

# Crítica às interpretações sobre a experiência de planejamento regional em Santa Catarina

*Walter Marcos Knaesel Birkner*

*Jorge Amaro Bastos Alves*

*Leonardo Furtado da Silva*

## Resumo

Este artigo apresenta uma análise crítica da descentralização político-administrativa catarinense, ocorrida entre 2003 e 2016, a partir da obra “Planejamento regional em Santa Catarina”, organizada por Ivo Marcos Theis. Utilizando revisão bibliográfica, análise documental e de conteúdo, associadas a uma abordagem interpretativa-crítica, problematiza-se a forma como o conceito de participação social é empregado pelos críticos da descentralização. O estudo mostra que os tipos ideais abstratos utilizados nas análises do livro limitam a compreensão do processo histórico concreto da descentralização catarinense, desconsiderando aspectos relevantes da antropologia política local e das experiências microrregionais. Conclui-se que, embora a descentralização político-administrativa tenha, de fato, apresentado insuficiências, considera-se que ela também promoveu civismo, engajamento social e avanços democráticos, que foram negligenciados nas críticas contidas na obra referida.

**Palavras-chave** | Conservadorismo; descentralização; desenvolvimento regional; participação social; planejamento regional; Santa Catarina.

**Classificação JEL** | H70 O21 R58

## A critique on interpretations of the regional planning experience in Santa Catarina

### Abstract

This article presents a critical analysis of political and administrative decentralisation in Santa Catarina between 2003 and 2016, based on the book *Regional Planning in Santa Catarina*, edited by Ivo Marcos Theis. Using a literature review, document and content analysis, combined with an interpretative-critical approach, it questions the way in which the concept of social participation is employed by critics of decentralisation. The study shows that the abstract ideal types used in the book's analyses limit the understanding of the concrete historical process of decentralisation in Santa Catarina, disregarding relevant aspects of local political anthropology and micro-regional experiences. It concludes that, although political and administrative

decentralisation has indeed had its shortcomings, it is considered that it has also promoted civic involvement, social engagement and democratic advances, which have been neglected in the criticisms contained in the mentioned work.

**Keywords** | Conservatism; decentralisation; regional development; regional planning; Santa Catarina; social participation.

**JEL Classification** | H70 O21 R58

## **Crítica a las interpretaciones sobre la experiencia de planificación regional en Santa Catarina**

### **Resumen**

Este artículo presenta un análisis crítico de la descentralización político-administrativa catarinense, ocurrida entre 2003 y 2016, a partir de la obra “Planificación regional en Santa Catarina”, organizada por Ivo Marcos Theis. Utilizando una revisión bibliográfica, un análisis documental y de contenido, junto con un enfoque interpretativo-crítico, se problematiza cómo el concepto de participación social es utilizado por los críticos de la descentralización. El estudio muestra que los tipos ideales abstractos utilizados en los análisis del libro limitan la comprensión del proceso histórico concreto de la descentralización catarinense, ignorando aspectos relevantes de la antropología política local y de las experiencias microrregionales. Se concluye que, aunque la descentralización político-administrativa haya, de hecho, presentado insuficiencias, se considera que también promovió el civismo, la participación social y avances democráticos, que fueron ignorados en las críticas contenidas en la obra mencionada.

**Palabras clave** | Conservadurismo; descentralización; desarrollo regional; participación social; Santa Catarina.

**Clasificación JEL** | H70 O21 R58

### **Introdução**

A descentralização político-administrativa de Santa Catarina (2003-2016) foi um evento destacado na bibliografia do planejamento governamental e desenvolvimento regional no Brasil. Artigos em periódicos científicos, livros, capítulos de livros, artigos de jornal, fóruns, seminários, congressos e debates acadêmicos resultaram de pesquisas sobre o tema em programas de stricto sensu e graduações de universidades catarinenses. E tais produtos geraram novos incentivos à pesquisa, não apenas sobre o caso, mas sobre o tema da descentralização. Além de estudos de caso, estudos de política comparada com outras experiências federativas se somaram, fazendo crescer o interesse e a informação sobre o tema. Nesse sentido, diga-se, as universidades fizeram a sua parte.

A metodologia adotada neste artigo combina técnicas de revisões bibliográfica e documental com a análise de conteúdo e abordagem interpretativa-crítica. A revisão bibliográfica abrange autores nacionais e internacionais que tratam de descentralização, participação social e desenvolvimento regional. A análise documental concentrou-se na obra “Planejamento territorial em Santa Catarina” (Theis, 2023), cuja seleção baseou-se na sua centralidade para o debate catarinense sobre a descentralização. Foram identificados os argumentos críticos centrais e suas bases conceituais. A sistematização do material seguiu a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2011), permitindo categorizar os principais conceitos operacionais, com ênfase no tipo ideal de participação social presente nas críticas. Essa abordagem foi complementada por elementos da Antropologia Política e do Realismo Político, os quais embasam o contraponto apresentado pelos autores. Isso dito, vamos à análise da mencionada política de descentralização em Santa Catarina.

A implantação dessa política de gestão pública ocorreu desde o primeiro ano do governo de Luiz Henrique da Silveira, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em 2003, anunciada como a política de retomada do desenvolvimento regional por meio da capilaridade que o governo se propunha a estabelecer com as microrregiões. Desde a última década do século XX, o Brasil enfrentava os desafios impostos pela globalização e pelo Plano Real, além da reestruturação de suas dívidas externa e interna, o que envolvia os estados federados. Nessa perspectiva, os governos estaduais, em geral, enfrentaram dificuldades financeiras e desafios fiscais que retiraram a capacidade de investimentos em infraestrutura – contexto que Santa Catarina não escapou.

Além disso, nos anos 1990, Santa Catarina apresentou seu maior nível de evasão demográfica no sentido oeste-leste, o que alterava uma configuração geográfica historicamente equilibrada até então. Esse fenômeno foi comumente denominado de “litoralização” e usado como justificativa de primeira grandeza para a implantação do processo de descentralização político-administrativa. O propósito da descentralização passava a ser o de conter esse movimento demográfico, na direção de um reequilíbrio territorial. Era necessário fortalecer as regiões que sofriam evasão com incentivos de toda a ordem e isso começaria a partir da implantação de uma estrutura governamental que potenciase a sinergia necessária com a sociedade civil.

