (SANTA CATARINA, 2004, p. 7).

Dentro desta nova estrutura destaca-se também o Conselho Estadual de Desenvolvimento (DESENVESC) que é integrado pelo Governador, Vice Governador e pelos Secretários de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; de Articulação Internacional e da Fazenda, bem como, por representante de cada um dos Conselhos de Desenvolvimento Regionais (art.39 da Lei Complementar 243). Dentre as competências o Conselho Estadual de Desenvolvimento estão: a formulação de políticas estaduais de desenvolvimento econômico, emprego e renda, prospectar um novo modelo de desenvolvimento para Santa Catarina, promover a capacitação tecnológica, gerencial e a formação de empreendedores. Consta da nova estrutura também, os Conselhos de Desenvolvimento Regional integrados pelo Secretario Regional, Prefeitos e Presidentes de Câmaras de Vereadores da região (art. 57 da Lei Complementar 243).

As Secretarias de Desenvolvimento Regionais são responsáveis pela regionalização do planejamento e execução orçamentária, pela articulação e a busca de engajamento e integração e participação das comunidades, atuando estas como motivadoras do desenvolvimento econômico e social, dando ênfase para o planejamento, fomento e indução à geração de emprego e renda na região. Cabe às Secretarias de Desenvolvimento Regionais executar as atividades, ações, programas e projetos emanados das Secretarias Centrais; apoiar os municípios na execução de atividades, ações, programas e projetos; apoiar a comunidade organizada, por meio de convênios e acordos. São competências ainda destas Secretarias Regionais representar o governo estadual e articular suas ações; compatibilizar o planejamento regional com as metas de governo e com as necessidades da região, apoiar o desenvolvimento municipal entre outras.

A figura abaixo apresenta a divisão das Secretarias Regionais do Estado de Santa Catarina.



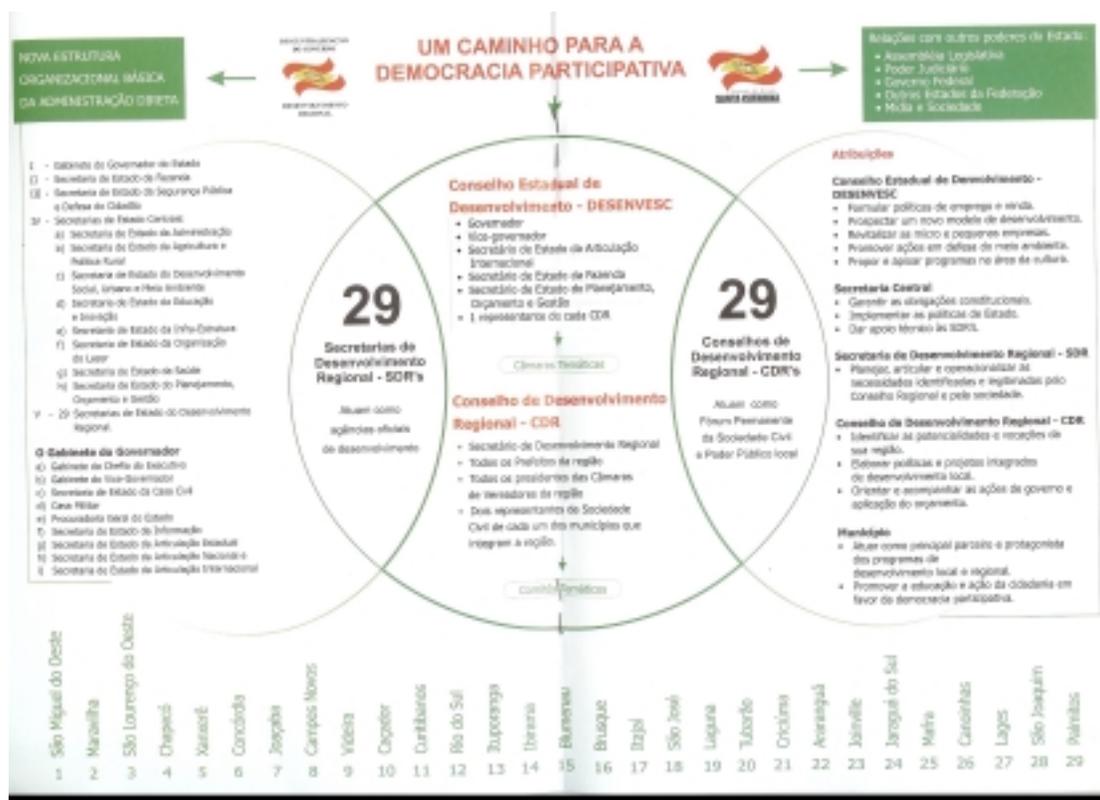
Fonte: Santa Catarina (2004).

Figura 4: Mapa das Secretarias de Desenvolvimento Regional.

Dentro da nova estrutura proposta foram criados também os Conselhos de Desenvolvimento Regional integrados pelo Secretário Regional, Prefeitos e Presidentes de Câmaras de

Vereadores da região de abrangência e representantes dos segmentos sócio-culturais, sócio-políticos, sócio-ambientais e sócio-econômicos mais representativos da região (Art.57 da Lei Complementar 243). Dentre as competências do Conselho de desenvolvimento Regional consta: apoiar a Secretaria de Desenvolvimento Regional; opinar sobre planos e projetos relativos ao desenvolvimento econômico, científico e tecnológico; auxiliar na decisão quanto a liberação de recursos estaduais, entre outros.

A Figura 5 a seguir traz a representação dos Conselhos (DESENVESC e CDRs) e suas inter-relação com os demais órgãos da estrutura de governo.



Fonte: Santa Catarina (2004)

Figura 5: Representação do DESENVESC e CDR.

Passado um ano de Governo e com a nova estrutura já assentada, o Governo encaminhou mensagem à Assembléia Legislativa em fevereiro de 2004, relatando as atividades realizadas, tendo por base as 29 Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional, centradas nos 15

pontos que nortearam as ações de governo em 2003, quais sejam: desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda; desenvolvimento rural e pesqueiro; desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento urbano e habitacional popular; educação; cultura; saúde; esporte; bem estar social; saneamento básico e meio ambiente; modernização do Estado e servidor público; organização do lazer e turismo; segurança pública; energia; transporte e obras. Segue abaixo a estrutura da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional



Fonte: Santa Catarina (2004).

Figura 6: Organograma da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional.

Foram levantados junto aos órgãos pesquisados e estrutura de governo os seguintes documentos:

- Lei complementar 243 de 30 de janeiro de 2003 – que estabelece a nova Estrutura do Poder Executivo.

- Mensagem do Governador de Santa Catarina à Assembléia Legislativa , fevereiro de 2004;
- Descentralização do governo – desenvolvimento Regional: Um caminho para a democracia participativa, impresso na IOESC (Imprensa oficial do Estado de Santa Catarina).
- Estratégias de Desenvolvimento (SANTA CATARINA, 2004).
- Programa Cicerus – Modernização e fortalecimento da Gestão do Estado.
- Pactos de concertação – Texto para discussão, de 21 de julho de 2004.
- Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais – versão preliminar – Ministério do Planejamento (PNAGE).
- Oficina das Instituições de Apoio às aglomerações produtivas em Santa Catarina, elaboração:BRDE, Florianópolis, set/2004.
- PDR São Joaquim/SC e PL PPA Federal, setembro de 2004-12-16.
- Resultado das Dinâmicas em Grupo na Reunião do Colegiado Balneário Camboriú, julho de 2004.
- Relatório das Dificuldade Gerais apontadas pela FECAM em 20 Seminários Microrregionais, maio a julho de 2004.
- Análise do processo de Reorganização da Gestão Pública do Estado de Santa Catarina – Estudo de caso UFSC, junho de 2003.
- IV Seminário Estadual dos Prefeitos ,30 de nov a 01 de dez de 2004.
- Sistema de Planejamento, orçamento e Gestão do Estado de Santa Catarina- Relatório Final, Fundação de Estudos e Pesquisas Sócio-Econômicos – FEPESE. Florianópolis, nov. 2004.

