

Área Temática: Governança Corporativa

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS AÇÕES NO GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AUTORES

DONIZETE REINA

Universidade Federal de Santa Catarina

dreina2@hotmail.com

GUILHERME KRAUS DOS SANTOS

Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC

scks@terra.com.br

SABRINA MARTINS FORTUNATO

Universidade do Estado de Santa Catarina

mfs.sabrina@gmail.com

DIANE ROSSI MAXIMIANO REINA

Universidade Federal de Santa Catarina

dianereina@hotmail.com

SANDRA ROLIM ENSSLIN

Universidade Federal de Santa Catarina

sensslin@gmail.com

Resumo

O processo de descentralização procura promover a transferência e a redistribuição do poder social, político e econômico, incorporando a aprovação dos processos de tomada de decisão acerca dos temas de interesse público. Assim, o objetivo geral desta pesquisa foi investigar a influência da descentralização sob a ótica da Governança Corporativa no desenvolvimento regional do Estado de Santa Catarina. Este estudo de caso possui natureza exploratória-descritiva, realizado por meio da aplicação de um questionário estruturado. A pesquisa adota análise de conteúdo, utiliza dados de natureza primária e secundária, é uma pesquisa qualitativa e possui lógica indutiva. Quanto aos principais resultados destaca-se: 94,4% dos respondentes alegam que o processo de descentralização ocorre na esfera municipal; 63,9% dos respondentes alegaram conhecer bem a atuação da Secretaria Regional; 63,9% responderam que os impactos gerados pela descentralização estão relacionados à “aproximação do cidadão ao estado”; 44,0% dos respondentes disseram que a descentralização tem por objetivo “facilitar o controle social”; 97,2% dos respondentes acreditam numa “aproximação entre cidadão e estado”; 36,1% acreditam que “há mobilização dos atores sociais com a descentralização”; a relação entre secretarias estaduais e regionais possui vínculo e/ou caráter de articulação, na visão de 33,3% dos respondentes; entre outros resultados.

Palavras-chave: Descentralização. Administração Pública. Desenvolvimento Regional.

CORPORATE GOVERNANCE IN REGIONAL DEVELOPMENT: AN ANALYSIS OF THE DECENTRALIZATION OF GOVERNMENT SHARES IN THE STATE OF SANTA CATARINA

Abstract

The decentralization process seeks to promote the transfer and redistribution of the social, political and economic, including the approval of the decision-making about issues of public interest. Thus, the general objective of this research was to investigate the influence of decentralization from the viewpoint of corporate governance in regional development of the State of Santa Catarina. This case study is exploratory-descriptive nature, performed by the application of a structured questionnaire. The research uses the content analysis, using data from primary and secondary nature, is a qualitative research and has inductive logic. As the main results are: 94.4% of respondents argue that the decentralization process occurs in the municipal sphere, 63.9% of respondents claimed to know performance of Regional Office, 63.9% responded that the impacts generated by decentralization are related to the "approximation of the citizen to the state", 44.0% of respondents said that decentralization aims to "facilitate social control"; 97.2% of respondents believe in a "gap between citizen and state" 36, 1% believe that "there is mobilization of social actors with decentralization", the relationship between state and regional offices have bond and / or character of articulation, the vision of 33.3% of respondents, among other results.

Keywords: Decentralization. Public Administration. Regional Development.

1 INTRODUÇÃO

O estudo da descentralização relaciona-se à matéria “prestação de serviços públicos”, mas nela não se esgota. A Constituição de 1988, em seu art. 175, até hoje não alterado por emendas constitucionais, é clara, ao atribuir ao Poder Público a competência para a prestação de serviços públicos. Esses, portanto, serão, em qualquer hipótese, prestados pelo Poder Público da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal, conforme a repartição administrativa de competências referentes nos artigos 21, 23, 25, 30 e 32 da Carta Política.

O objetivo do processo de descentralização que vem sendo promovido pelo Governo do Estado de Santa Catarina é a democratização da sociedade e a participação de uma pluralidade de atores no formato, construção e controle das políticas públicas. O projeto procura promover a transferência e a redistribuição do poder social, político e econômico, incorporando a aprovação dos processos de tomada de decisão acerca dos temas de interesse público, através da criação de trinta e seis SDR's (Secretaria de Desenvolvimento Regional). A idéia é tentar transformar a relação que existe entre o estado e a sociedade, criando um novo espaço público onde se debatam os temas de crucial importância para uma melhoria da qualidade de vida, isso de acordo com as diretrizes do Plano Catarinense de Desenvolvimento – PCD e a Secretaria de Estado de Planejamento do Estado.

Segundo Birkner (2005), a descentralização é entendida como via para alcançar a democratização, e tem como objetivo promover a participação como forma de representação direta em relação com os temas e problemas que requerem decisões a nível regional. Esta forma opera como complemento das formas de representação tradicionais da democracia, e por conseqüente reforça a governabilidade.

O processo se desenrola a três níveis que se diferem conceitualmente, onde estão inter-relacionados: descentralização administrativa e desconcentração, descentralização política e descentralização social. Sua viabilidade está intimamente ligada à maneira em que se inter-relacionam os atores, isso é: a sociedade civil em toda sua diversidade, dos funcionários municipais e o governo municipal (SIEBERT, 2001, p.35).

Pois, se o objetivo geral da descentralização é a democratização da sociedade e a participação de uma pluralidade de atores no desenho, construção e controle das políticas públicas, com maior autonomia e a desvinculação do orçamento dos órgãos setoriais para os regionais, passando a ser regionalizado não estiverem sendo concretizados.

A descentralização provavelmente não passará de uma descontração de poder, mantendo as 36 SDR's atreladas aos órgãos setoriais. No entanto, essa perspectiva só poderá ser confirmada através do término deste estudo de caso avaliativo.

Neste contexto apresentando, o presente estudo visa responder ao seguinte questionamento: O desenvolvimento regional do Estado de Santa Catarina é influenciado pelas ações descentralizadas do Governo do Estado sob a ótica da Governança Corporativa? Para responder este questionamento, a presente pesquisa tem como objetivo geral investigar a influência da descentralização sob a ótica da Governança Corporativa no desenvolvimento regional do Estado de Santa Catarina.

Diante do exposto este trabalho se justifica por ser um estudo prático realizado por meio de um estudo de caso com a utilização de um questionário. Destaca-se ainda que é um estudo atual por abordar um tema até então discutido em Países da Europa como a França, Itália bem como outros Países como Canadá e Estados Unidos que adotaram sistema de governo com foco no desenvolvimento regional. No entanto, ressalta ainda como importância deste estudo que o Estado de Santa Catarina é o primeiro e atualmente único Estado no Brasil

com um sistema de Governo além do foco no desenvolvimento regional, mas também, com uma estrutura de governo descentralizado.