Vale lembrar que o estado de Santa Catarina sempre se destacou por sua distribuição demográfica menos concentrada do que a média nacional, com sua capital não sendo o município mais populoso, algo incomum no Brasil, exceto no Espírito Santo. Isso se deve à economia diversificada por microrregiões e ao predomínio da pequena propriedade, uma decisão acertada de D. Pedro II ao incentivar a colonização na Região Sul do país no século XIX. No entanto, os impactos da globalização econômica na década de 1990 afetaram as economias periféricas, levando a migrações em direção ao leste. Esse movimento foi fundamental para justificar a descentralização política e administrativa em Santa Catarina.

Essa política envolveu a criação de 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) e seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs), que representavam os órgãos operacionais e decisórios, respectivamente. Os CDRs eram compostos por prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores e representantes da sociedade civil de cada município abrangido pela SDR. Assim, cada SDR tinha 32 conselheiros, responsáveis por decidir as prioridades anuais e alocar os recursos transferidos. As reuniões dos CDRs eram abertas ao público e frequentemente acompanhadas pela imprensa local.

Do ponto de vista econômico, a descentralização visava desconcentrar os recursos orçamentários, priorizando investimentos nas microrregiões menos desenvolvidas. Administrativamente, representava uma retomada do planejamento governamental em maior colaboração com a sociedade por meio das reuniões dos conselheiros. Politicamente, buscava-se estimular a participação da sociedade organizada e fomentar o capital social.

Essa iniciativa também foi uma resposta aos desafios contemporâneos das comunidades microrregionais diante da globalização, reconhecendo os limites do governo tradicional. Apesar de ser criticada por alguns, a descentralização despertou o interesse das comunidades pela coisa pública, oferecendo uma alternativa ao neoliberalismo do Estado mínimo e buscando sinergias com os agentes sociais em cada microrregião.

Em outras palavras, tratava-se de evocar a autonomia comunitária microrregional, o mencionado “peso cívico das tradições”. Constituinte da colonização de Santa Catarina, a relativa autonomia comunitária sempre foi um fator federalista, em oposição ao modelo latifundiário brasileiro, centralizador e avesso ao comunitarismo, como explicava Oliveira Vianna (apud Birkner, 2002). A inobservância desse aspecto fragiliza interpretação mais abrangente sobre a descentralização em Santa Catarina. A colonização foi baseada na pequena propriedade, um fator histórico de incentivo às relações de vizinhança e desenvolvimento de senso comunitário. E, assim como outras iniciativas, a exemplo das bem-sucedidas associações de municípios (AM) até hoje atuantes, as SDRs significavam mais uma oportunidade de potenciar esse aspecto da Antropologia Política do estado.

Com toda a consideração à racionalidade inerente ao cálculo das escolhas políticas, a descentralização não foi só uma estratégia de poder somada à intenção de eficácia administrativa. Naturalmente, essa é a combinação desejada por todo político que aspira chegar ao poder e preservá-lo. É, também, uma combinação legítima e aceitável pelo cidadão eleitor. Fora disso, é corrupção e patrimonialismo. Não obstante, a compreensão sobre o processo depende da capacidade de entrever elementos menos perceptíveis a olho nu. Pra além do senso comum e da percepção dos críticos, políticos podem manifestar ambição intelectual, ambição heroica e feeling antropológico. Respectivamente, isso tem a ver com: 1) a intuição de

enxergar o rumo civilizatório – neste caso, a presunção de vislumbrar uma tendência às democracias liberais; 2) o desejo de fazer algo a deixar o nome na história; e 3) uma empatia telúrica com a cultura profunda e original de seu povo. Em relação a esses aspectos, as pesquisas acadêmicas não avançaram, grosso modo, porque faltou o tempo de amadurecimento, interrompido pela herança maldita das soluções de continuidade.

Na perspectiva do longo tempo, a descentralização governamental é um fato histórico e corresponde a um evento de inegável importância na cena política catarinense, a despeito da solução de continuidade que a extinguiu. Iniciada em 2003, foi extinta em 2016 no seu formato original de SDR e CDR que, por sua vez, foram desidratadas e transformadas em Agências de Desenvolvimento Regional (ADR). Essa solução natimorta foi engendrada após o falecimento do já então senador Luiz Henrique da Silveira. Foi a solução encontrada por seu sucessor, o então governador Raymundo Colombo do Partido Social Democrático (PSD), em resposta às críticas generalizadas sobre os custos que a estrutura das SDRs e dos respectivos CDRs teriam gerado aos cofres públicos.

Portanto, a justificativa formal para a solução de continuidade à descentralização estaria na responsabilidade republicana de reduzir os custos da máquina governamental. Nesse aspecto, havia consonância discursiva entre governo e oposição, entre parlamentares, partidos de apoio e opositores. Mas havia razões nunca declaradas, de modo geral, próprias dos stakeholders tradicionais, cujo êxito na busca de recursos é facilitado pelo poder de influência que exercem em governos centralizados. Em reuniões abertas como as dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, as decisões sobre a aplicação dos recursos públicos eram públicas e as condições de negociação mediadas por pressões, com frequência, inexistentes entre as quatro paredes de um gabinete. Outro ponto fundamental foi a decisão governamental de dividir o orçamento destinado aos investimentos em 36 partes iguais, gerando descontentamento entre as regiões mais populosas, em função da desproporcionalidade.

A solução do governo de Raimundo Colombo foi desmontar a estrutura das SDRs e dos respectivos CDRs e substituí-la por outra, “mais enxuta”. Nessa perspectiva, as SDRs se transformaram em Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs), órgãos técnicos formuladores de sugestões e ações de desenvolvimento. Uma vez formuladas, tais sugestões seriam comunicadas à esfera governamental, que avaliaria a viabilidade orçamentária e técnica e poderia implementá-las. Mero palavrório: sua curta existência mostra que as ADRs cumpriram um papel muito menor, pra não dizer inócuo. Sem propósito claro, estrutura, pessoal, recursos, motivação, muito menos participação social, foram extintas menos de três anos depois de criadas. Sucessor de Raymundo Colombo e eleito na onda do ex-presidente Jair Bolsonaro, Carlos Moisés (PSL) prometia cortar gastos e nada tinha a ver com os governadores precedentes. Restaram lembranças.

O artigo está estruturado em quatro seções além dessa introdução. A segunda seção aborda as críticas, analisando a percepção de participação social insuficiente e a lacuna entre a descentralização proposta e a realidade política. Na terceira seção, discute-se o embate entre idealismo e conservadorismo, explorando como teorias utópicas confrontam a pragmática política. A quarta seção é subdividida em três partes: participação social, que examina diferentes formas de engajamento cívico; subversão da lógica de Machiavel, que questiona estratégias de dominação política; e controle social, que investiga os mecanismos de coerção e vigilância estatal. A quinta seção trata da relação entre democracia e desenvolvimento, explorando como a participação social pode influenciar os progressos político e econômico. Essa estrutura permite uma análise abrangente e profunda das questões abordadas, culminando em uma conclusão que sintetiza as principais percepções do texto.