4.4 Entorno Nacional e Internacional

Percepção de
atores
selecionados

Análise do
Contexto

Análise da
Legislação e de
Relatórios
Técnicos

Entorno
Nacional e
Internacional

Dentro deste contexto de análise de descentralização vale mencionar o trabalho desenvolvido pelo Ministério de Planejamento em parceria com a ENAP- Escola Nacional de Administração Pública, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Caixa Econômica Federal, Conselho Nacional de Secretários de Administração, Fórum Nacional de Secretário de Planejamento e BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento que realizaram uma - Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais abrangendo os 27 estados. A pesquisa tem como objetivo diagnosticar a atual situação das administrações públicas estaduais, apresentando a árvore de problemas que vai ajudar a estruturar, posteriormente, o marco lógico do Programa PNAGE.

A finalidade é apresentar os principais temas problemáticos e que ocorrem com maior incidência nos estados, destacando as questões mais graves para cada variável e dando especial ênfase aos aspectos sistêmicos, que têm impacto sobre os demais e que constituem no fundo a espinha dorsal dos governos estaduais. Procurou também visualizar as dificuldades relacionadas à qualidade das informações que os governos estaduais hoje detêm em suas mãos, já que a inexistência de dados ou a sua precariedade é muito difícil melhorar a gestão pública. Como resultado deste primeiro momento de pesquisa que redundou em mais de 5 mil páginas de informações destacam que os estados ao responderem o Roteiro de Informações Básicas empreenderam um verdadeiro autodiagnóstico. Para formação deste diagnóstico foram trabalhados: a dimensão do Estado; estrutura administrativa; recursos humanos; sistema de planejamento; gestão de políticas públicas, tecnologia de gestão, normatização e controle, sistemas de informação, prestação de serviços públicos e atendimento ao cidadão, redes democráticas de governança.

Num balanço geral sobre a pesquisa a mesma revela duas coisas fundamentais. A primeira é que há ainda um longo caminho a ser percorrido para aprimoramento das informações, de mudanças administrativas e de transformações no plano dos valores referentes ao que deve ser a gestão pública. A segunda observação é o ineditismo desta experiência de pesquisa e a construção paulatina de uma rede federativa como o PNAGE- Programa Nacional de Apoio.

À Modernização de Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal permitem concluir que o processo de modernização já começou e que deverá, necessariamente reforçar estes laços intergovernamentais e o aprendizado mútuo. A pesquisa sobre a administração pública estadual deve ter como ponto de partida desigualdade regional e interestadual brasileira, derivada da história federativa do Brasil marcada por dois traços: algumas regiões e estados concentram a maior riqueza produzida, o desenvolvimento político e social diferenciado ao longo do território, produzindo estruturas administrativas diferenciadas, sendo que na maior parte delas caracterizada por um subdesenvolvimento administrativo.

Como o nosso tema busca trabalhar uma proposta de rearranjo prática de gestão pública cabe ressaltar que a pesquisa aqui mencionada concluiu que a questão da descentralização geográfica foi respondida de forma incompleta pela maioria dos governos estaduais. Houve dificuldades em apontar a localização geográfica das atividades e em especificar qual a sua função principal, no entanto destacam o grande contingente de estados que estão buscando regionalizar suas atividades, incluindo o planejamento. Este processo de regionalização pode ser argumentado como um processo que responde mais à dimensão política, caracterizado pela importância dos municípios no desenho da competição eleitoral em cada estado, isto é verdade, mas as informações revelam que a regionalização avança também em prol de uma maior racionalização orçamentária e da maior eficácia do PPA.

Fazer regionalização não é fácil, dizem os resultados da pesquisa, sobretudo porque enfrenta a estrutura tradicional dos governos estaduais, que ainda se caracteriza pela estrutura tradicional das “caixinhas”, representadas pelas secretarias e principais órgãos que procuram na maioria das vezes atuar isoladamente maximizando seu poder e orçamento.

Outra questão que vale destacar e que tem imbricação direta com o nosso tema de pesquisa e a questão das competências. A gestão de competências é um tópico que está na ordem da Administração Pública em todos os países.

Competências se referem ao conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho de determinado cargo, extrapolando a educação formal dos servidores. Neste tópico a pesquisa aqui citada revela que apenas 18,5% dos estados afirmam ter feito definição estratégica das novas competências requeridas para os servidores, não sendo listado no entanto nenhuma ação concreta ou definição objetiva neste sentido. Sobre o quadro de pessoal os estados manifestaram-se dizendo que o quadro de comissionados gera uma certa instabilidade no quadro de pessoal, na continuidade do trabalho e na desvalorização do servidor, à medida que o poder político se altera parte desta memória administrativa também deixa a administração pública, já que via de regra ocupavam postos estratégicos no nível gerencial, onde a informação e o conhecimento desempenham um papel fundamental na capacidade de enfrentar problemas.

Ainda falando de entorno nacional e internacional citamos os Pactos de Concertação articulado pelo Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão.

O Pacto de Concertação proposto no Projeto de Lei do PPA 2004-2007, é o instrumento de gestão orientado para a conciliação de interesses dos diferentes níveis territoriais – macrorregional, estadual, sub-regional, municipal, etc. -, capaz de por em prática uma política compartilhada e articulada de desenvolvimento local e nacional, baseada em estratégias de estruturação equilibrada e complementar dos múltiplos territórios, cada qual com sua diversidade e identidade cultural que compõem o Brasil.

A finalidade é ampliar o diálogo de maneira sistemática entre os entes federados, em torno de programas e estratégias comuns, que assegurem continuidade de ações e coloquem, numa linha coerente, as intenções de prosperidade local e estratégia de desenvolvimento nacional e inserção internacional.

O objetivo geral proposto com os Pactos de Concertação entre União Estados e Municípios e implementar programas selecionados em comum acordo com os três entes da federação, considerando a demanda da sociedade e visando a um projeto de desenvolvimento no estrato sub-regional articulado à estratégia de desenvolvimento nacional que orientou a formulação do PPA 2004-2007. Com isso espera o governo aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação pública por meio da convergência de prioridades dos governos Federal, estaduais e municipais na busca da redução das desigualdades regionais, o equilíbrio no acesso aos serviços essenciais e a reversão da situação de exclusão e precariedade das populações que vivem em territórios de risco social e estagnação econômica.

Para formulação, celebração e implementação dos Pactos de Concertação, fazem-se necessários arranjos de instituições existentes nos três estratos federal, estadual e municipal de tal modo que a articulação e a associação dela decorrente, para cada concertação, compreendam os atores competentes e aptos a assumirem suas responsabilidades na implementação dos programas pactuados.

O Estado de Santa Catarina está desenvolvendo um uma experiência nessa área tendo como sede o município de São Joaquim e os demais municípios que integram a Secretaria de Desenvolvimento Regional.

4.5 Resultado final: da proposta de rearranjo

Do ponto de vista espacial ou regional, o conceito de rearranjo para o desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões.

Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido. Entretanto, o aspecto novo do processo, que traz à luz um novo paradigma de desenvolvimento regional endógeno, está no fato de que a definição do referido modelo de desenvolvimento passa a ser estruturada a

partir dos próprios atores locais, e não mais pelo planejamento centralizado; essa estruturação é realizada por meio de um processo que pode ser definido como organização social regional, e que tem como característica marcante a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais.

O processo pode ser definido como desenvolvimento realizado *de baixo para cima*, ou seja, partindo das potencialidades socioeconômicas originais do local, no lugar de um modelo de desenvolvimento *de cima para baixo*, isto é, partindo do planejamento e intervenção conduzidos pelo Estado nacional. Essa última modalidade pode ser associada àqueles casos de implantação de grandes projetos estruturantes e que procura satisfazer a coerência de uma matriz de insumo-produto nacional.

Entretanto, a percepção do isolamento econômico dos espaços geográficos do Brasil como um problema de política pública é muito remoto no país. A necessidade de descentralização da máquina pública e integração regional ocorrem em todo o espaço configurado como estados e suas capitais.

A Proposta de Rearranjo das Práticas de Gestão Pública para o Novo Sistema de Descentralização Administrativa de Santa Catarina atuar como Regiões em Aprendizagem foi formatada como um “Termo de Referência”. Justifica-se a forma, pela necessidade de tomada de decisões de ordem política administrativa, que fogem ao âmbito desse trabalho, mas podem alterar os rumos da escolha do Instituto aqui preconizado.

Nesse sentido, o Termo de Referência estabelece o escopo do Instituto em termos institucionais e no *modus operandi* de rearranjos. Ele próprio, o Instituto, é uma proposta de rearranjo, pois como foi visto ao longo do trabalho, o governo replicou em vinte e nove pontos (em breve trinta) o modelo de secretarias.

Diversos atores envolvidos no processo consideram esse fato uma reprodução do arcaico e esperam por novos meios. A síntese apresentada a seguir tem como finalidade ilustrar os problemas de cunho institucional que necessitam dos serviços de entidade fora das limitações da estrutura burocrática de uma secretaria de estado. Como a proposta apresentada é um termo

de referência, ele apresenta os requisitos necessários para elaboração dos elementos institucionais para implementação.

4.5.1 O que é um Instituto

Não há definição legal para Instituto. É possível fazer uma fundação com nome de Instituto, uma cooperativa, uma ONG, uma OSCIP, enfim, qualquer coisa. Instituto é um nome, uma designação, não uma figura jurídica.

4.5.2 Por que uma autarquia especial?

Natureza Jurídica – No plano jurídico formal, as agências brasileiras nada mais são, pois, do que as velhas e conhecidas autarquias, pessoas jurídicas de direito público, agora com nova roupagem e dotadas de um grau maior de independência em relação ao poder central, daí a qualificação de “especial” que lhes é conferida pela lei.

Segundo a Professora Maria Sylvia Di Pietro, as agências estão sendo criadas como autarquias de regime especial porque

sendo autarquias, sujeitam-se às normas constitucionais que disciplinam esse tipo de entidade; o regime especial vem definido nas respectivas leis instituidoras, dizendo respeito, em regra, à maior autonomia em relação à Administração Direta; à estabilidade de seus dirigentes, garantida pelo exercício de mandato fixo, que eles somente podem perder nas hipóteses expressamente previstas, afastada a possibilidade de exoneração *ad nutum*; ao caráter final de suas decisões, que não são passíveis de apreciação por outros órgãos ou entidades da Administração Pública (DI PIETRO, 2000, p. 37).

4.5.3 Como resolver a necessidade de publicização: as parcerias público–privadas

As Parcerias Público – Privadas são caracterizadas por um conjunto de elementos conceituais. Desse modo, pode ser categorizado como um sistema de contratação de serviços de interesse público em que o setor privado participa de maneira ordenada e eficiente, como provedor de um **ativo de infra-estrutura** e de serviços de qualidade.

A Parceria Pública (PPP) permite que o setor privado entregue – de forma estruturada e disciplinada – um **serviço** especificado em **padrões de performance**. Nesse sentido, o contrato incorpora todos os investimentos necessários para a construção e manutenção do ativo e enfatiza os condicionantes de **longo prazo** para a prestação do serviço

A responsabilidade pela entrega do serviço é de um único agente contratado, a Sociedade de Propósito Específico (SPE) e diferenciam-se das privatizações e contratações de obras públicas. Os riscos específicos são transferidos ao setor privado para o PPP e não se confunde com privatização, que é a venda de ativos públicos ao setor privado, nem como concessão tradicional, onde a remuneração do particular se dá exclusivamente por meio do mecanismo tarifário e tampouco, com um contrato típico de construção de obra pública.

As modalidades atuais para a realização de investimentos públicos são a Contratação de serviços ou obras públicas e a Concessão. Nesse sentido é possível destacar como marco legislativo brasileiro atual o seguinte quadro:

LEI GERAL DE CONTRATOS – LEI 8.666/93	Lei Geral de Concessões – Lei 8.987/95 –
–	
▪ Prestação de serviços, fornecimento de bens ou a execução de uma obra	Concessão de serviços e obras públicas
▪ Remuneração exclusivamente com recursos orçamentários, vinculada à mera execução do contrato	Remuneração pela exploração do serviço
▪ O particular é pago no ritmo da execução do projeto	Sistema de cobrança tarifária sobre o usuário final do serviço
▪ Prazo máximo de duração de 5 anos para os contratos	Não há prazo máximo de duração para os contratos

Fonte: Adaptado de Barros, (2004).

Quadro 41: Leis contratos e concessões.

O Estado passa de executor ou prestador direto de serviços para regulador, provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como educação e saúde que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano.

Como provedor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.

O Programa de Incentivo às Organizações Sociais tem como objetivo permitir a publicização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, baseado no pressuposto de que esses serviços ganharão em qualidade: serão otimizados mediante menor utilização de recursos, com ênfase nos resultados, de forma mais flexível e orientados para o cidadão mediante controle social.

4.5.4 Da operacionalização do PPP

A Organização Social começa a funcionar após a assinatura do Contrato de Gestão, vencidas as fases de qualificação e autorização. Qualificação é o ato por meio do qual o Estado atesta que determinada entidade, com personalidade jurídica de direito privado e sem finalidade lucrativa, está habilitada a participar de processo seletivo para celebração de Contrato de Gestão com o Estado.

4.5.5 Principais características da estrutura de rearranjo proposta

- a) Alinhamento às características dominantes nas estruturas organizacionais segundo entendimento dos resultados da pesquisa: estruturação de funções ou sistemas de planejamento global e setorial de longo prazo;
- b) Clara sinalização de que as funções típicas de Governo (formulação de políticas, planejamento e gestão setorial) não serão assumidas e exercidas diretamente pelas unidades descentralizadas continuando o planejamento centralizado sem participação regional;
- c) Necessidade de Coordenação da Rede de Agentes

- d) Capacitação para liderar uma rede de organizações inseridas em um contexto competitivo e promover sua convergência para o atendimento do interesse público;
- e) Dotar a secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão de instrumentos de gestão relativos às entidades públicas diretamente vinculadas por meio de contratos de gestão, acordos de desempenho, contratos com os gestores monitorados pelo Instituto;
- f) Capacitar a Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão para o exercício da sua representação institucional junto a organizações setoriais e melhoria da regência;
- g) Capacitar a secretaria para a formação de parcerias e alianças com instituições de interesse público operação de interfaces e cooperação institucional;
- h) Criar programas de capacitação dos recursos humanos envolvendo a comunidade para atuarem no processo.