Este *paper* está estruturado em cinco seções, após esta de caráter introdutório segue a seção 2 que apresenta a plataforma teórica, que será utilizada nos contrapontos com os resultados, a seção 3 traz o construto metodológico no qual o estudo está respaldado, a seção 4 apresenta e discute os resultados alcançados, na seção 5 são apresentadas as conclusões e recomendações e por fim as referências.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Descentralização versus Desconcentração

Embora os conceitos de descentralização e desconcentração sejam normalmente utilizados como sinônimos, na realidade traduzem concepções distintas. A respeito de, em algumas situações, esses dois conceitos se articularem com a descentralização seguindo a um processo anterior de desconcentração, tratam-se então de idéias distintas.

Porém por desconcentração entende-se que a mesma constitui um processo de dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente (LOBO, 1990, p.6).

Sendo assim, a desconcentração pode ser definida como delegação de competências sem deslocamento de poder decisório do centro; também, como dispersão físico-territorial de instituições governamentais da forma centralizada, como mecanismo útil, não sendo definitivo e não afeta a redistribuição de poder.

Já a descentralização, gera uma correlação de forças e “seu processo de implementação é visto como um conjunto de procedimentos funcionais para a racionalização, modernização e reprodução ampliada do sistema a modificar” (TOBAR, 1996, p. 39).

O processo de desconcentração configura-se como processo administrativo, sem legislação própria, regido pela legislação da esfera central, assim, não afeta as estruturas consolidadas, contribuindo para a quebra de velhas estruturas de poder; e “estadualização”, “municipalização” ou “prefeiturização”: as variáveis da descentralização se inter-relacionam e apresentam-se em diversos planos, indistintamente do sistema político que a implementam, que podem ser: geográficas e históricas, econômicas, demográficas e ecológicas, exemplificando: “níveis de instrução da população, ao tratar-se de sistema educativo; quadros epidemiológicos, ao tratar-se de sistema de saúde, etc.”. (TOBAR, 1996, p. 48).

Se a descentralização implica jogar responsabilidades para níveis inferiores de governo, – livrar-se da carga – isto pode ser feito de maneira relativamente rápida. Mas se implica o reforço da democracia – descentralização com empoderamento – levará algum tempo, recursos consideráveis e uma extensa construção de capacidades. A verdadeira democracia – construída sobre os fundamentos da participação ativa da população nos assuntos locais e nacionais – não acontece da noite para o dia. (Nações Unidas, Relatório sobre a Pobreza 2000, p.59).

Já quando a descentralização se converte em mecanismo de interação entre Estado e sociedade civil, as variáveis serão identificadas pela personalidade social que apresentam: “dos sujeitos sociais que compõem e protagonizam o processo” (TOBAR, 1996, p. 48).

Mais uma vez a descentralização é fomentada nos níveis onde exista a possibilidade da transferência de poder por meio de duas vertentes. No nível territorial, concebida como estadualização: para o fomento e recuperação do federalismo, os estados necessitam recuperar suas qualidades na atuação e fortificação de suas ações, já que foram prejudicados pelo processo de descentralização no regime autoritário.

No âmbito do fortalecimento das unidades municipais aonde municipalizar significa unir as forças no âmbito municipal para a co-prestação dos serviços de sua responsabilidade, em parceria com as entidades organizadas da sociedade civil, com o fortalecimento do poder local. Todavia, a municipalização poder ser associada ao termo “prefeiturização”, isso ocorre quando existem ajuda de convênios e transferências de recursos com o intuito de clientelismos e exclusividades nas administrações municipais.

2.2 O processo de descentralização e regionalização em curso no Estado de Santa Catarina

A partir da promulgação da Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003 a administração central, representada pelo Governador do Estado, inaugura uma nova Estrutura do Poder Executivo, estabelecendo a criação de 29 Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional, sendo criadas posteriormente mais 7 Secretarias nas duas outras reformas que a sucederam (respectivamente Lei Complementar nº 284 – 28/02/2005 e Lei Complementar nº 381 – 07/05/2007) totalizando o número de 36 SDR’s atualmente.

O governo catarinense, posteriormente à implantação da descentralização e regionalização da estrutura administrativa (Lei Complementar 243 - 30/01/2003), tendo já passado dois anos do início da sua gestão e da efetiva implantação física das estruturas das Secretarias de Desenvolvimento Regional, após avaliação do seu desempenho, decidiu deflagrar no ano de 2005 um amplo processo de reestruturação da gestão pública estadual. Essa tomada de decisão também levou em conta a iniciativa do Ministério do Planejamento – MP, que realizou um diagnóstico da gestão pública no País e nos Estados que apontavam inúmeras fragilidades e graves problemas de gestão.

Com intuito de combater os problemas diagnosticados, o governo de Santa Catarina criou o Programa Cicerus - Modernização e Fortalecimento da Gestão do Estado (2005), cujo objetivo maior consistia em dar ao Estado um novo perfil de atuação, transformando-o em promotor do desenvolvimento com inclusão social, por meio da elaboração e promulgação da Lei Complementar nº 284 de 28 de fevereiro de 2005.

Alguns eixos nortearam essa reforma administrativa, a saber: aprofundamento do processo de descentralização da gestão pública estadual; busca da melhoria na eficiência, eficácia, efetividade e relevância dos serviços prestados ao cidadão e gestão com foco nos resultados, vindo a ser corroborada mais tarde pela Lei Complementar nº 381 de 07 de maio de 2007. Esta última, com o objetivo de refinar o processo de descentralização e regionalização deflagrado pelas duas Leis anteriores.

No arcabouço, da 3ª reforma administrativa, a estrutura organizacional e política da administração pública estadual, passa por mudanças estruturais significativas de reordenamento institucional sob novos paradigmas de descentralização e desconcentração dos circuitos de decisão, alicerçado nos princípios de gestão democrática compartilhada e transparente e de ruptura com padrões conservadores do sistema público de gestão, objetivada numa nova mentalidade de gestão na busca da melhoria da qualidade dos serviços públicos¹.

Segundo Santos², as gestões anteriores eram tradicionalmente assentadas numa estrutura organizacional pesada, burocrática e centralizada, a Administração Pública Estadual vinha demonstrando dificuldades para corresponder, enquanto organização, aos desafios do novo século. Os resultados dessa constatação eram evidentes: incapacidade de atender, de

¹ Pacto de Aprimoramento de Gestão da Política da Assistência Social de Santa Catarina de 27 de agosto de 2007.