### **Tipos ideais e críticas**

O conjunto de apontamentos a respeito das insuficiências desse processo político foi bastante apresentado e discutido em eventos de caráter científico, dentro e mesmo fora de Santa Catarina. Por decorrência e repercussão pública dessas discussões, as críticas chegaram aos ouvidos governamentais. Ainda que por dedução, pode-se afirmar que os agentes da descentralização não as ignoraram, tendo reconhecido nelas a necessidade de fortalecer o processo. Nessa perspectiva, as críticas permitiram armazenar informação e tornaram o governo mais atento. Insuficiência de participação social, “desconcentração” em vez de descentralização, indicação de cargos por confiança em detrimento da capacidade técnica, falta de descentralização de recursos e “mascaramento da realidade” etc.: foram críticas recorrentes que o governo não desconheceu, corroboradas por importantes analistas da descentralização.

Entre tudo o que as análises dos críticos revelam está o fato de nortear suas análises por um método sociológico que conhecemos por “tipo ideal”. Para lembrar, trata-se da sugestão weberiana de conceber ou ter uma definição ideal sobre um fenômeno. Com frequência, conceitos têm essa utilidade. Então, ao estudar um caso ou mais casos de descentralização, é frequente que o investigador tenha uma concepção sobre o que seja ou deveria ser a descentralização. Max Weber (1999) recomendava que se extraíssem aspectos da realidade, observados num fenômeno repetidas vezes, repetidos casos, e então se concebesse um tipo ideal de como esse fenômeno se apresenta (Weber, 1999). Assim, a recorrência de fenômenos como a descentralização, o planejamento governamental ou a participação social constituem experiências reais. Delas, são extraídos os aspectos mais notáveis e mais frequentes para compor o tipo ideal sobre o que é, na sua melhor forma possível, um processo de descentralização, de planejamento ou a melhor forma de participação social. Assim, pode-se dizer, emergem os conceitos.

Acontece que, por uma razão demasiadamente humana produzida pelo criativo encontro entre a vontade e a subjetividade, conceitos podem ser carregados de um vir a ser, isto é, representando a ideia de como a realidade deveria ser. É a partir desse encontro que muitos intelectuais costumam exercitar a sua fé na capacidade de a razão compreender os problemas da vida real e de superá-los. Nessa direção, vale lembrar, o filósofo britânico David Hume (1711-1776) sugeriu que a razão é escrava das paixões (Hume, 2001). Um século e meio depois, fundador da psicologia experimental, o médico alemão Wilhelm Wundt seguia essa premissa, em crítica ao racionalismo moral, ao explicar a primazia do afeto sobre a razão (Wundt apud Haidt, 2020, p. 58).

Assim, ao pensar sobre descentralização, planejamento governamental ou participação social, a ideia de um pesquisador ou de um grupo homogêneo de investigadores pode ultrapassar aquela fronteira conceitual que é constituída apenas da observação do real. É quando se adentra o vasto campo da filosofia moral, onde a realidade é submetida à racionalidade platônica e o analista está autorizado a ultrapassar os limites do real. Ali, o intelectual também se sente autorizado a fazer da razão o poderoso instrumento de suas vontades e compromissos com uma sociedade mais justa. É nesse ambiente filosófico, livre de certa restrição da objetividade na observação dos fatos, que acontece o criativo encontro entre a vontade moral e o raciocínio subjetivo. É onde o tipo ideal do mundo real dá lugar à idealização do vir a ser.

Esse encontro implosivo traz à tona e, com frequência, aperfeiçoa ideias sobre os fenômenos antes mesmo de se os conhecer empiricamente. A ideia já está lá, concebida ao longo do tempo pelo esforço moral da Filosofia engajada, comprometida com o altruísmo da vontade geral. E, quando essa ideia é compartilhada e corroborada no interior de um grupo social, então ela se torna intersubjetiva e ganha força. Qualquer integrante do grupo tende a se sentir respaldado e relativamente seguro dos pressupostos e das conclusões às quais elas o conduzem. E tais inferências são orientadas pelo tipo ideal abstrato que, pressuposto, foi aceito, construído, reconstruído e lapidado no interior de um corpo homogêneo de pensadores. Constituído por leituras intersubjetivas e encontros dialógicos num amplo espaço territorial, esse grupo orienta as análises e conclusões dos pesquisadores confortavelmente amparados por “intelectuais orgânicos”, como Theis.

Esses tipos ideais abstratos, difundidos por pensadores em irmandade, são então usados como ponto de partida e norte analítico, permitindo ao observador comparar o tipo ideal, em mente, com a realidade tal qual ela se manifesta. E, dependendo do modo como o conceito tipo ideal foi constituído, essa realidade estará mais próxima ou mais distante da perfeição, diga-se, do tipo ideal em mente, aquele que é moralmente aprovado pela irmandade. Então, exatamente nessa perspectiva, a realidade pode estar mais ou menos de acordo com a perspectiva do observador. Isto é, pode estar mais ou menos de acordo com o que o observador,

amparado pelo grupo, considera o tipo ideal de democracia, de economia, de justiça, de bem-estar, de participação política ou de descentralização etc.

Conceitos são maleáveis no tempo, significando uma coisa quando surgem e representando, depois, algo diferente, por vezes ampliado ou até invertido, em função das circunstâncias da história. Todavia, como dissemos, essa etimologia também sofre interferências idealizadas por grupos de pensadores, suas vontades morais e formas de raciocinar subsequentes. Por exemplo, na primeira metade do século XX, o conceito de planejamento governamental tinha uma concepção predominantemente centralizadora e pode-se dizer, autoritária e elitista. Difere disso, o tipo ideal contemporâneo de planejamento, do qual são inerentes os conceitos de descentralização e participação política. Se acrescido de ideais como o de participação popular, combate às desigualdades e uma parcela de maniqueísmo, esse é o tipo ideal de planejamento que orientou vários críticos da descentralização catarinense. Essa conformação conceitual, encontrável em dicionários de verbetes, foi útil nas denúncias quanto às insuficiências do processo, autorizando intelectuais a imputar insuficiências de participação e descentralização ao processo.