4.5.6 Diretrizes básicas para o Instituto

- a) Constituir, desenvolver e reter, uma massa crítica permanente de competências técnicas e gerenciais para a execução das funções de governo;
- b) Desenvolver e operar uma ampla rede de caráter multi-institucional, conectando especialistas nos vários segmentos de interesse do governo;
- c) Estimular, via Fundos Setoriais, a realização de estudos e pesquisas relacionadas a formulação e gestão de políticas, planejamento e processos descentralizadores,

4.5.7 Objetivo do instituto

Estabelecer o apoio necessário para intermediar as Parcerias Público – Privadas, monitorando os Contratos de Gestão entre governo agentes contratados.

4.5.8 Requisitos necessários

Criar e fazer o acompanhamento, de curto prazo, da evolução econômica do estado e realizar análise de seus principais setores, por meio de indicadores macroeconômicos e específicos a serem criados pelo próprio INSTITUTO de acordo com a realidade catarinense e estágio de desenvolvimento. Será necessário que o INSTITUTO seja instrumentalizado para fornecer aos seus usuários:

- **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM)** – (Este indicador procura definir o nível geral de desenvolvimento dos municípios do estado, incorporando aspectos geográficos, econômicos e sociais dos mesmos.);
- **Índice de Desenvolvimento Social** – Devem ser criados procedimentos para avaliar os níveis de desenvolvimento social do estado e de seus municípios como ponto inicial para a implementação de um sistema de inclusão social no Estado em setores federais que exigem conhecimento estatístico atualizado de regiões assim como de setores produtivos. Nesse caso, serão criados meios e instrumentos de análise para acompanhamento do desenvolvimento, considerando dois aspectos básicos, a oferta de serviços públicos na área social e indicadores de resultados. Para cada um desses aspectos, propõe-se um índice sintético que contempla seis dimensões fundamentais: (1) educação, (2) saúde, (3) condições de moradia, (4) segurança pública, (5) emprego e renda, e (6) desenvolvimento rural.
- **O Cálculo do PIB estadual** - (Trata-se de um instrumento de acompanhamento do desempenho da economia de curto prazo, possibilitando observação mais ágil do ambiente econômico.);

Dentro desse escopo, e a partir desses índices deve ser elaborado para o INSTITUTO um planejamento para identificar quais são os fatores de oferta que mais influenciam os resultados em geral ou em relação a cada dimensão considerada. O planejamento deverá permitir ao INSTITUTO, que a partir dos resultados obtidos, seja possível direcionar de forma eficiente a oferta futura de serviços sociais por meio da definição de metas e programas sociais visando, em última instância, a melhoria das condições de vida da população do estado.

4.5.9 Acompanhamento e análise dos arranjos produtivos: definições

Devem ser elaborados instrumentos de planejamento a partir do levantamento do Arranjo Produtivo Local – APL. Isso porque o APL, se relaciona ao núcleo produtivo ou aglomeração, em seu estado de organização social e institucional, necessária para a realização da produção social e estabilidade do núcleo.

Nesse caso, quatro elementos importantes devem ser contemplados pela presente proposta: (1) capital social, (2) organização produtiva e (3) articulação político-institucional e (4) estratégia de mercado. Esses quatro elementos, articulados, formam o denominado "Arranjo Produtivo".

4.5.10 *Modus operandi* do instituto

O *Modus Operandi* do Instituto será elaborado a partir da necessidade gerada pelo atendimento da demanda do governo federal que precisa conhecer estatisticamente o estado e deve ser atendida para adequar as ligações entre as duas esferas de governo o Instituto deverá ser preparado para a partir do Diagnóstico das Cadeias Produtivas do Estado criar o acompanhamento permanente que será de importância para os planejamento e captação de recursos de áreas muitas vezes até desconhecidas pelo gestor.

Justifica-se, nesse caso, utilizar o conceito de cadeias produtivas uma vez que esse tem norteado diversas ações no âmbito do Governo Federal, por meio de órgãos tais como o MCT, MDIC, CNPq, FINEP, BN, etc. Os governos estaduais brasileiros também têm despertado

para a importância de redirecionar suas plataformas de política industrial, tendo o conceito de cadeia produtiva como referencial de desenvolvimento.

Inserindo-se nesse contexto, o estado e alguns setores e segmentos da iniciativa privada precisam considerar as vantagens de promover ações que beneficiem o fortalecimento e o adensamento das cadeias produtivas existentes e prioritárias no estado, contribuindo para um melhor aprofundamento acerca do funcionamento dessas cadeias, de modo a subsidiar ações que visem à constituição de uma política industrial baseada nas vantagens competitivas existentes no Estado.

Necessita ser elaborado, dentro desse escopo indicadores de acompanhamento que permitam:

- Identificar elos faltantes traçando estratégias para unificá-los, por meio da visualização das potencialidades existentes no estado e da concessão de incentivos fiscais;
- Aumentar a competitividade em setores considerados estratégicos e intensivos em mão-de-obra;
- Motivar uma articulação entre os elos da cadeia de forma a constituir uma rede horizontal de transações entre os agentes, que por sua vez contribuirá para que se torne mais competitiva.

4.5.11 Documentos a serem elaborados

A Elaboração do documento para o Instituto deverá consolidar e permitir um conjunto coerente de informações e análises sobre as cadeias produtivas estratégicas do Estado que apoiará e orientará a tomada de decisão de política industrial pelo governo do Estado.

O ponto de partida será a identificação das cadeias produtivas estratégicas do Estado. Essa identificação deve ocorrer tendo como base estudos realizados pelo IBGE, estudos setoriais efetuados pelo BNDES, estudos do programa SEBRAE de cadeias produtivas agro-industriais, entrevistas e Workshops desenvolvidos com empresários e órgãos de classe,

dissertações e teses do programa de Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina UFSC.

Identificadas as cadeias produtivas estratégicas, será dado início a uma etapa de avaliação dos ambientes externos e internos de cada uma delas, ajustando as oportunidades e ameaças, forças e fraquezas que as condicionam e caracterizam. Tais características estão sendo avaliadas da seguinte forma:

- No âmbito interno de cada cadeia serão caracterizadas as empresas constituintes da rede e analisados os relacionamentos entre estas, com o objetivo de individualizar e avaliar a evolução de seus desempenhos, identificando e hierarquizando suas forças e fraquezas, com as respectivas causas e prováveis evoluções.

- Será instrumentalizado o INSTITUTO para que possa realizar permanentemente o prognóstico das evoluções do ambiente externo das cadeias por meio da elaboração de cenários setoriais relativos à área de atuação de cada cadeia. Esses cenários são descrições sistêmicas de futuros, englobando informações econômicas, tecnológicas, políticas e sociais, transformando-as em quadros de referência para os tomadores de decisão.

Esses cenários são particularmente úteis para:

- (1) Unificar as visões de futuro desses decisores, tornando explícitas e comuns as premissas em que se baseiam suas decisões;
- (2) Configurar evoluções prováveis do mercado (demanda) e do ambiente competitivo das cadeias (das empresas das cadeias);
- (3) Identificar oportunidades e ameaças para as cadeias.

Dentro do escopo da presente proposta de rearranjo, considerando como identificadas pela pesquisa que ouviu os principais atores da reforma tanto as forças como as fraquezas, oportunidades e ameaças, poderá ser desenvolvida uma estratégia, onde serão mapeadas e interpretadas as interações entre oportunidades e ameaças versus forças e fraquezas para cada cenário de cada cadeia, pela realização de workshops com os principais atores públicos e privados. Os contratos de gestão serão analisados e monitoradas por meio dos índices criados pelo Instituto focando as seguintes cadeias produtivas consideradas estratégicas para o Estado.

