

UMA DÉCADA DO MARCO INSTITUCIONAL-LEGAL DO MODELO DE GESTÃO DESCENTRALIZADA EM SANTA CATARINA: SINAIS DE GOVERNANÇA PÚBLICA?

Taisa Dias - PPGA - Mestrado em Administração UNISUL

taisadias.adm@gmail.com

Silvio Antonio Ferraz Cario - Doutorado em Administração e Economia UFSC,

fecario@yahoo.com.br

Área Temática: Economia Social e Políticas Públicas

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos dois séculos, o Estado passou a ser um organismo de capitalização do excedente econômico potencial. Por meio de uma realidade institucional por ele coordenada, assumiu o papel de estimulador, dinamizador e controlador das forças produtivas, visando ao desenvolvimento. Acontece, porém, que nesses mesmos dois últimos séculos a sociedade se transforma e se posiciona defendendo que a acumulação de capital por si só não significa desenvolvimento. Em outras palavras, a sociedade dá sinais de que reconhece que apenas o desenvolvimento econômico não garante o desenvolvimento de outras dimensões. Assim, em paralelo à transformação do papel do Estado dada nos últimos dois séculos, fica também reforçada a necessidade de uma mudança no padrão mental dos administradores públicos, devendo estes abandonarem a sistemática que sempre privilegia interesses individuais em detrimento do interesse coletivo.

No decorrer dos anos 1990, após o auge do projeto neoliberal, ficou reforçada a importância do papel do Estado num projeto de desenvolvimento, associando a sustentabilidade da democracia a um novo projeto de capitalismo regulado. Ao vincular o contexto das últimas décadas com a nova onda da democratização como meio de alcançar melhores índices de desenvolvimento, Diniz (2007) destaca que estamos de frente com a oportunidade de conferir ao Estado: i) um papel mais dinâmico nas áreas social e de planejamento; além de ii) uma maior capacidade de ação nas atividades exclusivas dele e até naquelas que não lhe são exclusivas, mas nas quais este agente pode e deve intervir para garantir direitos sociais elementares, tais como saúde, educação e segurança.

Partindo do pressuposto de que o sucesso da intervenção estatal depende do sistema escolhido, ou seja, da configuração da estrutura econômico-social (forças produtivas, relações de classe, estrutura de poder etc.), a análise da relação entre Estado e desenvolvimento

precisa, então, ser ampliada para outras dimensões diferentes da econômica. Nesse ponto, a questão deixa de ser a relação mercado e Estado para voltar a ser plena, ou seja, uma relação que envolve Estado, mercado e demais esferas da sociedade, interagindo no sentido de definir as prioridades em termos de desenvolvimento. Essa seria uma perspectiva multidimensional para um projeto de desenvolvimento, que considera os interesses de uma sociedade civil ativamente organizada, os interesses do mercado e sua lógica na acumulação de capital e os interesses do Estado enquanto agente coordenador do processo de construção conjunta (GUERREIRO RAMOS, 1989).

Nessa perspectiva de desenvolvimento, o Estado deve dirigir um sistema de governo capaz de fazer a administração de políticas públicas pensando no desenvolvimento a partir da visão multidimensional de sociedade, envolvendo, para tanto, os representantes das suas diversas dimensões. A constatação dessa transformação do papel do Estado demanda, por sua vez, a iminência de uma administração pública que o viabilize, ou seja, uma administração pública que lance mão da reunificação entre política e administração – duas dimensões que o desenrolar dos dois últimos séculos separou, mas que precisam ser reassociadas para que a sociedade possa, coordenada pelo Estado, participar do processo de elaboração e execução das políticas públicas, dos seus programas e projetos prioritários.

Feitas tais considerações, o presente texto se propõe ao avanço na construção do conhecimento sobre a transformação do papel do Estado e os diferentes movimentos da administração pública. Sua elaboração teve como objetivo principal contribuir com a construção do conhecimento acerca do movimento emergente que vem propondo a mudança de governo para governança. Para tanto, revisita os diferentes modelos de reforma administrativa e modelos de gestão adotados pelo Estado nos últimos dois séculos na maioria das administrações públicas ocidentais e que justificaram a mudança de papel desse agente em relação a um projeto de desenvolvimento para executar o papel que a sociedade espera dele neste século XXI.

Esta visita é apresentada e discutida na segunda seção do artigo, que acaba sugerindo a emergência de um movimento de mudança de governo para governança, dividindo-se esta em duas importantes perspectivas: uma de fortalecimento dos ideais neoliberais e outra de mais democratização dos processos como forma de atender aos interesses de uma sociedade multidimensional. A segunda perspectiva trata do movimento como proposta de reunificação entre política e administração – mal de origem da Administração Pública – e, assim, uma subseção dedica-se ao avanço da reflexão sobre sua discussão teórica. Essa subseção avança,

ainda que de maneira breve, na discussão sobre o tema que vem, desde os últimos anos do século XX, se fortalecendo e que aqui é chamado de Governança Pública.

A terceira seção do artigo caracteriza e descreve os procedimentos adotados para a pesquisa realizada junto ao modelo de gestão do governo do Estado de Santa Catarina, tentando refletir sobre a existência de indícios de migração para a ideia de Governança Pública na referida administração.

A quarta seção apresenta a análise dos resultados da pesquisa que teve o arcabouço institucional-legal (legislação e estrutura organizacional) do referido modelo de gestão como objeto de estudo – delineando-se como um ensaio para o avanço nas pesquisas empíricas sobre Governança Pública.

A quinta e última seção encerra o artigo tecendo comentários a respeito dos diferentes movimentos da administração pública e sua relação com o movimento de mudança de governo para governança.

2. A TRANSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DO PATRIMONIALISMO À GOVERNANÇA

2.1 A Administração Pública numa perspectiva histórica:

As administrações públicas sempre realizaram mudanças nas suas políticas de administração e no desenho das suas estruturas, o que, de certa forma, deve refletir a mudança na forma do Estado se relacionar com a sociedade. O debate que envolve a relação entre Estado e sociedade é antigo e reforça a compreensão de que este agente vem, ao longo de muitos movimentos de reforma administrativa, reduzindo sua atuação como executor direto de serviços e assumindo o caráter de mobilizador e ativador dos diversos atores. A capacidade de promoção e coordenação estratégica para o desenvolvimento da sociedade passa a estar no centro de suas funções (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Todavia, o referido debate, embora antigo, ainda não se mostrou capaz de demonstrar como fazer com que o Estado possa ser o coordenador executivo de um projeto de desenvolvimento de uma sociedade, respeitando a sua multidimensionalidade, reconhecendo suas várias racionalidades e diferentes interesses, afastando-a dos efeitos negativos da unidimensionalidade que insiste em privilegiar interesses individuais em detrimento do coletivo.