Impulsionado pelo criativo encontro entre a vontade moral e o raciocínio subjetivo que se torna intersubjetivo no interior da irmandade, o observador crítico da descentralização se sente amparado pelo tipo ideal ali constituído. É evidente que esse “tipo ideal” auxilia o analista a interpretar a realidade dentro de uma narrativa segura. Todavia, vai induzi-lo a esperar da realidade mais do que ela pode oferecer. E aí, já não se trata mais do tipo ideal apresentado por Max Weber, constituído das experiências reais. Trata-se, agora, de um tipo ideal abstrato e anárquico, desprendido da realidade, superior a ela, porque constituído a partir da vontade moral e da subjetividade que, ao se tornar intersubjetiva, transforma-se em convicção e engajamento.

Nessa perspectiva é que nos detemos sobre o uso do conceito de participação social. É um tipo ideal abstrato umbilicalmente ligado ao conceito maternal de “democracia direta”. Porém, mais que um tipo ideal weberiano, ele carrega uma potência, uma vontade de ser. Não representa a realidade parcialmente, porque é uma abstração idealizada dela. Nessa direção, é preciso lembrar que um tipo ideal weberiano é uma subtração da realidade, transformada em uma ideia do real, um tipo ideal concreto. No caso do conceito de participação social, não se trata apenas de uma ideia da realidade, mas, de uma idealização. Não é somente a vida como ela é, mas, também, como ela deveria ser. Por isso o tratamos como um tipo ideal abstrato. E, por usarem o conceito de participação social dessa forma é que os críticos da descentralização nos oferecem também a possibilidade de os criticar. Assim, o tipo ideal de participação que os críticos têm em mente oblitera os resultados efetivos da descentralização, considerada pouco aberta à participação e “verdadeiramente” não descentralizada.



## **Idealismo *versus* conservadorismo**

Isso dito, as análises sobre a descentralização em Santa Catarina revelaram uma dicotomia familiar nas Ciências Sociais, refletindo preferências teóricas e um engajamento frequente. De um lado, há as aspirações utópicas e transformadoras dos críticos, que projetaram ideais na realidade por meio de suas análises. Do outro, encontra-se o gradualismo conservador, frequentemente rotulado como “neoliberal”, que esses autores menosprezaram como antidemocrático. Esse conflito resultou em um discurso acadêmico eficaz, contribuindo para uma visão crítica da política de descentralização. O cerne desse debate reside na noção de participação social, implicitamente presente nas análises dos críticos, moldando suas interpretações e sendo tratada como uma verdade autoevidente, sem questionamentos.

## **Participação social**

A noção de participação implícita nas críticas à descentralização é motivada por uma postura antielitista, caracterização recorrente entre analistas da descentralização na América Latina e outros casos. Podemos encontrar essa postura em artigos e capítulos de compêndios sobre o tema, como em Filippim e Abrucio (2010), Dallabrida (2011) e Fleury (2006), Tenório (2011), Theis (2001, 2011, 2023), entre outros. Essa noção de participação aparece nas entrelinhas de alguns capítulos do livro “Planejamento Regional em Santa Catarina”, em que a descentralização catarinense é o principal objeto de análise. Trata-se, indubitavelmente, de um importante compêndio, organizado por Theis (2023), seu principal autor e mentor. E todos os coautores seguem a sua abordagem crítica à descentralização.

O livro tem dois aspectos valoráveis. Primeiramente, está o fato de ter dado a devida atenção a uma política governamental de descentralização, tema caro à Ciência Política e a outras Ciências Sociais, sobretudo aos interessados no tema do Planejamento Governamental, mas, também, do Desenvolvimento Regional. O livro representa a atenção dedicada pelo Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional (NPDR) do Programa de *stricto sensu* em Desenvolvimento Regional da Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), desde o início da descentralização. Como observaram Hoyêdo Nunes Lins e Dimas de Oliveira Estevam, logo na introdução de outro importante compêndio sobre o tema, intitulado “A Descentralização das Ações Públicas em Debate: Contornos da Problemática e Experiências Catarinenses” foi “um tipo de experiência que ampliou as possibilidades dos estudos e convidou a novas reflexões sobre o assunto”, tanto “as de cunho técnico e administrativo”, como as de “fomento ou impulsão de atividades econômicas” (Estevam; Lins, 2016, p. 17).

Em segundo lugar, o livro organizado por Theis (2023) oferece bons ensinamentos sobre como se tornar um crítico do realismo político, isto é, de toda a experiência política real em que as disputas de poder se explicitam. É onde o elemento utópico está ausente, ainda que se estabeleçam nobres objetivos republicanos. Nessa direção, a descentralização governamental em Santa Catarina foi uma experiência mundana, carregada de insuficiências, dessas que podem ou não ser corrigidas no curso secular da política. Suas vicissitudes foram se revelando logo distantes do tipo ideal abstrato cuja noção subjacente de participação social orientou os críticos da descentralização. Embora estejamos nos referindo a uma obra em específico, pode-se afirmar que Theis (2023) e coautores dão a tônica do que foi uma crítica generalizada sobre a descentralização catarinense. Então, o livro é de indispensável leitura a todos que se interessam pelo tema. É preciso dizê-lo com o devido respeito a outros autores, mas, a nosso ver, a abordagem de Theis (2023) e coautores representa a síntese do que houve de mais ácido nas críticas à descentralização catarinense.

Portanto, tomamos o livro organizado por Theis (2023) como nossa principal referência aqui. E será justamente sobre o segundo aspecto (o conceito de participação social como o tipo ideal abstrato a orientar as análises dos autores) que nos debruçamos para uma análise dos críticos da descentralização catarinense.

Falando de fatores que deveriam motivar governos a incentivar a participação social, no terceiro capítulo de sua obra, Theis (2023, p. 56) adverte que “a participação mencionada em discurso é esquecida, muitas vezes, no momento de se planejar”. E, referindo-se sobre o planejamento regionalizado, o autor lembra que, também nesse caso, com frequência, coordenadores desses processos de descentralização “desprezam a organização dos grupos locais” (Souza, 2005 apud Theis, *ib. seq.*). E, na sequência, o economista observa que, conquanto governos latinos se disponham a descentralizar, suas políticas são “excessivamente burocráticas e de caráter elitista e pouco participativas, demonstrando “falta de envolvimento entre os atores sociais” (Ib., *seq.*). Nessa direção, e afirmando que “a parcela da sociedade que deles (dos planejamentos) participa é pequena”, Theis indaga, afinal, sobre “qual participação temos” e, ao mesmo tempo, permite refletir sobre “qual participação queremos” – e os caminhos para sua efetivação (Ib., *seq.*).