² DOS SANTOS, N., O Novo Papel do Estado: Algumas Considerações Preliminares. Artigo não publicado. Florianópolis, 2003.

forma efetiva, às necessidades e expectativas dos cidadãos; modo de funcionamento prejudicial à concorrência e à competitividade do Estado e das empresas ali instaladas; ausência de coerência do modelo de gestão até então vigente; processos de decisão burocráticos e demasiadamente longos e complexos, que impediam a resolução, em tempo útil, dos problemas dos cidadãos criando desconfiança em matéria de transparência e de legalidade e, por fim, desmotivação dos funcionários e desvalorização do próprio conceito de missão de Serviço Público.

Ainda segundo Santos, vários estudos haviam sido feitos, muitos diagnósticos foram realizados e muitas propostas formuladas. Ensaíram-se algumas tentativas de reforma, chegando mesmo a serem tomadas algumas decisões, mas na maioria das vezes pontuais, parciais e demasiadamente casuísticas. Faltava segundo Santos, o necessário enquadramento geral de uma modernização e fortalecimento da gestão pública, articulada e coerente, mas principalmente a vontade política para fazê-lo.

Fazia-se necessário, portanto, criar uma nova cultura organizacional na administração pública, própria de um Estado moderno, propondo um estado central menor, mais eficaz e em condições de melhor executar as suas funções essenciais de definição de políticas, passando a execução dos programas e ações para as Secretarias de Desenvolvimento Regional e, sobretudo, fortalecendo a sua missão reguladora e fiscalizadora. Foi nessa direção que o atual governo de Santa Catarina assumiu uma nova concepção de gerir o bem público, concebendo um novo modelo de gestão, se comparado à administração pública tradicional, mais inovador e moderno. Nem Estado mínimo, nem Estado máximo, mas um Estado necessário, fundamentado em uma perspectiva contingencial das relações entre o Estado, a Sociedade e a Iniciativa Privada³.

A implantação das 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional, com poderes administrativos iguais aos das demais Secretarias Setoriais sem dúvida vem representando uma verdadeira revolução no sistema de administração do Estado de Santa Catarina, substituindo uma estrutura centralizada, por uma gestão baseada no fortalecimento dos poderes regional e local. A iniciativa de instituir esse novo paradigma de gestão demonstrou pioneirismo quando introduziu no Estado uma significativa mudança na cultura administrativa, descentralizando a execução das atividades da administração estadual, cujos resultados vêm sendo colhidos gradualmente.

Haja vista esse processo ser relativamente novo, do ponto de vista da sua construção no estado - já que iniciado no ano de 2003 - o amadurecimento das instituições, pode-se dizer, é ainda incipiente, no sentido da efetiva internalização dessa nova cultura de gestão, ainda existindo muita fricção de ordem burocrática (e política, já que a tessitura do atual governo é de coalizão) entre as atribuições das Secretarias Setoriais e as Secretarias Regionais, principalmente com relação à descentralização orçamentário-financeira.

Essas Secretarias atendem aos 293 municípios catarinenses, interagem com as representações políticas locais, fomentando a busca de soluções compartilhadas às condições sócio-econômicas de cada região, tendo como instrumentos de atuação os Conselhos de Desenvolvimento Regional, que são de extrema importância nas ações empreendidas por essas SDRs. Esses Conselhos de Desenvolvimento Regional foram criados para assegurar a livre participação de toda sociedade, exercendo a função de instância validadora das aspirações regionais, condição *sine qua non* para a necessária consolidação do processo de descentralização e regionalização. É na presença dos prefeitos e presidentes das Câmaras de Vereadores, que a participação de todos os municípios das 36 regiões do Estado se faz assegurar nesse Conselho. Porém, a falta de entendimento e comprometimento desses atores,

³ Programa CICERUS – Modernização e Fortalecimento da Gestão do Estado/Processo de elaboração da Lei Complementar Nº 284, de 28/02/2005 - Contexto e Fundamentação.

quanto ao seu real papel frente às demandas efetivamente regionais, seja pelo descaso com a causa político-partidária (já que todas as facções políticas, representadas na figura dos Prefeitos e Vereadores, participam desse Conselho), seja pela ausência de um plano de capacitação sistemático que lhes permita criar consciência crítica e promover a efetiva mudança de cultura em prol do desenvolvimento regional, fragiliza o processo e dificulta o alcance do seu objetivo.

Para que esse governo pudesse empreender seu objetivo maior de tornar Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica, promovendo a equidade entre pessoas e regiões⁴, e colocar o poder de decisão mais próximo do cidadão, como preconiza (e já preconizava as outras Leis Complementares também formuladas por esse governo) o parágrafo único do art. 4º da última lei de reforma administrativa - Lei Complementar nº 381 de 07/05/2007, algumas mudanças foram, portanto, imprescindíveis nas diversas áreas administrativas e gerenciais da sua estrutura organizacional como: as Secretarias Setoriais (sediadas em Florianópolis, centro administrativo do Estado) ficaram com a competência da formulação, normatização e controle das políticas públicas. Já as 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional, ficaram com a competência da coordenação e execução das políticas públicas nas regiões. Dificuldade essa, que trás no seu bojo todo processo cultural e político da sociedade brasileira, onde o interesse individual/privado se sobrepõe ao interesse coletivo/público.

A figura 1 apresenta o mapa da descentralização no Estado de Santa Catarina.



Figura 1 – Mapa da Descentralização do Estado de Santa Catarina.

Fonte: <http://www.spg.sc.gov.br/menu/planejamento/arquivos>

⁴ Visão do Estado de Santa Catarina para o ano 2015, formulada no *Plano Catarinense de Desenvolvimento – SC 2025*. http://www.spg.sc.gov.br/menu/planejamento/arquivos/Plano_Catarinense_de_Developmento-SC2015.pdf

Depreende-se, portanto, o que está na base desse modelo, é o objetivo de implementar estruturas locais de governo com competência efetiva para planejar ações e gerir recursos que atendam as suas demandas locais com maior eficiência, eficácia, efetividade e relevância o que, do ponto de vista do empoderamento local, é um passo significativo na conquista da autonomia e equidade regional.