Contudo, uma análise acerca dos diversos movimentos de reformas administrativas que aconteceram nas administrações públicas e que se reporte ao século XIX com Wilson (1887) e sua ênfase na dicotomia entre política e administração, assim como à Weber (1930; 1978) e sua ênfase na burocracia, demonstra que isso não foi sempre assim.

Ao longo do século XVIII, quando se estruturou o liberalismo, o Estado, que havia nascido absoluto, passou a ter uma atuação que o tornou restrito a um pequeno núcleo estratégico para dar conta da sua função básica de garantidor da ordem e segurança nacionais. Durante o século XIX, o absolutismo do Estado foi conduzido em paralelo a um sistema político liberal que, não observando a separação entre o patrimônio da monarquia e o patrimônio público, se desenhava patrimonialista.

Nesse tempo, o aparelho do Estado atuava como extensão do poder da monarquia e os servidores públicos eram considerados nobres. Marcado pela confusão entre os interesses públicos e privados, o patrimônio público era confundido com os bens da realeza. Os cargos públicos eram concedidos na ideia de recompensa ou troca de favores, fomentando a corrupção, o nepotismo, o clientelismo e a condução da administração pública por parte dos soberanos. O Estado permaneceu, nesse período, alheio à dimensão social e submetido à liderança da dimensão econômica (unidimensional). Assim, durante grande parte do período em que se manteve o sistema político liberal e o Estado mínimo, a lógica patrimonialista deu o tom às administrações públicas.

Esse Estado mínimo, entretanto, começou a ruir com o final da I Guerra Mundial (1914-1918), resistindo até aproximadamente a década de 1930. Dados os prejuízos da lógica patrimonialista e o avanço do capitalismo, a partir da segunda metade do século XIX, teve início aquela que viria ser conhecida como a reforma burocrática. As consequências do mercado livre defendido pelos liberais e a desintegração das dimensões social e econômica provocaram uma crise generalizada que deu origem ao Estado intervencionista. Com isso, as ideias weberianas de administração racional-legal passaram a ser adotadas como solução para a superação dos efeitos negativos do patrimonialismo e também por ter mais relação com o sistema capitalista de produção que avançava continuamente. A administração pública burocrática pautou-se, então, na necessidade de escolha dos meios mais adequados para atingir melhores graus de eficiência, aderindo aos princípios weberianos de formalização, divisão do trabalho, hierarquia, impessoalidade, meritocracia, separação entre propriedade e administração, profissionalização dos funcionários, previsibilidade e uma ênfase na função controle para atenuar os efeitos negativos do patrimonialismo e garantir os resultados demandados pelo capitalismo.

Nesse movimento, as regras eram definidas e protegidas para que não fossem alteradas sem uma nova formalização; cada funcionário tinha suas atividades bem definidas em torno de uma função específica; uma hierarquização rígida garantia que as funções pudessem ser controladas pelo nível de chefia superior; as funções eram dissociadas da pessoa que as executava e poderiam ser continuadas normalmente na necessidade de substituição; a escolha das pessoas para ocuparem os cargos era feita em função da competência e do mérito, e para mantê-las, existiam métodos de avaliação que se pautavam em critérios objetivos. Além disso, as pessoas interagiam com o sistema produtivo do bem público, conscientes de que isso não lhes permitia confundi-lo com propriedade particular. Existia investimento na sua profissionalização e estas deveriam se comportar de acordo com as leis e os procedimentos estabelecidos para que, com isso só, fosse alcançada a eficiência objetivada (WEBER, 1930; 1978). Em resumo, o foco estava no processo e na garantia do seu controle.

Mas, o conjunto de princípios burocráticos gerava um ritual que não resistiu ao avanço tecnológico e às consequências da mudança do modelo de desenvolvimento fruto da globalização. Associado ao movimento de democratização, a administração pública burocrática passou a ser inviabilizada pela sua estrutura densa. Na segunda metade do século XX, frente ao intenso ritmo do sistema capitalista e à nova dinâmica que assumiram as relações sociais e econômicas, tal movimento da administração pública se mostra limitado pela sua obediência cega às leis, ao determinismo e à linearidade que já não estavam mais de acordo com o novo ambiente que demandava mais agilidade e a garantia de melhor qualidade na prestação dos serviços públicos. A hipertrofia do Estado diminuiu ainda mais a sua eficiência na prestação de serviços e na intervenção econômica. A crise do Estado se instala, e de modo associado também se instala a crise do modelo burocrático, do Welfare State e do modo de intervenção até então adotado (BRESSER-PEREIRA, 1998; BEVIR, 2010).

Nos bastidores disso, depois da II Guerra Mundial, um movimento intelectual liderado por Simon (1957), Waldo (1948) e Merton (1949) também questionava a adoção dos princípios burocráticos na Administração Pública. Outro movimento passou a ocorrer na década de 1980, fazendo com que o modelo weberiano e a dissociação wilsoniana (separação entre política e administração) passassem a ser questionados. A iminente inviabilidade da estrutura do referido modelo de Estado intervencionista induz aos movimentos de descentralização e desconcentração e estimula a mudança do foco no processo para o foco nos resultados que orientaria a transição do movimento de administração pública burocrática para a corrente conhecida como New Public Management (NPM).

A Nova Gestão Pública (NPM) promoveu a adoção de princípios da administração de organizações privadas na administração pública e passa a ser também chamada de administração pública gerencial – termo significativamente adotado pela academia brasileira, que passou a vivenciar tal movimento a partir da década de 1990. Tal abordagem emergiu como alternativa para a atenuação das disfunções burocráticas que, nas palavras de Secchi (2009, p. 353), foram “[...] o impacto da prescrição estrita das tarefas (red tape) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas”.