É no entorno dessa concepção antielitista e orientados por um tipo ideal abstrato de participação social, que autores como Theis (2023) analisaram várias experiências latino-americanas e, por fim, também a descentralização em Santa Catarina. E não há razão para duvidar de suas afirmações. A simples admissão de que a cultura política latino-americana tem profundas raízes no autoritarismo já seria o bastante para que tais asserções sejam dignas de crédito. E isso é uma evidência histórica, representada no tipo ideal concreto da realidade política da América do Sul. É só considerar a sua história política, marcada por golpes e instituições extrativistas – para usar o conceito de Acemoglu e Robinson (2012).

Quanto ao conceito de participação social, por sua vez, está claro que a análise de Theis (2023) não se limita ao que “temos”, mas evoca ao “que queremos”. E essa posição revela seu caráter de crítica filosófica ao realismo político. Mais do que uma crítica ao caráter elitista que “temos”, é um vir a ser ao plano democrático que “queremos”.

É com essa mesma orientação conceitual antielitista que vários pesquisadores se debruçaram para analisar a experiência da descentralização político-administrativa de Santa Catarina. Produziram as mesmas inferências, não simplesmente por constatação, o que, ao modo de cada pesquisador, foi possível. Contudo, vários analistas da descentralização catarinense chegaram às mesmas conclusões sobre seu caráter pouco participativo e assim o fizeram por partirem de um pressuposto comum, uma dedução a priori, qual seja, o tipo ideal abstrato e antielitista de conceber a participação política. Desse modo, enxergaram nas SDRs e nos respectivos CDRs o que inúmeros autores viram em outras experiências de descentralização na América Latina. Em relação à experiência catarinense, observaram a mesma fragilidade existente nas instâncias subnacionais e ações que “cerceiam a ‘participação’ da sociedade civil em ações de planejamento e desenvolvimento” (Vargas; Theis, 2023, p. 49).

Por isso, críticos como Theis (2023) e coautores acusam “uma falsa descentralização e participação social...” demonstrando “os limites do caminho neoliberal” (Ib., seq.). Em retrospectiva sobre a trajetória do planejamento governamental no estado de Santa Catarina, os autores chegam a reconhecer estágios primários de participação social, referindo-se às “Associações de municípios e (aos) Fóruns de Desenvolvimento Regional [FDR]”. “Todavia”, observam os autores, “com a criação das SDRs o trabalho realizado até este momento é desmobilizado pela ação governamental” (Theis, 2023, p. 64). E o autor conclui, afirmando que “O estado carece de experiências que envolvam a parceria, a delegação de poder e o controle pelos cidadãos (...), na medida em que a participação é cerceada e apenas a alguns poucos é dado o poder de decidir sobre o destino de muitos (Ib., seq.).

Em capítulo subsequente do livro, Theis (2023) analisa especificamente a história do planejamento governamental em Santa Catarina. Ali, o autor reconhece, sem dificuldades, a existência de iniciativas “desde as comunidades regionais”, a exemplo das “Associações de Municípios, dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRI), dos Comitês de Bacia Hidrográfica e das Regiões Metropolitanas”, entre outras “instituições regionais com o planejamento governamental”. Nas suas palavras, “os resultados sugerem (...) participação das comunidades regionais (...) influenciando iniciativas governamentais de planejamento” (Ib., p. 68). E isso é correto, porque essas entidades representativas são ou foram bem-sucedidas em mobilizar o que convencionamos chamar de “sociedade organizada”. As quinquentenárias associações de municípios e sua federação estadual também demonstram notável capacidade de mobilização, para muito além dos prefeitos. O mesmo se pode dizer dos comitês de bacias e das

regiões metropolitanas. Quanto aos mencionados Fóruns de Desenvolvimento Regional (FDRs), também demonstraram essa capacidade, até o momento em que foram substituídos pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional.

Mas, em coerência com a sua concepção crítica de participação social, Theis (2023) denuncia o “desprezo” do governo de Luiz Henrique da Silveira para com “quatro décadas de história e de parceria com as Associações de Municípios e a atuação recente dos FDRs”. Para o autor – em coautoria –, o então governador fez isso por meio de uma “descentralização concebida ‘de cima para a baixo’, ao invés de valorizar e estimular as iniciativas de planejamento desde as próprias regiões” (Theis; Butzke, 2023, p. 90). Embora esse seja um ponto de vista discutível, também é verdade que, ao instituir as mencionadas secretarias regionais, a demarcação territorial delas poderia ter respeitado o mapa das 21 associações de municípios.

Todavia, se considerarmos as necessidades de acomodação das lideranças políticas microrregionais, o realismo político indica que a criação de 36 SDRs foi o desenho político possível. Aliás, do ponto de vista quantitativo da participação social, um número de SDRs e CDRs maior do que o número das associações de municípios não deveria constituir um problema, ao contrário. Quanto à atuação dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina (FDRIs), é fato que a política governamental abafou o caráter espontâneo dessa iniciativa, originada da sociedade civil. Mas é preciso admitir que o público integrante dos FDRIs simplesmente se transferiu aos Conselhos de Desenvolvimento Regional e os primeiros não foram extintos por decreto, mas, sim, esvaziados.

A insatisfação de Theis (2023) e coautores parte da noção de participação social com a qual estão comprometidos e representa a ideia radical da democracia, segundo a qual “todos os que são atingidos por medidas sociais e políticas devem participar do processo decisório” (FGV, 1986, p. 869). Nessa perspectiva, o pressuposto está em subverter o controle governamental em controle social. E, aqui, podemos considerar essa definição uma representação essencial da abstração, isto é, do tipo ideal abstrato que Theis (2023) e coautores perseguem e não encontram na descentralização catarinense. Esse tipo ideal está originalmente imbuído de altruísmo e empatia social. Trata-se, portanto, de uma abstração carregada de devir histórico, no intuito de projetar um ideal para uma sociedade que, como a brasileira, viveu sob uma ditadura militar por mais de duas décadas.

Mas, seria sempre prudente perguntar se “os atingidos por medidas sociais e políticas” estariam, mesmo, dispostos a participar. Tanto a idealização conceitual criada pelos defensores da democracia na década de 1980 no Brasil, quanto a crítica generalizada à descentralização em Santa Catarina, são um produto da abstração de intelectuais engajados. Sua missão não está simplesmente em compreender a realidade, o que, para eles, estaria nos limites do positivismo. Compreendê-la não basta, sendo necessário transformá-la, e nisso os intelectuais defensores da

democracia peregrinam moralmente orientados pelo tipo ideal abstrato de participação social.