É bem verdade, que o processo de descentralização em curso sofreu e sofre interferências das múltiplas interfaces a que está sujeito, que vão desde a capacidade de gestão administrativa/financeira do Estado até da coalizão política. Seria leviano negar, que fatores como esses fragilizam e tolhem o processo em curso, impedindo uma melhor performance por parte da atual gestão, principalmente na efetiva consolidação do nível regional.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Segundo Vergara (2007) toda pesquisa pode ser qualificada por dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. O primeiro aspecto, a finalidade, relaciona-se ao modo de abordar o problema formulado. O segundo aspecto se refere à maneira de investigação, ou seja, aos meios que serão empregados. Ressalva, porém, que as classificações não são estanques, podendo, dadas suas especificidades, conter elementos e características de um ou mais tipos de estudo.

O presente artigo seguiu os cunhos de uma pesquisa, mais precisamente um estudo de caso descritivo, cujo foco central foi a obtenção de dados, que permitiram observar o modelo de Governo do Estado de Santa Catarina. Além disso, quanto à natureza dos objetivos, a pesquisa é exploratória, pois proporciona expansão do conhecimento nas pesquisas de tomada de decisão, o que se tem observado uma escassez na literatura de estudos com esse foco. A pesquisa também é descritiva, uma vez que procura investigar por meio de questionários qual o contexto da descentralização.

Neste raciocínio, Beuren (2003, p. 80) afirma que “a caracterização do estudo como pesquisa exploratória normalmente ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada. Por meio do estudo exploratório busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa”. Quanto às pesquisas descritivas, Richardson (1999, p. 71) afirma que “os estudos de natureza descritiva propõem-se investigar o “que é”, ou seja, a descobrir as características de um fenômeno como tal. Nesse sentido, são considerados como objeto de estudo uma situação específica, um grupo ou indivíduo”.

Quanto à tipologia, a pesquisa é quali-quantitativa (RICHARDSON, 1999) mais predominantemente qualitativa. A pesquisa pode ser considerada qualitativa, à medida que trabalha com aplicação de questionários e inferências estatísticas descritiva. No entanto, embora, alguns autores discordem, este trabalho utiliza percentagem para representação dos dados, o que na visão de Richardson (1999), é elemento quantitativo.

O uso das técnicas estatísticas para fazer inferências a partir dos dados pesquisados caracteriza a lógica da presente pesquisa como sendo indutiva. De acordo com Richardson (1999, p. 35), “a indução é um processo pelo qual, partindo de dados ou observações particulares constatadas, podemos chegar a proposições gerais”.

Os dados são apresentados em forma de tabelas, quadros, gráficos e figuras; são descritos de forma objetiva e sistemática (BERELSON 1954, *apud* RICHARDSON, 1999) e examinados, categorizados e classificados (YIN, 2004).

Os questionários aplicados são estruturados com perguntas fechadas e semi-abertas (RICHARDSON, 1999). Quanto à natureza do estudo, este *paper*, pode ser considerado prático, pautado em um estudo de caso conforme Yin (2004).

Destaca-se que os dados são analisados por meio de uma análise de conteúdo. Nesta premissa, Cappelle (2007) declara que a análise de conteúdo é um método de codificação do texto (ou conteúdo) de uma peça escrita em diferentes grupos (ou categorias), em função selecionada de critérios. Para Cullinane e Toy (2000), a análise de conteúdo pode ser usada como um instrumento para determinar idéias-chave e temas em publicações. Nessa premissa, Bardin (2004, p. 37) corrobora que a análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”.

Os dados utilizados para este estudo, são de fontes primária e secundária segundo a visão de Richardson (1999), onde a fonte primária é aquela que tem relação direta com o acontecimento, como questionários, entrevistas, entre outros, enquanto que a fonte secundária é aquela que não tem relação direta com os acontecimentos, pois, a pesquisa é baseada em documentos já tornado públicos, neste estudo a utilização de Leis e Decretos. Neste sentido, este trabalho exigiu uma coleta de dados, por meio de documentos fornecidos pela Secretaria do Planejamento do Estado, relacionando questões referente a descentralização do Estado de Santa Catarina.

Primeiramente foi realizada uma revisão bibliográfica das ultimas três reformas administrativas do Estado de Santa Catarina, por meio de um levantamento bibliográfico referente aos conceitos de descentralização e desconcentração, o que proporcionou um aprofundamento do tema.

Posteriormente, foi elaborado um questionário para os gerentes de planejamento das Secretarias de Desenvolvimento Regional com sete perguntas, aonde procurou-se, abordar de uma maneira ampla, as atividades desenvolvidas pelas ações de governo através da descentralização, para uma análise do ambiente externo e interno, elencando aspectos relevantes para uma possível definição da descentralização catarinense em um processo descentralizador da administração pública.

De modo geral são observados os aspectos orçamentários e as competências das Secretarias de Desenvolvimento Regional. Para tanto foram enviados 36 (trinta e seis) questionários via e-mail para os Gerentes de Planejamento das Secretarias de Desenvolvimento Regionais, devido o fato dos Gerentes de Planejamento possuírem uma visão mais ampla do funcionamento do processo descentralizador decorrente no estado de Santa Catarina segundo a lei complementar nº. 381, criada em 07 de maio de 2007. E a relação da mesma com outros órgãos da administração direta e indireta, sendo a pessoa mais apta para responder o questionário. Desses, retornaram todos os 36 (trinta e seis) questionários respondidos, que foram tabulados e expressados, seus resultados auferidos, em gráficos. Os dados foram analisados de forma anônima, tendo em vista que muitas pessoas são figuras públicas, entre a omissão de informações tecnicamente relevantes e uma transferência parcial de responsabilidades éticas para o leitor, optei por essa última alternativa.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Assim, para a primeira pergunta: Do seu ponto de vista, qual a esfera de governo que desenvolveu mais a descentralização na Administração Pública? As categorias criadas foram: “Federal”, com 2 (duas) respostas ou 5,6%, “Estadual” com 34 (trinta e quatro) ou 94,4% e “Municipal” com nenhuma resposta ou 0%, representando dessa forma o conhecimento que os gerentes de planejamento das Secretarias de Desenvolvimento Regional, detém do processo descentralizador em Santa Catarina. Também representados os dados no gráfico 1.

Como análise da primeira pergunta, fica evidente que na grande maioria dos gerentes de planejamento, a esfera estadual, mais específico o estado de Santa Catarina, é o que mais desenvolveu o processo da descentralização, isso se deve a reforma administrativa homologada através da Lei nº 381 de 2007. No entanto, existem alguns gerentes de planejamento das Secretarias de Desenvolvimento Regional que optaram pela esfera federal como a que mais desenvolveu a descentralização, esse fato possivelmente se deve a insatisfação dos mesmos com imaturidade do sistema descentralizador no estado.



Gráfico 1– Qual a esfera de governo que desenvolveu mais a descentralização?