As cadeias que possam ser consideradas estratégicas para o desenvolvimento do Estado em razão de fatores como a vocação natural, capacidade instalada existente, geração de empregos, incorporação de tecnologia e potencialidade de desenvolvimento terão indicadores de resultados criados com a finalidade de permitir a análise e acompanhamento permanente. Esses indicadores sempre farão parte dos Contratos de Gestão a serem firmados para consecução dos objetivos do PPP.

4.5.12 Etapas a serem cumpridas

- I) Identificação das principais cadeias produtivas do Estado, abordando:
identificação das principais cadeias produtivas existentes no Estado, apontando seus elos existentes e faltantes, bem como as ligações entre eles.
- II) Definição do desenho ideal de cada cadeia;
- III) Análise do ambiente interno das cadeias, verificando suas características de um ponto de vista estratégico, entendendo-se como ambiente interno o relacionamento intra-cadeia, ou seja, as relações ocorridas entre as diversas empresas constituintes da rede existente, com as seguintes finalidades:
- IV) Caracterizar e avaliar a evolução de seus desempenhos;
- V) Identificar e hierarquizar suas forças e fraquezas, verificando suas principais causas;
- VI) Prognosticar a evolução provável de cada força e fraqueza sob a ótica das ameaças e oportunidades observadas no ambiente externo das cadeias (infra-estrutura, contexto macroeconômico, instituições de capacitação, etc).
- VII) Análise dos ambientes externos dessas cadeias com a finalidade de construir uma visão integrada de suas evoluções prováveis a curto, médio e longo prazos e antecipar oportunidades e ameaças para seu bom desempenho e competitividade.

VIII) Fazer uma análise sistêmica dos fatores endógenos (forças e fraquezas) e exógenos (oportunidades e ameaças) de cada cadeia estudada, identificando formas de atuação dos elos de cada uma delas tendo em vista a resolução de problemas levantados.

4.5.13 Criação de mapas temáticos para cada uma das trinta regiões

Devem ser elaborados os requisitos para criação e manutenção de Mapas Temáticos por Região. Para tal, o Instituto precisa ser provido de método para disponibilizar periodicamente e atualizados *Mapas Temáticos*. Esse produto do INSTITUTO se refere às informações geográficas e de recursos naturais onde é priorizado o conteúdo temático sem precisão cartográfica. Mapas temáticos representando Unidades de Conservação, Solos, Bacia Hidrográfica, Regionalizações e outros.

4.5.14 Requisitos para o Sistema de Avaliação de Políticas Sociais

O Instituto deverá elaborar um sistema de avaliação das políticas públicas que seja ao mesmo tempo eficaz e dinâmico, permitindo a correção relativamente rápida dos rumos de tais políticas, visando sempre obter os maiores ganhos de bem-estar possível para a população do Estado, dados os recursos financeiros, técnicos e humanos disponíveis. A geração do sistema de indicadores de avaliação terá essa finalidade.

4.5.15 Estudos sociais por setor

Os indicadores criados permitirão a avaliação e análise de determinados setores, tais como educação, saúde, habitação, saneamento, segurança pública, serviços sociais, pobreza, microfinanças, etc. Por serem estudos estritamente setoriais, deverão procurar aprofundar questões relevantes na explicação das razões das situações identificadas e nas medidas que possam indicar mais eficácia na implementação de políticas setoriais.

4.5.16 Desempenho da indústria de transformação

O Instituto deve apresentar mensalmente indicadores selecionados da produção física da pesquisa do IBGE e indicadores conjunturais da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), de onde são extraídas informações que retratam as vendas reais da indústria de transformação do Estado. Serão relacionadas, ainda, informações de ICMS por indústria e exportação dos produtos industriais. Dados que podem ser disponibilizados pelo Instituto para planejamento e captação de recursos externos. O resultado financeiro do Estado será acompanhado e disponibilizado pelo Instituto abordando o desempenho das contas públicas do Estado, com ênfase:

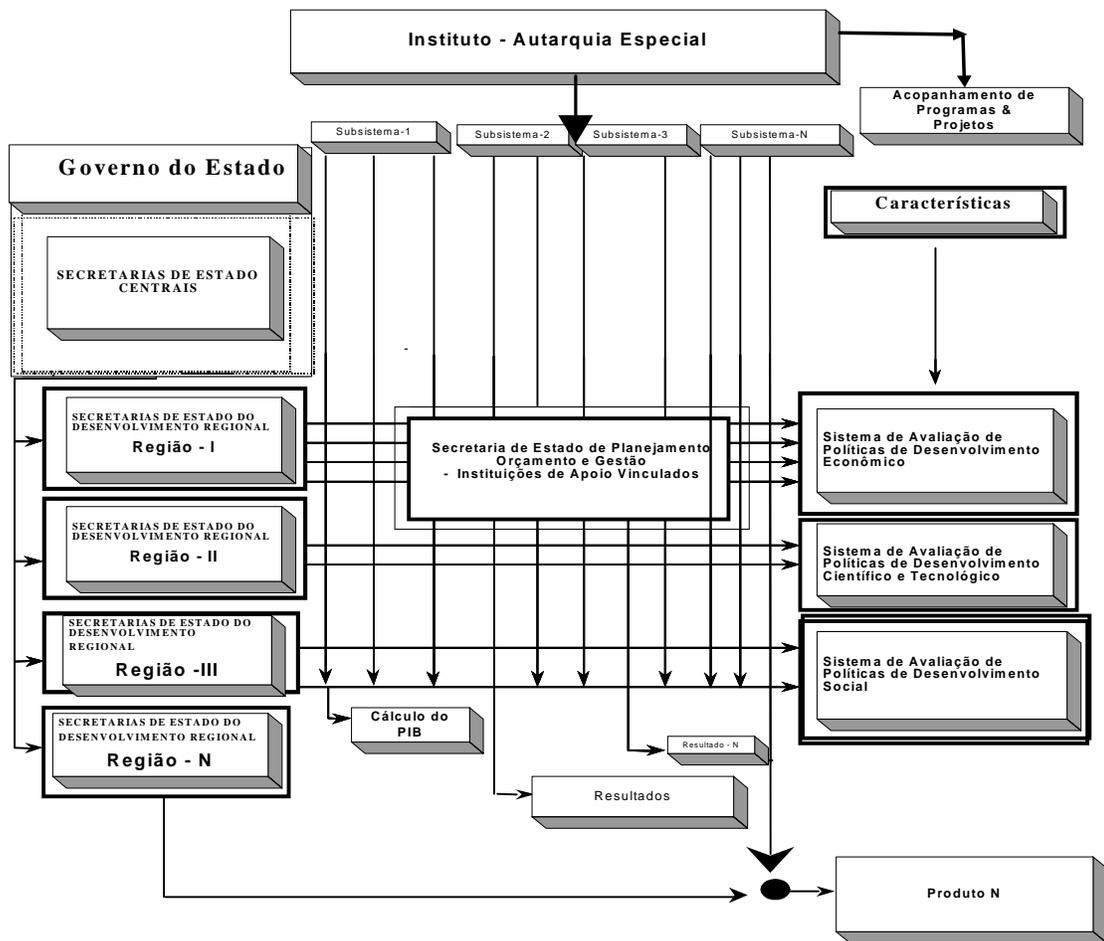
- No resultado primário,
- Receitas e despesas,
- Resultado previdenciário do regime próprio dos servidores do Estado,
- Dívida pública estadual,
- Fundo de Participação dos Estados (FPE) e
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).
- Boletim com informações e dados referentes à evolução do comércio exterior no Estado. Serão apresentados dados da balança comercial, por mercado de origem e destino.