### **Subverter a lógica de Machiavel**

Entretanto, ao contrário do que sugerem críticos da descentralização como Theis (2023) e coautores, os 36 Conselhos de Desenvolvimento Regional foram, sim, constituídos de representação social. No auge desse processo, e com apoio governamental, tais conselhos promoviam reuniões mensais e itinerantes. E o faziam na forma de audiências públicas em cada um dos municípios catarinenses, discutindo demandas de suas correspondentes microrregiões e com direito às vozes dos participantes (Birkner; Tomio; Bazzanella, 2010). Todo conselho era obrigatoriamente composto pelos prefeitos, presidentes dos legislativos municipais e por dois representantes da sociedade civil de cada município. Estes últimos eram indicados por cada prefeito, é verdade, mas a regra era ter um representante do setor empresarial e outro do trabalhista. Embora fosse apenas uma orientação, era seguida e isso foi constatado empiricamente (Ib.). Tratava-se de uma recomendação do governo estadual, no fim das contas, preocupado com a legitimidade do processo que dependia de pluralidade e participação comunitária. Como se vê, contudo, essa determinação não livrou o processo das críticas sobre a falta de participação democrática.

Em geral, as lideranças políticas locais aprovavam a regra. Afinal, que político não gosta de plateia? Em 2008, o Instituto de Pesquisa, Assessoria e Consultoria de Blumenau (Ipac/Ibam-SC) conduziu uma pesquisa de opinião sobre a descentralização, encomendada pela Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina. Foram entrevistadas 432 pessoas, incluindo membros de SDRs e CDRs de 20 microrregiões selecionadas aleatoriamente. Os entrevistados eram funcionários públicos, líderes políticos e comunitários, além de participantes das reuniões dos CDRs. A pesquisa revelou algumas deficiências no processo, mas a maioria defendeu sua importância.

Críticos, como Theis (2023) e coautores apontaram o caráter elitista e pouco participativo dos CDRs. Contudo, é importante lembrar que sua composição era mais abrangente do que as associações de municípios às quais Theis (2023) se refere positivamente, como já vimos aqui. Igualmente importante é considerar que prefeitos, legisladores e representantes da sociedade civil eram eleitos ou indicados entre seus pares. Apesar dos convites abertos ao público e a diversas entidades representativas, algumas ausências frequentes ainda carecem de explicação. É possível que o desinteresse de certos atores reflita mais uma postura crítica do que uma real falta de representatividade, algo intrínseco ao jogo político.

Por fim, os defensores da democracia radical também têm em mente a crítica ao modelo gerencialista e “neoliberal” que sucedeu a burocracia tradicional a partir dos anos 1990 no Brasil. Contra o que os críticos da descentralização sempre se opuseram é justamente a principal característica do modelo “neoliberal”: trata-se do foco no resultado mais eficaz e não no procedimento mais democrático (Dias; Cario, 2016). E é aqui que a premissa básica do realismo de Machiavel é subvertida, porque, aos defensores da democracia radical, são os meios que devem se sobrepor aos fins últimos. A materialização destes seria, mais cedo ou mais tarde, uma decorrência do uso dos meios mais democráticos.

Em implícita oposição à máxima de que os fins justificam os meios, a expectativa dos autores democráticos dá ênfase ao procedimento amplamente participativo, que seria garantia do melhor resultado. Essa convicção orienta o conceito de participação e pode ser definido com base no que os movimentos reivindicatórios sempre demandaram: “cidadania plena”. Essa abstração, por sua vez, é baseada na ideia de soberania popular e no princípio majoritário da vontade geral de Rousseau, por meio da cogestão nas organizações e da participação direta nas decisões de interesse público (FGV, 1986, p. 870). Tal reivindicação de autores democráticos no Brasil é clássica e acompanha, desde a década de 1980, as insatisfações generalizadas com a centralização de governos e grupos econômicos. Compreende um “mal-estar” ocidental com a “alienação do homem comum” nas democracias de massa. É o leitmotiv que justifica o engajamento intelectual com a participação “mais como meta que como técnica de organização social” (Ibidem). É quando os meios se tornam o fim em si.

De modo também subjacente, isso manifesta uma preocupação anterior ao próprio caráter procedimental, tanto quanto ao aspecto finalístico do processo decisório. Antes, está em jogo uma nobre preocupação de fundo filosófico e existencial com a felicidade dos indivíduos desumanizados na racionalidade industrial-burocrática e atomizados na relação com o Estado de bem-estar e de direitos (Amaral, 2002). Do ponto de vista do compromisso intelectual com a democracia, é uma inquietação procedente. A política representativa, afinal, é constantemente motivo de desconfiança e perda de legitimidade, seja por parte da opinião pública, seja por parte da própria intelectualidade. Para estes últimos, o motivo estaria justamente na falta de espaços intermediários entre os indivíduos de um lado e, de outro, a ordem política formal, burocratizada e indireta. A solução seria, portanto, a ampliação dos espaços de democracia direta.

Nessa perspectiva, o procedimento da participação social passa a ser a “meta”, assumindo significado finalístico. A justificativa, no mais das vezes honesta e algumas vezes fundamentada, se encontra um tanto fora de moda: estaria na garantia do melhor resultado para os fins últimos da gestão pública, isto é, o atendimento da vontade geral. No entanto, é tênue a linha que separa essa justificativa, presumivelmente racional e pragmática, daquilo que é o compromisso de fundo existencial. Aparentemente comprometida com os resultados, a defesa pelo

procedimento democrático cresce retoricamente para se fundir no compromisso altruísta e permanente com a felicidade dos indivíduos em coletividade. Nessa direção, a participação já não é a garantia do resultado eficaz prometido pelas estruturas frias e impessoais dos modelos burocrático ou gerencial. Está na convicção de que o calor da participação social gerará os laços de solidariedade capazes de impor demandas da vontade geral e frear qualquer ímpeto contra as liberdades e direitos conquistados.

## **Controle social**

A convicção ética no dever da democracia autoriza os críticos da descentralização, seja onde ela estiver em curso, a insistirem na participação social sem o compromisso de apresentar uma estratégia comprovadamente eficaz. É quando emerge o altruísmo que expressa a sobreposição dos meios (a participação) sobre os fins (a eficácia econômica dos resultados). Com a postura de engajamento político, os autores democráticos fazem lembrar a máxima do sociólogo polonês Zygmunt Bauman (2000), para quem a felicidade humana estaria justamente na “busca da política” e não nos seus fins últimos. Assim, a crítica radical precisa denunciar qualquer procedimento que não esteja comprometido com a ampla participação social. A finalidade já não está em garantir a eficácia dos resultados, mas em assegurar a democracia dos meios que, finalmente, tornam-se os fins últimos.