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na segunda pergunta: Qual o seu conhecimento da atuação e intervenção da Secretaria de Desenvolvimento Regional em seu Município? Onde foram criadas três categorias com o intuito de mensurar o nível de conhecimento dos gerentes de planejamento, em virtude do direcionamento da questão assim, obtive-se 0 (zero) respostas para “Conheço Pouco” ou 0% das respostas, para “Conheço Razoavelmente” obteve-se 13 (treze) respostas ou 36,1%, e em “Conheço Muito” obteve 23 (vinte e três) respostas ou 63,9%.

Caracterizando o ambiente em que se desenvolveu a Pesquisa, e o grau de conhecimento e informações das pessoas entrevistadas. Conforme os dados representados no gráfico 2.

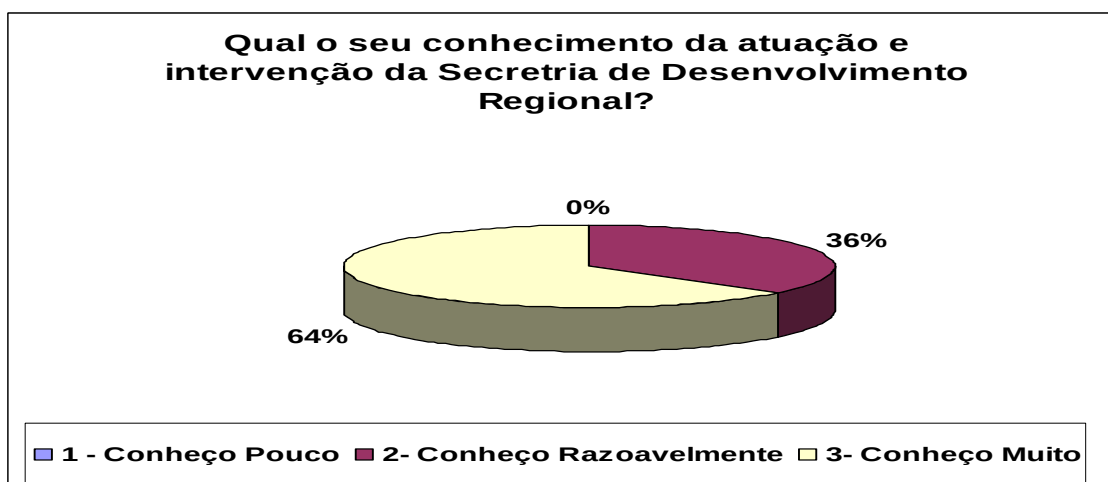


Gráfico 2 – Qual o seu conhecimento da atuação e intervenção da SDR?

Fonte: Elaborado pelos autores.

Analizando a segunda pergunta, é observado que 64% dos gerentes de planejamento respondentes conhecem muito da atuação e a intervenção que elas geram a suas respectivas regiões, sendo assim, um bom resultado. Porém, 36% conhecem razoavelmente a atuação e a intervenção de sua respectiva Secretaria de Desenvolvimento Regional, demonstrando a falta de preparo técnico destes gerentes, isso ocorre pelo fato de que os gerentes, até então, representam todos os cargos comissionados, ou seja, nem todo gerente de planejamento possui qualificação técnica para estar à frente do cargo.

Na terceira pergunta: Quais as mudanças que geraram impactos no seu Município, em função da descentralização do Governo em Santa Catarina? As categorias que foram filtradas foram: “Agilidade nas Ações Governamentais” obteve 0 (zero) resposta correspondendo a 0%, para “Descentralização Orçamentária” foram 13 (treze) respostas, ou seja, 36,1%, já para “Aproximação do Cidadão ao Estado” obteve 23 respostas assim representando 63,9% do total, cujos dados apresento no gráfico 3.

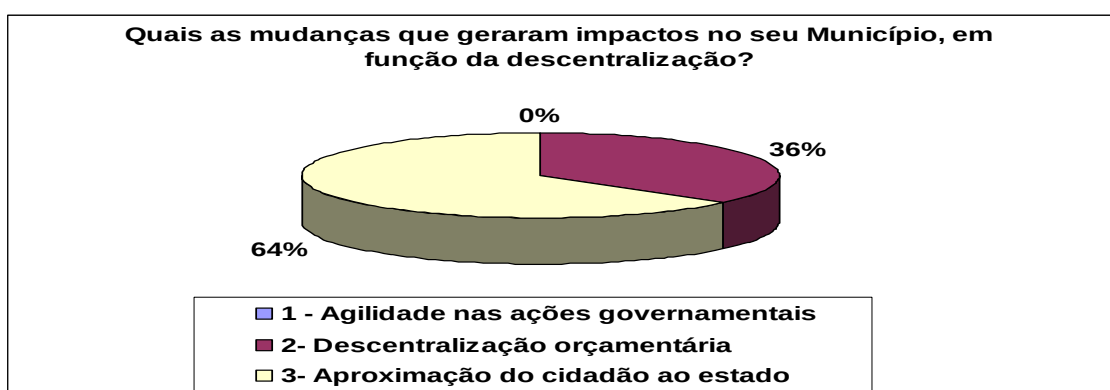


Gráfico 3 – Quais as mudanças que geraram impactos, em função da descentralização?
Fonte: Elaborado pelos autores.

Analizando a terceira pergunta, observa-se que a categoria “Agilidade nas ações governamentais” possui 0%, ou seja, apesar do estado catarinense estar descentralizado politicamente, as ações governamentais continuam lenta, isso se deve principalmente a falta da descentralização orçamentária o que deixa as Secretarias de Desenvolvimento Regionais ainda atreladas as Secretarias Setoriais.

A quarta pergunta: A descentralização do Governo e da Administração Pública, sob sua ótica, visa quais objetivos? As categorias que elencadas foram: “Desenvolvimento Regionalizado” obteve 13 (treze) respostas ou 36,1%, já a categoria “Distinguir Igualmente os Recursos” obteve 7 (sete) respostas, ou seja, 19,4%, já a categoria “Facilitar o Controle Social” representou 44,4% do total com 16 (dezesesseis) respostas. Representando dessa forma a visão individual de cada Secretaria de Desenvolvimento Regional referente aos objetivos da descentralização. Também representados os dados no gráfico 4.