Dentre esses objetivos que motivaram a reforma da administração pública burocrática para a administração pública gerencialista, estava a necessidade de promover serviços públicos com melhores níveis de qualidade e significativa redução dos seus custos. Nesse sentido, o movimento de descentralização e desconcentração, o estabelecimento de parceria com a iniciativa privada e a participação da sociedade civil mostraram-se bastante intensos com a chegada da Nova Gestão Pública (ou administração pública gerencialista, para o caso brasileiro). Algumas atividades estatais passaram, então, a ser compartilhadas com a sociedade civil (organizações sociais) e com a iniciativa privada (terceirizações e as parcerias público-privadas, por exemplo). Foi também observado o movimento de criação de órgãos com a função específica de formulação da política pública no nível centralizado e de unidades descentralizadas para executar tais políticas.

O foco foi deslocado da eficiência (processo) para a eficácia (resultados) e se passou a preconizar valores como produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, adoção de práticas peculiares a organizações privadas (marketization) e, teoricamente, uma administração mais imbuída de responsabilização, transparência e controle sobre os resultados (accountability) (BEVIR, 2010; DENHARDT, 2004).

No que tange aos critérios traçados para promover a meritocracia, no entanto, enquanto na administração pública burocrática estes tratavam de aspectos como assiduidade, disciplina e tempo de serviço, agora haviam migrado para a ideia de produtividade e eficiência. Em outras palavras, ganharam força os critérios que ajudavam no controle dos resultados e não mais do processo. Entre outras coisas, a administração pública gerencial lançou mão de iniciativas como a transferência do poder central para órgãos intermediários e locais, o fortalecimento do processo de coordenação das relações originadas pelas diversas atividades realizadas por órgãos e instituições externas ao governo ou de outros níveis deste, o aumento da autonomia de outros órgãos da administração pública, a capacitação de executivos, a criação de carreiras específicas para cargos de níveis estratégicos e sistemas de

valorização dos funcionários públicos de maneira a executar o novo modelo e atingir os objetivos que motivaram a reforma.

Além disso, esse “remédio” contra as amarrações burocráticas promoveu um clima de competição ao recorrer a ferramentas da administração de organizações privadas como avaliação de desempenho e de eficácia para implementar a meritocracia e descentralização política e administrativa para promover a presumida autonomia aos administradores dos processos e ensaiar a participação de outros atores. Enquanto a velha administração pública trabalhava com o conceito de igualdade, ou seja, a política pública sendo aplicada a todos, a abordagem gerencialista ensaiou o reconhecimento às diferentes necessidades e interesses. Essa perspectiva chamou atenção para a importância da participação e foi em busca de estruturas organizacionais mais abertas e permeáveis, propondo a substituição da hierarquia e da competição pela participação.

Acontece, porém, que essa participação não estava pautada no sentido de promover processos mais democráticos; era apenas em termos de atingir melhor resultados dos processos administrativos e, conseqüentemente, dos resultados da administração pública. Esta transição não se deu na totalidade das características, uma vez que alguns dos princípios gerencialistas derivaram do movimento burocrático, tais como: critérios rígidos para a adoção da meritocracia, a avaliação de desempenho para garantir a competência e reconhecer a manutenção no cargo, o sistema de carreiras no serviço público, a profissionalização dos funcionários e a impessoalidade (BRESSER PEREIRA, 1998). Seus estudiosos não trabalharam no sentido de propor uma corrente alternativa à hegemonia da administração pública burocrática. Apesar de apresentar iniciativas inovadoras, tal movimento parece uma adaptação às demandas mais gerais por equidade e participação, uma vez que uma comparação entre os elementos essenciais dos movimentos burocrático e gerencialista permite concluir que ambos mantêm a separação entre política e administração.

A separação de funções entre política e administração permeia o modelo burocrático weberiano, em que o processo de construção da agenda pública é visto como tarefa eminentemente política, enquanto a implementação da política pública é de responsabilidade da administração. No gerencialismo, a responsabilidade sobre os resultados das políticas públicas recai sobre os ombros dos políticos. No entanto, a distinção entre política e administração é suavizada quando evoca a descentralização do poder de decisão, o envolvimento da comunidade e de burocratas no desenho das políticas públicas (SECCHI, 2009, p. 362).

O entendimento de que a abordagem gerencialista atenuou essa dissociação é importante, mas também significa que ela não promoveu a superação desse mal de origem nas teorias que suportam os movimentos da Administração Pública até aqui tratados. Waldo

(1948), porém, já havia alertado que inevitavelmente surgiriam questões de valores, questões de relação entre práticas administrativas e teoria democrática. Em outras palavras, o contraponto baseado no interesse pela administração democrática continuaria existindo. Permanece, então, a necessidade de compreender como pode se dar a reintegração entre a política e a administração e as tentativas para a derivação de uma nova base epistemológica para o estudo da Administração Pública, capaz de reconciliar os interesses empíricos e normativos, ou seja, teoria e prática, e, da mesma forma, priorizar interesses coletivos em detrimento de interesses individuais.

Nas últimas décadas, no entanto, é que essa necessidade emerge como uma crítica direta e específica ao modelo racional, tentando levar o campo da Administração Pública para além de uma teoria formal. A partir da década de 1980, diante da Crise do Estado, enquanto uma parte da academia segue nos ideais neoliberais e fortalece o movimento do NPM que sustenta as ideias gerencialistas, outra parte insiste na concepção de Administração Pública como instrumento de um projeto democratizante com vistas ao desenvolvimento desejado por uma sociedade.

2.2 Governança Pública: uma resposta da corrente democratizante

Como a seção anterior permite entender, entre 1930 e 1950 surgiu a preocupação com a meritocracia e o profissionalismo nas administrações públicas, predominando a questão da eficiência (processo). Isso reforçou uma orientação racional-intencional baseada nos trabalhos acerca da administração científica de Taylor e da teoria da burocracia de Weber (1930). A partir da década de 1950 até os anos 1970, o papel do Estado se transforma e é fortalecido. Em face de uma visão unicista e tecnicista, o planejamento e a atuação estatal passaram a ser centralizados. Este movimento teve o objetivo de garantir a competência e a autoridade do Estado para dar conta do seu papel, que contemplava a ideia de ele ser o único responsável pelo planejamento e execução das políticas públicas, portanto, por meio de uma administração centralizada. Existia forte ênfase na hierarquização e na impessoalidade (WEBER, 1930), distanciamento entre técnica e política e uma ação administrativa centrada na racionalidade orientada aos fins (GUERREIRO RAMOS, 1989). Por isso, a proposta weberiana de burocracia assumiu hegemonia na Administração Pública durante praticamente metade do século XX.