No cerne dessa perspectiva está o avanço em direção ao bem-estar humano mais abrangente, além do simples aspecto material e da defesa dos direitos individuais. O compromisso moral é com uma condição humana libertadora, que transcende a mera eficiência econômica. Prioriza-se o resgate da vida pública baseada na solidariedade, em contraposição à racionalidade burocrática centralizada que favorece interesses elitistas. Acredita-se na eficácia do procedimento participativo como meio de alcançar os melhores resultados políticos a longo prazo, em busca do resgate da política participativa como principal forma de organização social (Loureiro; Abrucio, 2012).

## **Democracia e desenvolvimento**

Independentemente do pacto com os fins existenciais ou da convicção democrática no procedimento da participação social, a relação entre a forma participativa e o bom resultado é possível. Do ponto de vista puramente argumentativo, por exemplo, o cientista político estadunidense Robert Dahl (2012) apresenta excelentes justificativas lógicas para a eficiência da participação social por meio do conhecido

conceito de poliarquia. Do ponto de vista empírico, por exemplo, o cientista político holandês Arendt Lijphart (1999) demonstra isso não apenas com argumentos lógicos, mas com resultados de política comparada, cujas demonstrações são irrefutáveis. Mais que isso, tais autores, e inúmeros outros, conseguem demonstrar a relação positiva entre democracia e desenvolvimento (Sen, 2010) e também entre descentralização, participação e desenvolvimento (Putnam, 1996; Jordana, Requejo, Salvador, 2006 apud Fleury, 2006). Também nesse cenário, Manor (1999) examinou os processos de descentralização em várias partes do mundo e analisa os impactos políticos e econômicos dessas mudanças. O autor explora os benefícios e desafios da descentralização política e administrativa, destacando como ela pode promover a participação democrática, aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos e fortalecer a accountability governamental. No entanto, o autor também discute os riscos associados à descentralização, como a possibilidade de aumentar as desigualdades regionais e a corrupção localizada.

Neste tema específico, as análises demonstram que sempre há um grau de demanda por maior empoderamento das populações e que as respostas tendem a ser positivas, não obstante paulatinas. Sob a coerção discursiva do binômio democracia e desenvolvimento, governos assumiram posicionamentos formais e documentados com a participação social. Nessa direção, as décadas que sucederam a promulgação da atual Constituição brasileira (1989) foram pródigas na disseminação dos compromissos formais com a “participação social”. Abusa-se do termo em documentos e pronunciamentos governamentais. As políticas públicas no Brasil, desde então, têm sido anunciadas quase sempre com o respaldo nesse compromisso e com a justificativa de que essa é condição básica ao melhor e mais justo resultado das ações governamentais.

Os cinco decretos governamentais sobre a descentralização catarinense (o primeiro e mais quatro reformas), representaram aperfeiçoamento paulatino e todos enfatizaram a necessidade de “participação da sociedade organizada para planejar, implementar e executar políticas públicas” (Santa Catarina, 2009a). Na forma de verbo ou substantivo, a participação social é mencionada 41 vezes somente em um desses decretos.

Nessa direção, leia-se também o compromisso com a participação social na Lei complementar de 2007, sobre a descentralização:

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, alicerçados 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 públicos (Santa Catarina, 2009b).



Um parágrafo assim poderia ser escrito por qualquer um dos críticos da descentralização. O que importa saber, contudo, é até que ponto tais compromissos governamentais de inegável efeito publicitário ultrapassaram a formalidade documental. Nessa direção, vale a lembrança de um relatório de atividades da descentralização, em 36 volumes, também mencionado na tese de Taísa Dias (2012) sobre a descentralização. Relativo às realizações das 36 SDRs, o documento não apenas assume tal compromisso, mas atesta a participação social no processo, fato igualmente reconhecido por Dias (2012). O relatório apresenta os números das médias de participação social das reuniões dos CDRs durante o período de 2003 a 2009. Informadas em atas assinadas pelos participantes, essas médias variaram de 35 pessoas por reunião no CDR de Curitiba, até 275 pessoas no CDR da Grande Florianópolis. Nesse período de sete anos, o número de reuniões, por exemplo, variou de 18 no CDR de Quilombo, 48 em Ituporanga, 57 em Chapecó, 67 em Blumenau, até 68 em Joinville. Nestes dois últimos CDRs isso significou uma média de quase 10 reuniões anuais, ligeiramente acima da média geral (Santa Catarina, 2010).

Essa realidade foi testemunhada por Birkner (2015, 2011 e 2010). Como sociólogo e professor de uma universidade regional comunitária, o autor participou de reuniões do CDR de Canoinhas e também do CDR de Mafra, ambos no Planalto Norte catarinense, como observador e representante da instituição universitária, no período de 2003 a 2009. Além disso, coordenou pesquisa de opinião com 432 integrantes das SDRs e respectivos CDRs, já mencionada. Essa participação resultou em algumas pesquisas sobre o tema da descentralização, inclusive em estudos de política comparada entre a descentralização catarinense e outros casos (Birkner, 2007). Esse período de participação e observação permitiu, sobretudo, testemunhar a participação social e o caráter participativo do processo deliberativo que ocorreu nesses conselhos.

O autor, envolvido no processo de descentralização em Santa Catarina, testemunhou a participação ativa em reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento Regional. Essa descentralização atingiu objetivos importantes, como o fortalecimento do capital social em nível microrregional por meio de debates intensos entre municípios. Isso promoveu uma identidade territorial mais robusta e uma participação mais ampla de diversas entidades sociais, indo além dos diálogos técnicos entre executivos municipais e associações de municípios.

Nesse sentido, o processo promoveu um constante diálogo intermunicipal, contribuindo para a formação de um discurso e um senso de cooperação microrregional. A Secretaria de Estado de Planejamento de Santa Catarina buscava estimular essa sinergia entre o Estado e a sociedade civil organizada, disseminando um discurso sobre o desenvolvimento regional. Isso era realizado aproximando agentes do desenvolvimento que dialogavam e participavam das decisões nas reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento Regional. Mesmo considerando a menor média de reuniões entre 2003 e 2009, que foi de 18 vezes na SDR de

Quilombo, multiplicada por 36 CDRs, já teríamos 540 reuniões no período. No entanto, a média foi significativamente maior, o que indica que durante esses sete anos observados, provavelmente ocorreram entre mil e duas mil reuniões dessas.