Na análise da quarta pergunta, revela que os objetivos citados pelos gerentes de planejamento como: “Distribuir igualmente os recursos” e “Facilitar o controle social” não são de fato objetivos da descentralização, e sim uma ferramenta de gestão pública e um resultado esperado, o que já totaliza 64% das respostas. Somente sendo objetivo da descentralização a categoria “Desenvolvimento Regionalizado” com 36%, enfatizando o fato de que a descentralização catarinense ainda está em processo de formação e consolidação, assim levando os gerentes de planejamento visarem como objetivos ferramentas que necessitam ser aprimoradas, e não seu verdadeiro objetivo que é o desenvolvimento regionalizado.

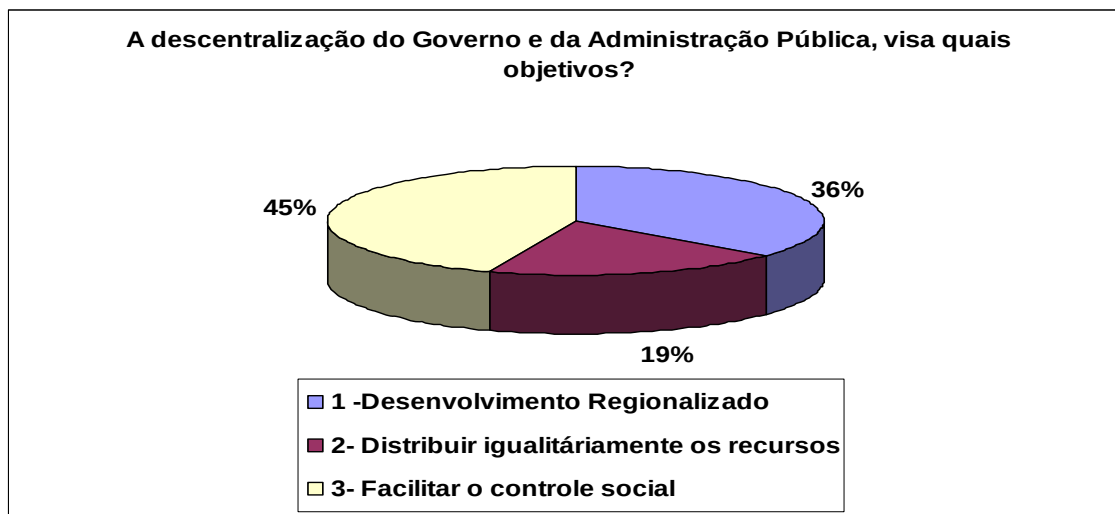


Gráfico 4 – A descentralização visa quais objetivos?
 Fonte: Elaborado pelos autores.

Na quarta pergunta: Na sua concepção, a descentralização em Santa Catarina aproximou os cidadãos do Governo Estadual? Sendo que 35 (trinta e cinco) respostas foram afirmativas “Sim”, assim, representando 97,2% e 1 (um) resposta negativa “Não” perfazendo 2,8%, demonstrando que para a grande maioria dos gerentes de planejamento das Secretarias de Desenvolvimento Regional, a descentralização decorrente no Estado de Santa Catarina de acordo com a Lei nº 381 de 2007, está correspondendo a um de seus objetivos que visa aproximar o cidadão da administração pública estadual segundo o gráfico 5.

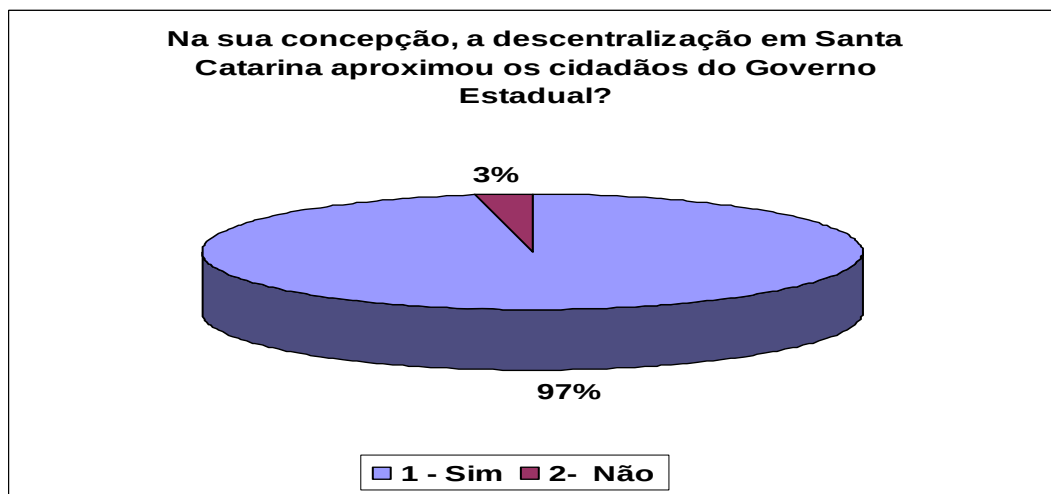


Gráfico 5 – A descentralização aproximou os cidadãos do Governo Estadual?
 Fonte: Elaborado pelos autores.

Na análise da quinta pergunta é visto que quase por unanimidade dos gerentes de planejamento, a descentralização catarinense conseguiu aproximar o cidadão do governo estadual, no entanto, como já foi revelado na questão anterior e nesta questão através dos 3% que representam a categoria “Não” os gerentes de planejamento possuem uma insegurança referente a maturidade política da população catarinense, tendo em vista que nos países europeus como França, Itália e Espanha foi necessário décadas para que a população exerça sua cidadania dentro de um contexto em que a administração pública é descentralizada e participativa.

Para a sexta pergunta: A participação dos cidadãos na discussão do desenvolvimento regional nesta Secretaria de Desenvolvimento Regional pode ser considerada? Foram elaboradas categorias que foram repetidas e as que mais se aproximavam em sentido e expressões, assim para “Inexistente” não obtive resposta, para “Em estruturação” obtive 10 (dez) respostas com 27,8%, para “Há mobilização dos atores sociais” foram 13 (treze) respostas com 36,1%, e para “Desarticulada” com 4 (quatro) respostas representando 11,1%, já para a categoria “Tímida” foram 9 (nove) respostas com 25%, como demonstradas no gráfico 6.