Quadro 1 – A transformação das funções do Estado e os movimentos da Administração Pública correspondentes

Período Predominante	Função do Estado	Movimento da Administração Pública
-------------------------	------------------	------------------------------------

Fim século XVIII até início do século XX	Garantir a ordem e a segurança nacionais.	Patrimonialista
Décadas de 1930/1940 até fim da década de 1970	Coordenar o processo de cooperação que envolve agentes nacionais, atenuar os efeitos negativos do patrimonialismo e melhorar a eficiência dos processos.	Burocrático
Década de 1980 até metade da década de 1990	Garantir as funções básicas, tipo saúde, segurança, educação, etc.	Gerencialista (base no New Public Management)
Década de 1980 até dias atuais	Coordenar o processo de cooperação para solução das questões socioeconômicas envolvendo agentes nacionais e internacionais, a sociedade civil e a comunidade local.	Governança Pública (base na ideia de Administração Pública como instrumento de melhoria da democracia)

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de DIAS (2012).

Com o passar do tempo, o movimento da administração pública burocrática – no qual é evidenciada a importante herança intelectual de Weber (1930; 1978) e a separação entre política e administração (WILSON, 1887) – se mostrou ineficiente e oneroso para a produção do bem público. Weber (1930) desenvolveu o modelo tendo como axioma fundamental a autoridade racional-legal e daí originam-se algumas das suas principais características que justificariam a separação entre planejamento e execução das políticas, dando um contorno prático à dissociação wilsoniana para as dimensões política e administrativa que pressupunham a primeira como responsável pela elaboração das políticas públicas e a segunda como responsável pela sua execução.

As limitações do movimento burocrático incentivaram uma nova reforma. Na intenção de promover a execução do novo papel do Estado, surge, no início da década de 1980, o movimento que viria a ser chamado, num âmbito internacional, de New Public Management (NPM). No Brasil, esse mesmo movimento ficou conhecido como Administração Pública Gerencialista que, nos trilhos neoliberais, se apresenta ainda associado ao modelo da racionalidade econômica, ou seja, sem voltar-se para a superação do mal de origem do campo, a saber: a separação entre política e administração.

Diante disso, uma reflexão merece ser destacada: embora existam várias teorias distintas sobre o campo da Administração Pública e diferentes movimentos de reforma, uma base epistemológica convencionada reconhece o predomínio de um modelo racional, baseado implicitamente na ciência social formal, que acaba mantendo a dicotomia entre política e administração. Mesmo no movimento do NPM, manteve-se inviabilizada a demanda por um Estado mais articulador das diversas relações que se potencializam a partir da ideia de democracia. No entanto, sempre existiram argumentos importantes de contraponto ao modelo racional no campo e estes vêm sendo fortalecidos a partir dos debates voltados às diversas reformas administrativas e de Estado nas últimas três décadas.

A partir da Crise do Estado, emergiu um movimento na Administração Pública que vem adotando o termo governança para se identificar. O termo passou a ser utilizado em função da necessidade de dar conta das relações agora não mais restritas ao ambiente interno do aparelho estatal. Ao se inviabilizar em função da estrutura densa (administração pública burocrática), o Estado lança mão da descentralização político-administrativa, das parcerias público-privadas, das privatizações e terceirizações de serviços públicos, por exemplo. Ao fazer isso, dá início ao que Kooiman (2003) chamou de mudança de governo para governança. Para Bevir (2010), isso desencadeou a new governance que, segundo ele, derivou em duas direções: uma governança neoliberal e uma governança democrática.

A primeira mantém os pressupostos do modelo racional e a segunda sustenta-se na adoção de teorias democráticas para tentar fazer com que a Administração Pública, como instrumento de um projeto democratizante, possa contribuir para sustentar a redefinição do papel do Estado frente aos interesses e ao desenvolvimento de uma sociedade e sua multidimensionalidade. Esse movimento de governança na perspectiva democrática (doravante chamado de Governança Pública) nasceu, então, em paralelo ao refinamento das ideias neoliberais e vem fortalecendo-se ao tentar garantir, por meio de mecanismos de democracia, a participação dos diversos segmentos da sociedade na promoção do desenvolvimento.

O debate atual no campo da Administração Pública aponta duas ideias que permeiam uma nova perspectiva: i) a Administração Pública precisa ser entendida como um processo de administração da mudança em busca de valores sociais publicamente definidos e não apenas como administração governamental; e ii) se governo é diferente de empreendimento privado, a Administração Pública também é diferente da administração de organizações privadas (DENHARDT, 2004).

Organizações públicas como parte da estrutura de um governo têm seu interesse voltado à prestação de serviços ao público e não à produção de lucros; têm metas mais difíceis de serem mensuradas e por isso são limitadas em relação ao grau de eficiência que podem atingir, já que essa prestação de serviços e a avaliação da respectiva eficiência são voltadas ao interesse público. Seus processos de tomada de decisão devem, assim, ser de perspectiva pluralística e resultados de um processo pluralístico exigem processos democráticos. Para isso, as organizações públicas e toda a estrutura do Estado devem ser permeadas pelo objetivo da responsividade tanto quanto devem corresponder aos anseios públicos.

Diniz (2007) contribui com o debate salientando que é iminente e necessária a ruptura com o padrão hegemônico de burocracia (weberiana), o que implicaria melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado, sendo que um pensamento reformista para o Estado corresponde, para a autora, à terceira onda de democratização e a uma nova abordagem das relações num cenário agora global.

No novo milênio, [...] o grande desafio é o da sustentabilidade da democracia. Alcançar a estabilidade a longo prazo, por sua vez, requer as três modalidades de déficits historicamente acumulados: o déficit de inclusão social, revertendo os altos graus de concentração da renda e de desigualdade, o déficit de capacidade de produzir resultados socialmente desejados, revertendo o padrão patrimonialista de ação estatal e, finalmente, o déficit de accountability, reduzindo os graus de discricionariedade das autoridades governamentais (DINIZ, 2007, p. 53).