O sistema proposto está estruturado segundo os componentes:

- (a) estrutura governamental (missão e cultura organizacional, planejamento e plataforma de governo);
- (b) serviços públicos (considerado os "interesses do cidadão" na estrutura pública, com a disponibilidade de informações aos cidadãos, aos tomadores de decisão e aos técnicos administrativos do governo);
- (c) sistemas de informação (incluindo os sistemas transacionais ou legados e os sistemas de atendimento a secretários e ao governador);

(d) tecnologia de informação (centrada na política de investimentos e nas plataformas computacionais de governos – ex: relação micro-computador e *mainframe*); e

(e) usuários (centrado nas necessidades voltadas ao atendimento ao público – treinamento, adequação e uso).



Fonte: Adaptado de Barros (2004).

Figura 7: Sistema de rearranjo.

A industrialização e de desenvolvimento local e os novos paradigmas surgidos no âmbito da própria teoria macroeconômica do desenvolvimento, cujo destaque corre à conta da *teoria do crescimento endógeno revela que as causas da falta de integração entre regiões estão associadas, seja ao fenômeno da globalização das economias, seja ao fenômeno de a economia regional deixar de ocupar um lugar secundário na ciência econômica. Acrescenta-*

se, ainda, que o novo papel do Estado, imposto pela crise fiscal-financeira, bem como pelos novos paradigmas institucionais e produtivos, entre os quais a descentralização, reduziu e redirecionou os instrumentos e estratégias de desenvolvimento regional em poder do Estado central, fato que gerou múltiplas alternativas em matéria de regulação estatal, e planejamento regional e local.

Essa tentativa de reconstrução conceitual – rearranjo - num enfoque regional ou local, não tem a pretensão de oferecer um novo paradigma para essa problemática, mesmo porque muitos elementos práticos e teóricos já existem, talvez o suficiente para contribuir para que esse paradigma se torne uma realidade ampliada. Entretanto, a tentativa objetiva forjar um conceito mais agregado, na medida em que aproxima as abordagens regional-local e macroeconômica e incorpora o ambiente federalista, ao mesmo tempo em que procura montar um *tipo ideal* de condições e estratégias para se atingir um certo tipo de desenvolvimento endógeno sustentado para as regiões do estado que necessitam ser integradas para o desenvolvimento local e sustentável. Nesse sentido, a proposta de rearranjo institucional a partir de uma agência de desenvolvimento que irá monitorar os contratos de gestão do PPP para a Secretaria de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão tem como escopo alcançar a flexibilidade necessária que a estrutura das secretarias não dão conta pelos problemas apontados pelos atores entrevistados e responsáveis pelo processo de descentralização.

Por último, caberia a pergunta: por que não constituir o Instituto como uma OSCIP para implementar o PPP. A resposta seria:

Vem sendo negada a autorização de constituição de OSCIP para o caso de organização que admiti em sua constituição a participação de funcionários públicos. É o que indica o *site* do MJ – DJCTQ: *“é vedada a participação de servidores públicos em cargos de gerência ou administração das entidades, ressalvados os conselhos, que por sua natureza, são eventuais”* Por outro lado, a participação de servidores públicos em outras pessoas jurídicas de direito privado, é um tema controvertido. A lei 8112/90 (BRASIL, 2003) que estabelece as obrigações dos funcionários públicos estabelece uma limitação já antes praticada no direito brasileiro. Por seu artigo 117, inciso x, diz: *Art. 117. Ao servidor é proibido: [...] X - participar de gerência ou administração de empresa privada, sociedade civil, salvo a participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a*

União detenha, direta ou indiretamente, participação do capital social, sendo-lhe vedado exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; De fato as OSCIPs não podem ser atualmente qualificadas como ‘Sociedades Civis’, porque dos tipos atualmente existentes no NCC somente são sem finalidade lucrativa as ‘Associações’ e as ‘Fundações’. Daí, a necessidade de criação de instituição diferente e a proposta de uma autarquia especial para dar forma ao Instituto como agência de desenvolvimento.

4.5.17 Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina

A Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (CODESC) é uma empresa de economia mista que integra a administração indireta do Estado, subordinada ao Regime de Direito privado, reunindo condições técnicas e jurídicas para a formulação e gestão de programas que visam o desenvolvimento econômico do estado. Criada pela lei estadual nº 5.089 de 30/04/75 como "holding", ela coordenou o Sistema Financeiro Estadual e, no decorrer dos anos, várias atividades lhe foram delegadas pelo Poder Público Estadual, tendo em vista sua qualificação jurídica, que lhe confere maior agilidade na tomada de decisões.

Nesse caso, o que justificaria a criação de uma nova agência de desenvolvimento? Primeiramente, a CODESC, seria ideal para assumir as atribuições do Instituto de Desenvolvimento. Por suas qualificações, a CODESC pode oferecer garantias e contragarantias para o Estado, autarquias, fundações e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, em operações financeiras, sem a necessidade de autorização do Banco Central. Podendo ainda, negociar ações e cotas de outras sociedades, inclusive o controle do capital votante, tanto de sociedade de economia mista como de empresas privadas. Atualmente a CODESC é vinculada a Secretaria de Estado da Fazenda pelo Decreto nº 923 de 31 de maio de 1996.

O que impede que isso aconteça? Do ponto de vista técnico nada impede. Portanto, é possível concluir que bastaria acrescentar as funções preconizadas para o Instituto nos estatutos da CODESC passando a venda de bilhetes de loteria para uma instituição específica. O Instituto não seria uma autarquia especial entretanto, como companhia mista a CODESC estando subordinada ao Regime de Direito privado, já reuni condições técnicas e jurídicas para a

formulação e gestão de programas que visam o desenvolvimento econômico do estado Essa seria a proposta final de rearranjo para implementar o processo de descentralização colocando uma Instituição com flexibilidade maior que das secretarias para apoio e monitoração dos contratos de gestão.

5 CONCLUSÕES

A questão que deu ensejo a pesquisa foi: É possível rearranjar as práticas de gestão pública do novo sistema de descentralização administrativa do Estado de Santa Catarina para atuar como regiões de aprendizagem? Ao longo da pesquisa foi possível compreender que além de possível, o governo abre um leque de oportunidades quando procura montar um *tipo ideal* de condições e estratégias para atingir um certo tipo de desenvolvimento endógeno sustentado para as regiões do estado que necessitam ser integradas para o desenvolvimento local e sustentável. Falta ampliar a capacidade técnica; qualificação dos servidores o que pode ser solucionado, falta entendimento; quebrar resistências e correção de alguns processo, (todos apontados ao longo da pesquisa) o que está em curso.

Nesse sentido a necessidades de rearranjo nos programas e projetos que atendam aos possíveis processos de descentralização foram apontadas pelos entrevistados. Por outro lado, as possibilidades de alianças estratégicas com a sociedade civil organizada para implementar o processo de descentralização poderão ser viabilizadas pelo PPP.

Mudança requer aprendizado, tempo, acompanhamento e avaliação. Agora, resta aguardar, acompanhar o desenvolvimento do processo e aprender para poder levar a descentralização para todos os estados brasileiros.

Outros pesquisadores poderão acompanhar o processo de rearranjo das práticas de gestão pública para o novo sistema de administração de Santa Catarina atuar como regiões de aprendizagem. Essas pesquisas por certo, poderão contribuir para informar outros estados das dificuldades, erros e acertos. Afinal, é o primeiro processo de descentralização em curso e muito há que ser aprendido.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cláudio Cherem. **Instalação de municípios em Santa Catarina em 1997**: um estudo dos reflexos financeiros. Florianópolis. 2001. 147f. Dissertação Mestrado em Administração) – Centro sócio Econômico, Universidade Federal do Estado de Santa Catarina, Florianópolis.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A experiência de descentralização**: uma avaliação. Disponível em: <<http://federtivo.bnds.gov.br/f-gpublica.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2004.