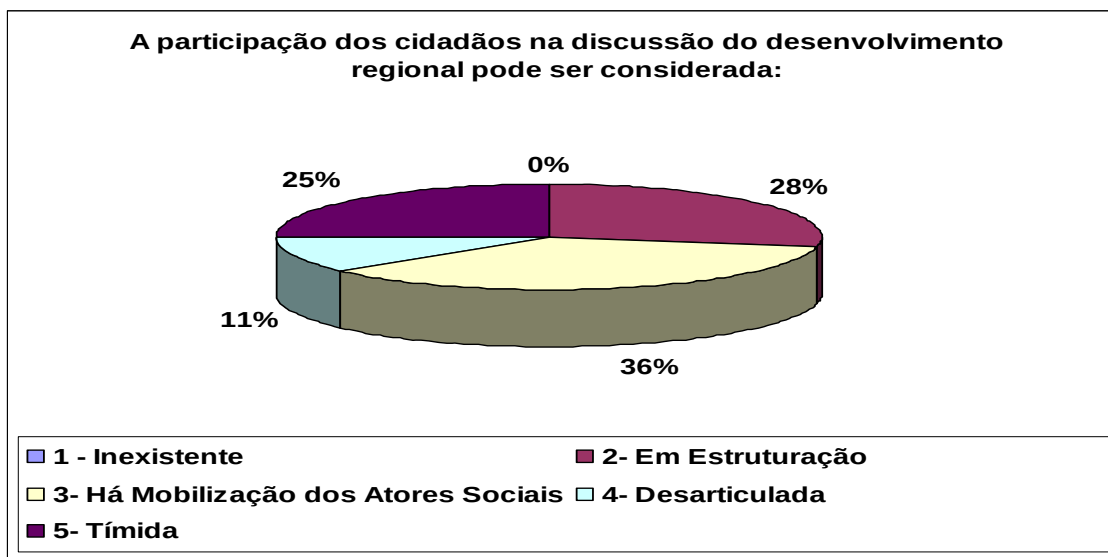


Gráfico 6 – A participação dos cidadãos pode ser considerada?

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na análise da sexta pergunta é demonstrado claramente como a participação social ainda é imatura, pois somando as categorias “Em estruturação”, “Desarticulada” e “Tímida” totalizando 64% dos respondentes, o que revela a falta de consciência do cidadão catarinense para com o desenvolvimento regional. Isso se deve também ao fato de que o estado de Santa Catarina é o único estado brasileiro em que a descentralização administrativa ocorre, e ainda somente a 8 (oito) anos, ou seja, tempo insuficiente para que uma cultura de regionalização seja instaurada.

Para a sétima pergunta: Assinale as duas alternativas que melhor definem a relação entre esta Secretaria de Estado e as Secretarias de Estado Setoriais? Foram elaboradas várias categorias buscando identificar nos respondentes seus conhecimentos sobre a relação das Secretarias de Desenvolvimento Regional com os órgãos Setoriais do governo estadual catarinense, tendo em vista que os respondentes puderam escolher duas categorias. Assim, tem-se para a categoria “subordinação” 14 (quatorze) respostas representando 23,3%, para a categoria “cooperação” foram 20 (vinte) respostas com 33,3%, e a categoria “articulação” obteve 14 (quatorze) respostas com 23,3%, para “competição” alcançou 7 (sete) respostas com 11,7% e para a categoria “desarticulação” foram 5 (cinco) respostas perfazendo 8,3%, segundo o gráfico 7.

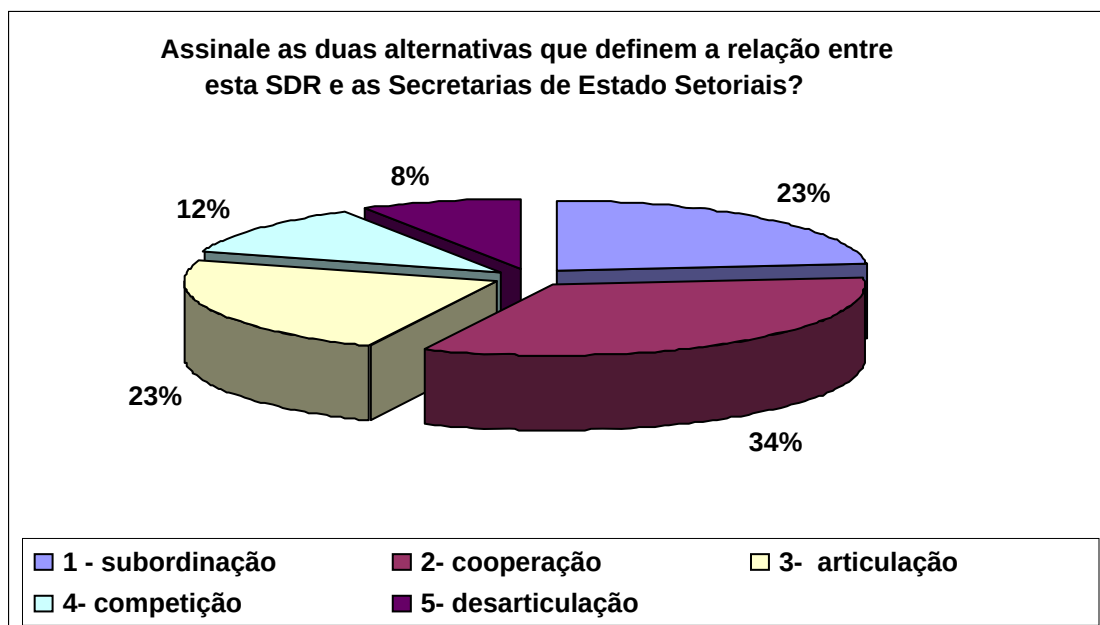


Gráfico 7 – Assinale as duas alternativas que definem a relação entre as SDR's e as Setoriais?
 Fonte: Elaborado pelos autores.

Para a análise da sétima pergunta foi observado que para as categorias de “subordinação”, “competição”, “desarticulação” foram auferidos 43% das respostas, demonstrando a insatisfação da relação das Secretarias de Desenvolvimento Regional com as Secretarias Setoriais, isso da centralização orçamentária nas Setoriais, isso passa uma sensação de subordinação das Secretarias Regionais, também de competição, pois, em muitos casos eles disputam pelos mesmos recursos e realizam os mesmos programas.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar a influência da descentralização sob a ótica da Governança Corporativa no desenvolvimento regional do Estado de Santa Catarina.

Através da evolução das Leis Complementares nº 243/03, 284/05 e 381/07, observa-se que ficaram alguns “gap”, entendidos como elementos estruturais que demonstrassem de forma mais clara os objetivos do Governo, pois o termo “descentralização” confunde-se com “desconcentração”, além de prever a democratização das ações, também, previa a desconcentração físico-territorial do governo. Ainda no primeiro momento da descentralização, que tem como início o governo do Estado até a Reforma Administrativa, que aconteceu com a Lei Complementar nº 284/05, pode-se identificar um período de transição, pois não aconteceu a reforma mais profunda nas Autarquias e Empresas Mistas e ainda na Lei Complementar nº 381, estas mudanças não ocorreram de forma efetiva, que suscitaram muitas críticas e desgastes desnecessários e evitáveis ao governo.