A discussão teórica (DENHARDT; DENHARDT, 2003; KOOIMAN, 2003; PIERRE; PETERS, 2000; RHODES, 1997; 2000; 2010) permite compreender que o movimento de Governança Pública – nascido em paralelo com os ideais do New Public Management – vem ocupando importante espaço no debate das ciências sociais desde o final do século XX. Assim, apresenta-se como proposta para melhorar a democratização dos processos e como meio de atingir resultados mais responsivos, respeitando uma visão multidimensional de sociedade. Em outras palavras, esse é o movimento que se propõe a vibilizar o Estado coordenador das relações entre os diversos atores e que se apresenta como alternativa para a nova forma de relação entre Estado e sociedade, passando esta a ser parceira fundamental para o planejamento e a execução de políticas públicas.

Acontece, porém, que Governança Pública ainda é um movimento recente e sua juventude sugere que resistamos a reconhecê-la como um novo modelo de Administração Pública, diferente do que a literatura costuma fazer quando se refere à Administração Pública Burocrática e ao New Public Management. Mas, para que o movimento possa se sustentar como proposta que instrumentaliza o Estado em relação à forma de desenvolver e implantar

um sistema de governo que regule as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, para que os interesses sejam permeados por uma perspectiva substantiva e o desenvolvimento seja fruto da ação coletiva (GUERREIRO RAMOS, 1989), é necessário avançar no debate teórico e na sua práxis para tentar demonstrar como o agente público pode ser coordenador e promotor de uma sociedade na sua concepção multidimensional.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa que resultou neste artigo utilizou-se de uma abordagem predominantemente qualitativa em relação ao problema que a incentivou. No tocante aos objetivos, ela classifica-se como exploratória por buscar a aproximação intensa com o problema estudado e ainda como descritiva por ter passado pela caracterização do objeto pesquisado.

Para desenvolver o primeiro objetivo específico, que trata dos elementos teóricos e analíticos da transição da Administração Pública até o que aqui está chamado de Governança Pública, abordaram-se os aspectos que envolvem a relação entre Estado e sociedade para o desenvolvimento. Para a teorização sobre Governança Pública enquanto movimento emergente da Administração Pública que evoca a melhoria da democratização dos processos que envolvem a elaboração e execução das políticas públicas, programas e respectivos projetos, utilizaram-se os autores Diniz (2007), Denhardt e Denhardt (2003), Denhardt (2004), Kooiman (2003), Pierre e Peters (2000), Rhodes (1997, 2000, 2010), Secchi (2009), dentre outros.

No tocante ao segundo objetivo, que visou à análise do arcabouço institucional-legal do modelo de gestão descentralizada do governo do Estado de Santa Catarina em busca de indícios de Governança Pública, utilizaram-se publicações que regulamentam e delineiam conceitualmente o modelo objeto do presente estudo, tais como: Plano 15, Mensagem Anual do Governador (2003, 2011) e as Leis Complementares que o regulamentaram. Assim, a coleta de dados – todos secundários – se deu de forma documental, tomando por base as publicações que expõem o arcabouço institucional-legal do modelo de gestão descentralizada do governo de Santa Catarina, no período de 2003 a 2011.

4. O MODELO DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO ESTADO DE SANTA CATARINA E A TRANSIÇÃO PARA GOVERNANÇA PÚBLICA

A realidade de indícios neoliberais que permeou a década de 1990, a associada atenuação da participação estatal na coordenação do desenvolvimento e a diminuição do ritmo

de crescimento econômico no início dos anos 2000 foram os argumentos mais fortes adotados por Luiz Henrique da Silveira – governador eleito para o mandato de 2003-2006 – para estabelecer, na época da sua campanha, o plano de governo que projetava Santa Catarina para o ano de 2015. Após vencer as eleições, o governador e sua equipe transformam as propostas do Plano de Governo (Plano 15) em leis e o modelo de descentralização administrativa do governo estadual em prol do desenvolvimento regional começa a se concretizar.

A referida reforma administrativa, que delineou o modelo objeto do estudo aqui discutido, teve seu início no primeiro mandato do governador Luiz Henrique da Silveira (2003-2006) e foi continuada no mandato seguinte (2007-2010) em função da sua reeleição, e assegurada na campanha eleitoral e no primeiro e segundo anos de governo de Raimundo Colombo (2011-2014) - sucessor eleito.

Assim, são diversos dispositivos legais que sustentam o modelo de gestão delineado para a administração pública catarinense desde 2003. Ao final do primeiro mês de governo de Luiz Henrique da Silveira, a promulgação da Lei Complementar (LC) nº 243, de 30 de janeiro de 2003, deu início à descentralização administrativa, estabelecendo uma nova estrutura organizacional para a administração pública estadual, considerando, como postulados, quatro linhas básicas:

- a) Descentralização: tem o propósito de deslocar o governo efetivamente por todo o território catarinense no intuito de aproximá-lo da sociedade por meios das regiões e dos representantes da sociedade civil organizada em articulação com o representante do Estado;
- b) Municipalização: tem o propósito de colocar o governo central à disposição dos municípios para apoiá-los na execução de obras locais que venham garantir melhor condições de vida para a respectiva população;
- c) Prioridade social: tem o propósito de desenvolver programas estaduais que darão prioridade a áreas sociais específicas, tais como: habitação, saneamento e meio ambiente, atendimento ao menor, ao adolescente e ao idoso, por exemplo; e
- d) Modernização do Estado: tem o propósito de obter mais eficiência, garantir a transparência e a participação da sociedade (SANTA CATARINA, 2003).

A LC 243/2003 estabeleceu uma nova estrutura administrativa do Poder Executivo catarinense criando: i) as primeiras 29 (vinte e nove) Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR); ii) os 29 (vinte e nove) respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR); e, iii) o Conselho Estadual de Desenvolvimento (DESENVESC) com competência para formular políticas estaduais de desenvolvimento econômico, emprego e renda e assim buscar um novo modelo de desenvolvimento para o Estado (SANTA CATARINA, 2003).