AMIN, Esperidião. **A vez do pequeno**: uma experiência do governo. 2. ed. Florianópolis: Casa Civil, 1986.

AZEVEDO, Belmiro de. A mudança como estado de espírito. **Exame Executive Digest**. n. 18. Disponível em: <<http://www.focco.com.br/shopping/Exibirlivro:asp?livro>>. Acesso em: 05 maio 2004.

BARBOSA, Cicero Ricardo França. **Governo local e cidadania**. Florianópolis: LED/UFSC, 2002, v.1, p.171-188. (Curso de Gestão Pública no Brasil).

BARROS, N. M.; SANTOS, Néri. **Relatório final do sistema de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Santa Catarina**. Secretaria do Estado do Planejamento Orçamento e Gestão. Florianópolis: FEPESE, 2004.

BJUR, Wesley; CARAVANTES, Geraldo R. **Reengenharia ou readministração**: do útil e do fútil nos processos de mudança. Porto Alegre: AGE, 1994.

_____. **Readministração em ação**: a prática da mudança rumo ao sucesso. Porto Alegre: FACTEC, 1995.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001. v. 69.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 1995.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de Competências e Gestão de Desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? São Paulo: **Revista Brasileira de Administração**, v.41, n.1, p.8-15, jan./mar. 2001.

BRASIL. **Propostas de Reforma**: subsídios para revisão constitucional e planejamento. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras

Providências. Disponível em: <<http://www.virtual.vserver.com.br/decreto200.htm>>. Acesso em: abr. 2004.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>. Acesso em: mar. 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pactos de concertação.** Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Cadernos da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração Reforma do Estado, 1997.

_____. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia.** São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm; SACHS (Orgs.). **Brasil: um século de transformações.** S.Paulo: Cia das Letras, 2001. p. 222-259. Disponível em: <http://www.bresserperreira.org.br/papers/EB-PB/73_EstadoPatrimonial-gerencial.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2004.

_____. **Estado e subdesenvolvimento industrializado.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. **Economia brasileira:** uma introdução crítica. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 1997.

_____; SPINK, Peter. (Org.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPOHOLE, Hilton Lobo. **Todas as constituições do Brasil.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1978.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A lanterna na popa:** memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso do Presidente da República na abertura do Encontro Nacional de Desburocratização.** Brasília: Palácio Itamaraty, 2000. Disponível em: <<http://www.ministério.do.planejamento.e.gestão>>. Acesso em: 20 nov. 2003.

CARDOSO, Regina Luna Santos. **Competências Críticas para Redefinição do Perfil do Funcionário Público.**(Ou quem está na lista de Schindler),1997.Disponível em <<http://www.anesp.org.br/publico/setores/000/22/textos/95/regilu.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2004.

CARVALHO, Otamar de. **Desenvolvimento regional um problema político**. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. **Políticas públicas de emprego e renda no governo Fernando Henrique Cardoso**: grandes avanços e muito a se fazer. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_20f.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2003.

CHEREM, Cláudio. **Instalação de municípios em Santa Catarina em 1997**: um estudo dos reflexos financeiros. 2001. 147 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro Sócio Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

COUTINHO, Fernando et al. **Análise do processo de reorganização da gestão pública do Estado de Santa Catarina**: estudo de Caso. Florianópolis: UFSC, 2003. (Material não publicado).

CRETELLA JUNIOR, José. **Empresa pública**. São Paulo: Bushatsky, 1973.

_____. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1967, v. 3.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

O DESAFIO do Planejamento Governamental. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/publicações/download/public.htm>>. Acesso em: 07 nov. 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2000.

DURAND, T. **Lalchimil de la compétence**. In: Revue Françoise de Gestion, 1998.

ESTRATÉGIA de desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br>>. Acesso em: 20 de nov. 2004.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiros. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos; BARBOSA, Hélio Batista (Org.) **Novas experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FARIAS NETO, Pedro Sabino de. **Gestão efetiva e privatização**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Qualitymar, 1994.

FELICÍSSIMO, José Roberto. Os impasses da descentralização político: administrativa na Democratização do Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 32, n. 1, p.16-30, jan./mar. 1992.

FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: UNB, 1999.

FERRAREZI, Elisabete. **Estado e setor público**: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. Disponível em:
<<http://www.anesp.org.br/publico/setores/000/22/textos/95/gest3st.htm>>. Acesso em: 01 dez. 2003.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, v.120, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1996.

FIATES, José Eduardo Azevedo. **Incubadoras de empresa e parques de inovação como plataformas estratégicas, institucionais e operacionais para o desenvolvimento de uma região em aprendizagem**. Florianópolis: UFSC, 2003.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. **Estratégias empresariais e formação de competências**: um quebra cabeças caleidoscópico da indústria brasileira. Rio de Janeiro: Atlas, 2001.

GARSON, Sol; ARAÚJO, Érica A. Ações sociais básicas: descentralização ou municipalização? **Boletim Informe -SF do BNDS -Banco Federativo**, n. 23, jan. 2001. Disponível em : < <http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 2 mar. 2003.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GIL, Antonio Carlos **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Gestão de pessoas**: enfoque nos papéis profissionais. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35,n.3,p.20-29, maio/jun.1995.

GODOY, Arida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.2, p.57-63, mar./abr.1995.

GRAHAM, Cole Blease; HAYS, Steven W. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Zahar 1994.

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Evolução do Município Brasileiro. Disponível em: <<http://www.ibsam.org.br/municipio/munic.htm>> Acesso em: 31 maio 2003.
KEHRIG, Ruth T. **Políticas públicas**. Palhoça: Unisul Virtual, 2004.

KING, Adelaide Wilcox; FOWLER, Sally W; ZEITHAML, Carl P. Competências organizacionais e vantagem competitiva: o desafio da gerência intermediária. **Revista Brasileira de Administração**. São Paulo, v. 42, n. 1, p.36-49, jan./mar. 2002.

KLEINUBING, Vilson; REIS, Antonio Carlos Konder. **Plano sim**: para viver melhor em Santa Catarina. Florianópolis: [s.n.], 1990. 45p

KLIKSBERG, Bernarndo. **Uma gerência pública para novos tempos**: o desafio da exclusão para uma gestão social eficiente. São Paulo: Fundap, 1997.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Dicionário de administração**. São Paulo: Saraiva, 2004

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Sociologia geral**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1988.

LUMERTZ, Vinícius. **Regiões em Aprendizagem**: proposta de um modelo para desenvolvimento regional sustentável, para compatibilizar a cooperação entre agentes com diferentes interesses pessoais e institucionais. Florianópolis: UFSC, 2003. (Material não publicado)

MARCHALEK, Sandra. **Proposta de ferramenta para facilitar a transformação das diretrizes políticas públicas de trabalho e renda em ações nos extratos estaduais e municipais**. 2003. 124 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MARCHALEK, Sandra. **Regiões em aprendizagem**: proposta de sistema de arranjo organizacional de arquiteturas de rede de interações sociais integradas pelo saber e valor da inovação. 2003. 124 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

MARCOS Planejamento Público no Brasil 1947 a 2000. Disponível em : <<http://www.planejamento.gov.br/arquivos-down/spi/publicações/evolução-1.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2003.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Aspectos jurídicos e institucionais do planejamento micro-regional**. Porto Alegre: SUDESUL, 1972.