Uma das críticas mais frequentes e pertinentes que se ouve em virtude da descentralização em Santa Catarina é que o Governo não conseguiu atingir várias metas, dentre as quais se citam a economia dos gastos públicos e a descontração do orçamento estadual. Analisa-se, portanto, que o Estado já estava organizado em associações de municípios, organização esta que o Estado poderia utilizar para efetuar a descentralização e como medida de economia, poderia o governo dotá-las de uma melhor estrutura administrativa para alcançar os objetivos do Governo.

Foi observado também, o alto índice de desconhecimento por parte dos gerentes de planejamento das ações descentralizantes do governo, reflexo este que indica a imaturidade dos objetivos devido o fato desta reforma administrativa encontrar-se em um processo de concretização e aprimoramento, onde ainda não existe uma cultura formada tanto da parte dos administradores públicos quanto do cidadão catarinense referente a descentralização administrativa e a regionalização das ações.

Outra fragilidade presente nas ações do governo são as confusões sentidas nas atribuições das Secretarias Setoriais, meso e micro regionais, há uma desinformação quanto as competências dessas ações, nas obras paradas do governo, pergunto de quem seria a responsabilidade, fui informado de forma evasiva nas afirmações, ou seja, o que observa-se é que para o progresso todos querem que recaia sobre si as competências, já para os insucessos, ninguém quer assumir e quando não dar para fugir à responsabilidade, notou-se uma certa divisão, para que o ônus da causa não recaia sobre um ombro só.

Resumindo, a reforma administrativa decorrente no estado de Santa Catarina através da Lei Complementar nº 381, 07 de maio de 2007, até então não pode ser considerada uma descentralização e sim uma desconcentração, pois para ser caracterizado como descentralização as Secretarias de Desenvolvimento Regional deveriam possuir orçamentos próprios, no entanto, o orçamento é ainda centralizado nas Secretarias Setoriais. Outro aspecto que descaracteriza a descentralização no estado é o fato de não existir um planejamento regionalizado efetivo, o que dificulta a criação de critérios para a distribuição de recursos.

Como estudo futuro recomenda-se: a) pesquisas envolvendo as 36 Secretarias para verificar a aderência destas juntamente aos regimentos internos que norteiam suas diretrizes; b) realizar pesquisa junto a população para verificar se com a implantação das secretarias houve melhorias comparando as ações do governo descentralizado com o centralizado. Sugere-se ainda, pesquisas envolvendo as secretarias setoriais e seus âmbitos de atuação buscando identificar juntamente a estas quais ações ainda precisariam ser modificadas e/ou realizadas para facilitar o processo de descentralização.

REFERÊNCIAS

BEUREN, Ilse. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: Teoria e Prática.** São Paulo: Atlas, 2003.

BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. **Intervenções governamentais nos processos decisórios para a promoção do desenvolvimento regional: um estudo de caso das SDR de Santa Catarina.** In: REDES, Revista de Desenvolvimento Regional da Unisc. V.10, n.2, mai/ago 2005 – Universidade de Santa Cruz do Sul.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

DOS SANTOS, N., **O Novo Papel do Estado: Algumas Considerações Preliminares.** Artigo não publicado. Florianópolis, 2003. Disponível em: <<http://www.undp.org.br>> Acesso em: 25 abr. 2008.

LOBO, Thereza. **Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental.** In: Cadernos de Pesquisa, São Paulo, p. 5-10, agosto 1990.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social – Métodos e Técnicas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTA CATARINA, **Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005**. Dispõe sobre o modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.fapesc.rct-sc.br/arquivos/18012006leic284.pdf>>. Acessado em: 20 maio, 2008.

SANTA CATARINA, **Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007**. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Disponível em: <http://www.ccv.sc.gov.br/lei_complementar_381.pdf>. Acessado em: 20 maio, 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO. **Plano Catarinense de Desenvolvimento-SC2015**. Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/menu/planejamento/arquivos/Plano_Catarinense_de_desenvolvimento-SC2015.pdf>. Acessado em: 20 abr. 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO. **Projeto Cicerus – Modernização e fortalecimento da gestão do Estado**. Relatório Técnico. Florianópolis, 2005.

SIEBERT, Cláudia. Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da centralização à construção da solidariedade regional. In :SIEBERT, Cláudia [org.]. **Desenvolvimento regional em Santa Catarina**: reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau, Furb, 2001.

TOBAR, F. O CONECITO DE DESCENTRALIZAÇÃO: Usos e abusos. Planejamentos e políticas públicas. Brasília: IPEA, nº 5. 1991.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3º ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

CAPPELLE, M. C. A. *et al.* A produção científica sobre gênero nas organizações: uma meta-análise. *Revista de Administração (Read)*, v. 13, n. 3, Set.-Dez. 2007.

CULLINANE, K.; TOY, N. Identifying influential attributes in freight route/mode choice decisions: a content analysis. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, vol. 36, no. 1, p. 41-53.

APÊNDICE A – Questionário aplicado às Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDR's

1- Do seu ponto de vista, qual a esfera de governo que desenvolveu mais a descentralização na Administração Pública?

- () Federal
- () Estadual
- () Municipal

2- Qual o seu conhecimento da atuação e intervenção da Secretaria de Desenvolvimento Regional em seu Município?

- () Conheço pouco
- () Conheço razoavelmente
- () Conheço muito

3 – Quais as mudanças que geraram impactos no seu Município, em função da descentralização do Governo em Santa Catarina?

- ☐ Agilidade nas ações governamentais
- ☐ Descentralização Orçamentária
- ☐ Aproximação do Cidadão ao Estado

4 – A descentralização do Governo e da Administração Pública, sob sua ótica, visa quais objetivos?

5 – Na sua concepção, a descentralização em Santa Catarina aproximou os cidadãos do Governo Estadual?

- ☐ – Sim
- ☐ – Não

6- A participação dos cidadãos na discussão do desenvolvimento regional nesta Secretaria de Desenvolvimento Regional pode ser considerada:

- ☐ - inexistente
- ☐ - em estruturação
- ☐ - há mobilização dos atores sociais
- ☐ - desarticulada
- ☐ - tímida

7- Assinale as duas alternativas que melhor definem a relação entre esta Secretaria de Estado e as Secretarias de Estado Setoriais?

- ☐ - subordinação
- ☐ - cooperação
- ☐ - articulação
- ☐ - competição
- ☐ - desarticulação