Uma segunda reforma ocorreu ainda no primeiro mandato do governo Luiz Henrique da Silveira (2003-2006) e a LC 284, de 28 de fevereiro de 2005, definiu e estabeleceu o modelo de gestão, além da cultura organizacional a serem desenvolvidos e adotados na

administração pública catarinense. Desta vez, a reforma tratou de aspectos também conceituais, fortaleceu a descentralização e deu mais poder aos CDRs. Além de criar a SDR de Dionísio Cerqueira, elevando de 29 (vinte e nove) para 30 (trinta) o número de SDRs e CDRs. Esta reforma adicionou à competência das SDRs a elaboração do seu plano de desenvolvimento regional (SANTA CATARINA, 2005).

A terceira reforma ocorreu no início do segundo mandato do governador reeleito Luiz Henrique da Silveira. A LC 381, de 07 de maio de 2007, aprimora os conceitos fundamentais do modelo de administração pública para o Estado de Santa Catarina, aprofunda mais uma vez o processo de descentralização administrativa em curso e deixa mais adequadamente definidas as competências de todos os órgãos do Poder Executivo. A partir dela as Secretarias Setoriais assumem a função de planejar e normatizar as políticas públicas, enquanto às SDRs é dada a competência de agirem como agências de desenvolvimento, devendo executar as políticas desenvolvidas pelas setoriais nas suas regiões. Mais especificamente, passa a caber às SDRs a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle das políticas, de forma articulada com as Secretarias Setoriais e com as estruturas descentralizadas da Administração Indireta do Estado. Também nessa reforma são criadas as SDRs de Itapiranga, Quilombo, Seara, Taió, Timbó e Braço do Norte, passando a totalizar 36 (trinta e seis) (SANTA CATARINA, 2007).

As três leis complementares acima referidas sustentaram o início e o aprimoramento do processo de descentralização administrativa durante os dois mandatos de Luiz Henrique da Silveira (2003-2009) e o de seu sucessor Leonel Pavan (2010). Ao suceder os idealizadores do modelo, Raimundo Colombo sancionou a LC 534, de 20 de abril de 2011, que definiu uma nova reforma administrativa para a administração pública catarinense.

No que tange à divisão da estrutura em nível setorial e regional, ao modelo de gestão e à cultura delineada pelas três reformas anteriores, Raimundo Colombo – eleito com o apoio da coalizão político-partidária que também havia apoiado a eleição e reeleição de Luiz Henrique da Silveira – em nada altera o modelo (SANTA CATARINA, 2011). Na primeira mensagem do seu governo à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, o governador recém-empossado discursa corroborando com as intenções do governo que o antecedeu, pelo menos no tocante à continuidade da gestão descentralizada e do desenvolvimento regional. Ao apresentar a proposta básica do que ele e sua equipe chamaram de Agenda de Governo, Raimundo Colombo afirma:

O compromisso desta Agenda de Governo é dar continuidade ao processo de descentralização desencadeado nos últimos oito anos, indo além da participação, inaugurando o estilo de gestão executiva, com ampla disponibilização das

informações do governo. A este novo modelo estamos chamando Gestão Aberta. Nela, as pessoas estão em primeiro lugar. [...] Desse modo, as principais características políticas do projeto de governo são: 1. Direcionar o foco nas comunidades e nas pessoas, buscando fortalecer o processo de descentralização iniciado no ano de 2003, através de decisões de alocação de recursos de aplicação local para as comunidades, e criando um novo modo de relacionamento entre o serviço público, humanitário e individualizado, um serviço público cidadão; 2. Criar um sistema de metas para cada setor de governo, acompanhado por um sistema de avaliação transparente, onde as metas serão definidas por critérios sociais, econômicos, ambientais e políticos, e a avaliação objetiva e utilizada como instrumento de gestão (COLOMBO, 2011).

Segundo o arcabouço legal, a SDR é um órgão executivo do Governo Estadual em cada região administrativa e dela se espera que execute a função de articulação das ações dos diferentes agentes, induzindo e promovendo o desenvolvimento regional a partir das políticas públicas definidas pelas Secretarias Setoriais (SANTA CATARINA, 2007). A LC 381/2007 definiu que as SDRs têm a competência de:

- a) Atuar como agências de fomento ao desenvolvimento regional;
- b) Articular a transformação das regiões em territórios de desenvolvimento sustentável e de bem-estar social;
- c) Motivar o desenvolvimento econômico e social, enfatizando o planejamento, o fomento e a geração de emprego e renda;
- d) Induzir o engajamento, a integração e a participação da sociedade civil organizada;
- e) Colaborar com a sistematização das propostas dos programas governamentais, dos planos e orçamentos estaduais; e
- f) Promover o planejamento para o desenvolvimento sustentável das áreas de seu espaço regional (SANTA CATARINA, 2007, Art. 76º).

Ao final desse período de dez anos de experiência com a implantação do modelo, o território do Estado dos catarinenses está dividido em 36 (trinta e seis) SDRs, distribuídas conforme a Figura 1:

Figura 1 – Estado de Santa Catarina e a distribuição das 36 SDRs



Embora durante a concepção do modelo por parte da equipe de Luiz Henrique da Silveira, em função da experiência com os Fóruns Regionais, a Federação Catarinense dos Municípios (FECAM) tenha sugerido uma compatibilização da área geográfica das SDRs com a área das 21 (vinte e uma) associações de municípios que, por sua vez, é compatível com o corte e o número de fóruns e agências, nenhum critério nesse sentido parece ter sido considerado para a divisão adotada quando da criação das SDRs (FILIPPIM; ABRUCIO, 2010).

A cada SDR corresponde um CDR que é o órgão de deliberação coletiva sobre assuntos relacionados à execução de programas, projetos e ações voltados para o desenvolvimento regional. Da maneira como está previsto na legislação, é um importante instrumento de participação popular, pois foi concebido como um fórum permanente de debates sobre assuntos de interesse da região, tais como: a aplicação do orçamento regionalizado, a escala de prioridade das ações, a integração do Estado, municípios, universidades e comunidade no sentido de construção do planejamento e da execução de metas que levem ao desenvolvimento regional.