MERRIAN S.B. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998.

MOTTA, Paulo Roberto. Reengenharia: utilidades e futilidades da nova onda administrativa. In: BJUR, Wesley; CARAVANTES, Geraldo R. **Reengenharia ou readministração**: do útil e do fútil nos processos de mudança. Porto Alegre: AGE, 1994.

MORENO, Júlio. **O futuro das cidades**. São Paulo: SENAC, 2002.

NÓBREGA, Maílson da. **O Brasil em transformação**. São Paulo: Gente, 2000./

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A mudança difícil: notas sobre reforma do Estado e recursos humanos. Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 6, p. 61-68, nov./dez. 1999.

OKASAWARA, Marcelo Massuo Pinto; ELAINE, Priscila. **Gestão de competência**: a visão de uma empresa multinacional do ramo farmacêutico. Disponível em: <http://www.angrad.com/angrad/pdfs/ix_enegrad/gestão_de_competencia.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2004.

ORTIGARA, Anacleto Ângelo. **Região em aprendizagem**: proposta de soluções para redução da mortalidade das micros e pequenas empresas em Santa Catarina. Florianópolis:UFSC, 2003. (Material não publicado).

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PEREIRA, Maria José Lara Bretas. Modelos de mudanças nas organizações brasileira uma análise crítica. In: BJUR, Wesley; CARAVANTES, Geraldo R. **Reengenharia ou readministração**: do útil e do fútil nos processos de mudança. Porto Alegre: AGE, 1994.

PIMENTA, Carlos César. Descentralização com integração à gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado: O caso Brasileiro. **Revista Licitar**, v.8, p. 67-79, fev. 1999.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Painéis de indicadores contábeis para diagnóstico financeiro e fiscal de municípios**. 2002. 311f. Dissertação (Mestrado Engenharia da Produção) _ Centro tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

POLÍTICA econômica da Nova Republica. Ricardo Carneiro...[et.al.]; prefácio de Maria Conceição Tavares; organização de Ricardo Carneiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Projecto LISA. Disponível em< <http://usual.planetaclix.pt/lisa.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2004.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992.

RIBAS JUNIOR, Salomão. **A nova constituição de Santa Catarina**. Florianópolis: Lunardelli, 1989.

_____. **Ética, Governo e sociedade**. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2003.

SANTA CATARINA, Governador. **Plano de governo**: março de 1997 a março de 1991. Rumo a Sociedade Catarinense. Caderno de 1 a 5. Florianópolis: Secretaria, 1987.

_____. (1994: Governador Paulo Afonso/José Hülse). **Plano de Governo**. Florianópolis: Secretaria, 1994.

_____. (1999/2002: Governador Esperidião Amin/Paulo Bauer) **Plano de Governo**. Florianópolis: Secretaria, 1999.

_____. Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 1987.

_____. Lei Complementar 243 de 30 de janeiro de 2003. Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo. **Diário Oficial do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, 31/01/2003, p.001.

_____. **Mensagem do Governador de Santa Catarina à Assembléia Legislativa**. Luiz Henrique da Silveira, fev. de 2004.

_____. Governador, 1983-1987 (Esperidiao Amin). **Resposta a Carta dos catarinenses**. Florianópolis: Gabinete de Planejamento e Coordenação ..., 1987.

_____. Secretária de Planejamento e Gestão. **Plano de Governo**. Florianópolis. Disponível em <http://governo.sc.gov.br>. Acesso em: 12 mar. 2003.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Regional. Descentralização do Governo. **Um caminho para a Democracia participativa**. Florianópolis/SC: Secretaria, 2004.

_____. Sistema de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Santa Catarina. **Relatório Final**. Santa Catarina: Secretaria, 2004.

SANTOS, R. S. et al. **Reestruturação produtiva do estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal**. In: Encontro anual da ANPAD, 2003. Atibaia, São Paulo: Anais.

SANTOS, Reginaldo Souza Santos; RIBEIRO, Elizabeth Matos; RIBEIRO, Mônica e Matos;

SANTOS, Thiago Chagas; COSTA, Vinicius Mendes da. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto Neoliberal. In: **Encontro Anual da ANPAD**, 2003, Atibaia. São Paulo. Disponível em: <http://www.anpad.org.br>. Acesso em 01 de dez. 2003.

SILVA, Francisco de Assis. **História do Brasil**. São Paulo: Moderna, 1992.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1970.

SVEIBY, Karl Erik. **A nova riqueza das organizações**: gerenciando e avaliando patrimônios de conhecimento. Rio de Janeiro: Campos, 1998.

TÁCITO, Caio. A reforma do estado e a modernidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 215, p. 1-7, 1997.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Salvador: AATR-BA, 2002. Disponível em: <http://www.aatr.org.br/papelpp.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2004.

TEIXEIRA, Hélio Janny; SANTANA, Solange Maria. **Remodelando a gestão pública**. São Paulo: Edgard Blücher, 1995.

TREMEL, Rosângela. **Contratos de gestão e o princípio constitucional da eficiência**. 2001.161f Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Superior de Administração e Gerência, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis.

VIANA, Arizio de. **Orçamento brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Financeiras, 1950.

WARLICH, Beatriz M. de Souza. **Reforma administrativa na era Vargas**. Rio de Janeiro: Record, 1983.

WEBER, Felix. **A dança do cosmos**: do átomo dos gregos às travessuras dos quaks. 2 ed. ampl., atual. São Paulo: Pensamento, 1990.

ZARAFIAN, Philippe. **Objetivo competência**: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Instrumento de coleta de dados.

Roteiro da Entrevista

Por meio de questões norteadoras, para os atores envolvidos no processo de descentralização da Gestão Pública em Santa Catarina.

1) Descentralização da Gestão Pública

- O que entende por descentralização da Gestão Pública?

2) Descentralização do governo

- Como descreve a política de descentralização do atual governo?

- Como vem sendo feito o processo motivacional para participação da comunidade? (etapas de mobilização)?

3) Modernização

- Quais os recursos tecnológicos que estão sendo utilizados?

- Que metodologias estão sendo implementadas?

- Existe um modelo de gestão pública referenciando esta prática?

4) Atores institucionais e profissionais envolvidos

- Os recursos humanos envolvidos (atores) dão sustentação ao processo de descentralização?
De que forma e ou em que sentido?

- Como foram qualificados?

- Qual o perfil exigido?

- De que forma se deu a escolha dos atores?

- Quais as estratégias adotadas para sua qualificação?

5) Planejamento regionalizado

- Quem são os atores envolvidos no Planejamento Regional?
- Como está sendo feito a descentralização dos recursos financeiros?

6) Formas de participação

- De que forma a comunidade está representada?
- Como são escolhidos os representantes da comunidade?
- Como são eleitas as prioridades?
- Qual o poder de decisão dos representantes da comunidade?
- Como está acontecendo a participação das forças representativas da comunidade?

7) Competências

- Quais as competências das secretarias regionais?
- Do Conselho de Desenvolvimento Regional?
- Do Conselho Estadual de Desenvolvimento?
- Como esta se dando a integração entre os poderes legislativo e executivo?

8) Indicadores de análise

Como está sendo feito o processo de acompanhamento e avaliação da gestão descentralizada?

- Quais os instrumentos de análise que estão sendo utilizados?
- Cite 3 pontos fortes do processo instituído.
- Cite 3 dificuldades encontradas.

9) Para prefeitos e/ou Presidentes de Câmara de Vereadores incluir também

- O que mudou no seu município com a gestão descentralizada do governo?
- Citar 3 pontos fortes
- Citar 3 pontos fracos