No que se refere aos membros natos, desde a primeira LC, esta composição se mantém a mesma, ou seja, Secretário de Desenvolvimento Regional, Prefeitos e Presidentes de Câmaras, e dois representantes da sociedade civil por município, cabendo aí a representação também do mercado, ou seja, do setor produtivo. Assim formado, compete ao CDR:

- a) Apoiar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, do Plano Plurianual e do Orçamento Anual;
- b) Aprovar os planos e programas relativos ao desenvolvimento regional elaborados em conjunto com as Secretarias de Estado Setoriais;
- c) Emitir parecer, quando solicitado pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional, sobre projetos que requeiram decisão do Chefe do Poder Executivo para efeito de execução;
- d) Auxiliar na decisão quanto à liberação de recursos estaduais para aplicação em projetos de desenvolvimento regional;
- e) Assessorar o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional na coordenação do inter-relacionamento dos setores público, privado e comunidade científica e tecnológica;
- f) Incentivar, orientar e apoiar programas de novos empreendimentos na região;
- g) Emitir parecer, por escrito, firmado pelos membros do Conselho de Desenvolvimento Regional, a cada quadrimestre, sobre a execução orçamentária e o relatório das atividades executadas na região, por área de atuação, a ser enviado ao Chefe do Poder Executivo por intermédio da Secretaria de Estado do Planejamento;
- h) Definir as prioridades de intervenção das funções públicas de interesse comum especificadas na Lei Complementar nº 104, de 04 de janeiro de 1994; e
- i) Deliberar sobre a instituição e as regras de funcionamento de consórcios no âmbito regional (SANTA CATARINA, 2007, Art. 83º).

Em outras palavras, o CDR é o órgão de deliberação coletiva no qual, conceitualmente, se legitima a participação da sociedade na direção do desenvolvimento da região, cabendo aos conselheiros representantes do Estado, do mercado e da sociedade civil organizada, a responsabilidade pela definição das diretrizes a serem priorizadas, dos projetos e ações de governo na região.

Feitas tais considerações, é possível entender que a última década representa um período em que o Estado de Santa Catarina vê uma reestruturação inovadora ser feita no governo, dividindo-se em nível setorial e regional. Dada a estrutura organizacional estabelecida na referida reforma administrativa, os princípios e os conceitos que delineam o modelo de gestão descentralizada adotado em Santa Catarina desde 2003, ainda que numa perspectiva normativa, o CDR se reconhece como espaço legítimo para a participação da sociedade nos debates e decisões acerca dos projetos e programas inerentes às políticas públicas definidas para o desenvolvimento das regiões e do Estado de maneira geral.

Nestes termos, o processo de descentralização administrativa do governo do Estado de Santa Catarina, configura-se, conforme ilustra a Figura 2, como um movimento que culmina com a integração das SS, com as SDRs que por sua vez, proporcionam aos CDRs, espaço importante para integração entre governo, sociedade e mercado.

Figura 2 – Ilustração do processo de descentralização administrativa do governo central para o CDR



Fonte: Elaborada pelos autores.

- Prioridades de aplicação do orçamento;
- Integração com os diferentes órgãos do governo;
- Interação entre governo e sociedade civil, incluindo o mercado.

Ainda que apenas no seu respectivo modelo de gestão de governo regulamentado para a administração pública de Santa Catarina desde 2003, sinaliza com inovações consideráveis em relação aos modelos adotados em governos anteriores. Tais inovações parecem aderentes ao movimento que se deu a formação socioeconômica do Estado, que guarda um forte vínculo no associativismo e no empreendedorismo herdados dos europeus que o colonizaram. Por sinal, uma visita à sua formação socioeconômica denota que, antes mesmo da concepção do modelo objeto do nosso estudo, este estado já apresentava sinais de um ideal de coprodução, ensaiando de várias formas a participação da sociedade na sua trajetória de desenvolvimento que se deve, em grande parte, pelo processo de colonização a partir de várias etnias.

Descrita assim, a análise, apesar de breve, sugere que a administração pública do Estado de Santa Catarina parece estar aderindo ao movimento de mudança de governo para Governança Pública: i) a descentralização pode aproximar o governo central dos anseios coordenados pelo governo regional que, por sua vez, deve contemplar o interesse das comunidades; ii) a municipalização tende a atender o critério da equidade evocado no lugar da igualdade; iii) a priorização do social afasta a administração pública da perspectiva da unidimensionalidade; e, iv) a modernização preconizada projeta a importância da efetividade dos processos.

Todavia, é preciso avançar já que a análise aqui descrita é fruto de uma pesquisa apenas documental. Este estudo, a respeito do modelo de gestão descentralizada adotado no governo de Santa Catarina, se caracteriza como um ensaio para compreensão da práxis, já que conhecer a realidade da sua implantação pode levar à ampliação das breves conclusões aqui

trazidas ou até mesmo ao refutamento de algumas delas. Entendemos, ainda assim, que os resultados aqui relatados são indícios de que Santa Catarina pode estar vivendo o movimento de transição para governança. Resta saber, ainda, se este movimento seria a mudança de governo para governança que reforça os ideais liberais ou uma governança que tem como diretriz a melhoria da democracia e, por consequência, o atendimento às prioridades definidas pela sociedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao discutir os movimentos da Administração Pública que se delinearam ao longo dos dois últimos séculos, ficam evidenciadas algumas razões que levaram o Estado a se relacionar de maneira diferente com a sociedade durante cada um desses períodos. Analisar o campo da Administração Pública, conferindo a cada estágio características exclusivas de determinado movimento, pode implicar numa abordagem reducionista, reconhecemos. Afinal, o que a realidade demonstrada por outras pesquisas aponta é que as características dos diferentes modelos convivem numa mesma Administração Pública. Entretanto, insistimos, essa análise é importante para uma compreensão epistêmica.

Assim sendo, para viabilizar a execução do papel do Estado que rompe o século XXI sugerindo que a relação deste com a sociedade deve se dar em meio a um processo que entende desenvolvimento enquanto fruto da coesão de interesses e racionalidades distintos, o campo de Administração Pública vem presenciando um movimento de desconcentração e descentralização do poder estatal, que, por sua vez, faz emergir a ideia de mudança de governo para governança. Observa-se a emergência de uma Administração Pública que se concebia entendendo que desenvolvimento econômico por si só não basta, que reconheça que o novo papel do Estado no século XXI é garantir o interesse do coletivo e que, para tanto, é preciso reunir duas dimensões que nunca deveriam ter sido separadas: a política e a administração (técnica). A administração pública burocrática, seguida da nova gestão pública (NPM), confirmam a manutenção dessa realidade.

Mas, se por um lado verificamos tal limitação, por outro vislumbramos que o movimento de mudança de governo para Governança Pública – que nasceu em meio à crise do Estado e vem se constituindo de forma que a função do agente público não fique restrita ao incentivo da produção de bens e serviços e acúmulo de capital – sugere a expansão da ideia de desenvolvimento para a consideração das diversas dimensões sociais envolvidas no processo, assim como traz à tona a participação da sociedade na definição da direção do seu desenvolvimento.

Governança Pública é um movimento que coloca o Estado e a Administração Pública voltados para a reponsividade, ou seja, para a priorização dos valores definidos pela sociedade e para a sociedade – a quem o Estado deve servir. É um movimento que suscita a utilização de processos mais democráticos, que leva em conta critérios baseados na equidade e não na igualdade. É um movimento que se propõe à superação da hegemonia da ação racional-intencional (que suplanta a ação com base no consenso e na cooperação) e que, para tanto, concentra-se na reunificação entre política e administração.

Todavia, é preciso avançar na construção teórica e na reflexão para tentar entender, por exemplo, a prática desse movimento. Que elementos são essenciais em uma administração pública para que ela se caracterize integrada à transição aqui discutida, ou seja, ao movimento de mudança de governo para governança numa ideia de administração pública como instrumento de melhoria da democracia? Entendemos que seguir a pesquisa aqui relatada, tanto na intenção de construção teórica acerca de Governança Pública ou na intenção de analisar o modelo de gestão descentralizada adotado na administração pública do governo de Santa Catarina e sua relação com a mudança de governo para governança, são oportunidades de estudo que tendem a avançar na busca das respostas às questões que ora nos provocam. O arranjo institucional definido, desde 2003, além de postular a descentralização político-administrativa do governo, possibilita a participação da sociedade na definição das prioridades em termos de política, programa e projetos, como trilhos para o desenvolvimento. Trata-se, na verdade, uma inovação organizacional em relação aos modelos anteriores, e como toda inovação provoca mudança em relação a práticas passadas, gerando, portanto, aceitação, mas também críticas em sua trajetória. Contudo, o seu reconhecimento somente será conseguido com a temporalidade. Neste sentido, as ações dos atores participantes – governo, sociedade e mercado – no curso do desenvolvimento que possibilitará a melhor posição em relação ao funcionamento do arcabouço institucional estabelecido.

Assim sendo, o presente estudo limitou-se a descrever o modelo numa perspectiva do seu arcabouço institucional e isso não dá condições de responder se a prática do referido modelo de fato coloca Santa Catarina no movimento de mudança aqui discutido. Por isso, nesse momento que seguimos para o fechamento do texto, a conclusão que mais ecoa na nossa reflexão é que este é apenas um trabalho de introdução ao debate, deixando abertas outras importantes oportunidades de pesquisa. Entendemos que é preciso avançar tanto teoricamente quanto empiricamente para tentar demonstrar como o Estado pode coordenar uma proposta de desenvolvimento que, de fato, garanta a participação legítima da sociedade, não se caracterizando apenas como uma ideologia declarada em um conjunto de leis e

documentos, sob pena de desconsiderar a possibilidade de que o que está publicado possa reconhecer-se apenas como um disfarce da força neoliberal ou como uma reforma administrativa de cunho estético.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEVIR, M. Democratic Governance. New Jersey: Princeton, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: editora 34, 1998.

DENHARDT, R. Teoria Geral de Organizações Públicas. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2004.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The New Public Service: serving, not steering. Nova Iorque: M. E. Sharp, 2003.

DIAS, T. Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (Tese). Programa de Pós-graduação em Administração. Doutorado em Administração (UFSC), Florianópolis, 2012.

DINIZ, E. Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

FILIPPIM, E.; ABRUCIO, F. L. Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. Revista de Administração Contemporânea, v. 14, n. 2, p. 212-228, mar./abr. 2010.

GUERREIRO RAMOS, A. Administração e contexto brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 1966.
_____. A Nova Ciência das Organizações. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1989.

_____. A Redução Sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

KOOIMAN, J. Governing as Governance. Londres: Sage, 2003.

MERTON, R. K. Social theory and social structure: toward the codification of theory and research. Glencoe, Illinois: Free Press, 1949.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. Governance, Politics and the State. Houndmills: MacMillan Press, 2000.

RHODES, R. A. W. Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. 1 ed. Maidenhead: Open University Press, 1997.

_____. Governance and Public Administration. In: PIERRE, J. (ed.), Debating Governance: authority, steering and democracy. Oxford, Oxford University Press, 2000. p. 54-90.

_____. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. 7 ed. Maidenhead: Open University Press, 2010.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento. Seminário Sócio Econômico: Documento Final. Florianópolis, 1959.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento. Plano de Governo 2003-2006. Florianópolis, 2002.

_____. Lei Complementar n. 243, de 30 de janeiro de 2003. Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 01 jul. 2011.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Projeto Meu Lugar: Transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento. Florianópolis, 2004.

_____. Lei Complementar n. 284, de 28 de fevereiro de 2005. Estabelece modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 01 jul./2011.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento. Plano Catarinense de Desenvolvimento SC 2015: Relatório Técnico. Florianópolis, 2006.

_____. Lei Complementar n. 2381, de 7 de maio de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 01 jul. 2011.

_____. Lei Complementar n. 534, de 20 de abril de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 381, de 2007, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 01 jul. 2011.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SIMON, H. A. Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization. 2 ed. Nova Iorque: Free Press, 1957.

_____. The architecture of complexity. Proceedings of the American philosophical society, Nova Iorque, n. 6, p.467-482, 1962.

SOUZA SANTOS, B. Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. Estudos Avançados (USP), São Paulo, n. 3, p. 46-71, maio/ago. 1988.

_____. (Org.). Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

WALDO, D. The Administrative State: a study of the political theory of american public administration. Nova Iorque: Ronald Press, 1948.

_____. The enterprise of public administration. Novato, Ca.: Chandler & Sharp Publications Inc., 1980.

WEBER, M. The protestant ethic and the spirit of capitalism. Londres: G. Allen & Unwin, 1930.

_____. Economy and society: an outline of interpretive sociology. Berkeley: University of California Press, 1978.

_____. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

_____. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo: Martin Claret, 2003.

WILSON, W. The study of administration. Political Science Quarterly, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.