Nesse sentido, a descentralização em Santa Catarina despertou um importante ativo da antropologia política, que autores costumam chamar de “pertencimento”, não obstante denominemos de senso de comunidade microrregional. Dito de outra forma, a descentralização ativou a autonomia comunitária e incentivando a resolução local de problemas. As reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR) promoveram o diálogo entre pessoas de municípios vizinhos, representando diversas entidades governamentais e da sociedade civil. Essa participação constante ao longo dos anos, envolvendo uma ampla gama de atores, demonstra o estímulo à democracia e o fortalecimento do envolvimento cívico local.

Nesse contexto, a descentralização política e administrativa, oferece a possibilidade de aprendizagem por meio da experimentação de políticas por jurisdições selecionadas e abre caminho para a difusão espacial de inovações bem-sucedidas. Além disso, a descentralização propicia alguns efeitos positivos em áreas específicas, como a melhoria na distribuição de bens públicos e a redução da desigualdade. Igualmente, a participação cidadã é estimulada e abre espaço para a implementação de políticas mais adaptadas às necessidades locais. Dessa forma, a descentralização pode abrir caminho para a experimentação de novas abordagens e soluções inovadoras para desafios sociais e econômicos (Treisman, 2000; Baiocchi, 2006, Mookherjee, 2015).

## Conclusão

Vale dizer: a descentralização político-administrativa de Santa Catarina foi um evento histórico situado entre o tradicional e o idealizado, gerando críticas sobre sua efetividade. Apesar das insuficiências, como resistências centralistas e falta de autonomia orçamentária, é importante reconhecer a mobilização participativa que legitimou o processo. As políticas públicas passam por ajustes em resposta às pressões e críticas, refletindo a evolução democrática e os preceitos constitucionais. Essa experiência serviu de referência para outros estados e reflete os princípios democráticos da Constituição brasileira, apesar das mudanças no cenário atual.

No curto prazo, não há indícios claros de um movimento significativo em direção à descentralização, pois as experiências em andamento têm enfrentado desafios crescentes. Entretanto, não se pode descartar a possibilidade de um avanço gradual e persistente em direção a uma maior autonomia regional, embora esse processo possa ser lento e complexo. Diversos autores, como Pacheco do Amaral (2002), Bresser-Pereira (2009) e Moisés Naim (2013), sugerem que tendências

descentralizadoras estão presentes no século XXI, adaptando-se à diversidade cultural e aos diferentes ritmos de mudança.

Entende-se que, a percepção sobre a importância da diversidade de culturas políticas, aliada à visão de um futuro republicano viável, ainda é uma exceção. Não somente no meio político formal, padronizado e centralizado. Mas também no meio intelectual, onde teorias cosmopolitas e modelos abstratos insistem, igualmente, em se sobrepor à diversidade das culturas políticas regionais. Nesse sentido, o tipo ideal de participação social não encontrou encaixe na estrutura da descentralização catarinense, baseada no gradualismo. Tampouco o conceito se adaptou à realidade da antropologia política catarinense, cuja concepção de participação política difere do mencionado tipo ideal, não por oposição, mas igualmente por gradualismo.

Essa percepção remanescia na figura do ex-governador Luiz Henrique da Silveira (MDB) e era compreendida pela equipe que coordenava o processo. Quando o mentor da descentralização faleceu, em 2015, seu sucessor, Raimundo Colombo (PSD), já não demonstrava entusiasmo com a experiência. Sem o feeling republicano do antecessor, coagido por resistências reacionárias e adepto da narrativa “neoliberal” da redução de custos, facilitou o caminho para a dissolução do processo, em 2016. A escolha política sempre sugere o cálculo racional de olho na reação dos eleitores. Isso está com frequência acima do interesse público, no máximo alinhado a ele. E, quando as escolhas produzem menos danos do que as críticas, a decisão política terá sido exitosa, ainda que às custas do represamento ao curso histórico.

O fim da descentralização não foi causado pelas críticas de intelectuais honestos, que poderiam ter legitimado uma expressão opinativa clara e forte. Em vez disso, a extinção das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) e seus Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs) resultou de resistências políticas, reducionismo econômico e inércia social. As SDRs e CDRs ameaçaram o poder das secretarias setoriais, de deputados, de partidos adversários e da elite burocrática.

Contra a descentralização, pesou a crítica amplamente difundida de que as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) sobrecarregavam o orçamento. Em 2010, durante o IV Encontro de Economia Catarinense na Universidade do Extremo Sul de Santa Catarina (Unesc), o então secretário adjunto de Planejamento de Santa Catarina, Túlio Tavares dos Santos, apresentou dados que indicavam um gasto anual de cerca de 0,5% do orçamento estadual com as SDRs. Não havia estudos que demonstrassem o impacto econômico regional desses gastos. O governo estadual defendia a manutenção das SDRs argumentando que a descentralização beneficiava as economias locais, especialmente das cidades menores. Entretanto, as críticas se fortaleceram ao longo das eleições, alimentadas pela apatia da opinião pública, até que as condições propiciassem a extinção das SDRs, seguindo uma tradicional solução de continuidade.

Embora eximidos de culpa, os críticos da descentralização catarinense poderiam ter reconhecido o gradualismo conservador de um processo que sugeria reparos e evolução, no lugar da extinção. O radicalismo democrático dos críticos não lhes permitiu esse entendimento, talvez pela crença de que é preciso acelerar o curso da história na direção certa. Para tanto, é sempre necessário criticar as forças conservadoras no poder e apoiar as forças progressistas, “verdadeiramente” comprometidas com a causa universal da democracia. Movidos pela necessária, porém inflexível, desconfiança moral às elites de plantão e preocupados com a alienação do homem comum, os críticos da descentralização cumpriram seu papel de crítica às falhas e aos interesses de poder. Mas não deram atenção aos interesses velados e antirrepublicanos das forças políticas que silenciosamente resistiam à descentralização. Essas passaram incólumes às críticas. Repita-se: a burocracia centralizadora na capital e deputados clientelistas, ambos imbuídos de uma cultura patrimonialista, além dos partidos opositores e sem projetos, todos merecedores de análises à parte.

Os críticos ignoraram questões que lhes são caras, como os valores pós-materialistas que a descentralização estimulava: cooperação, diálogo, associativismo, solidariedade e identidades microrregionais, em nada opostos ao ideal da participação social. Na perspectiva de uma ideia-força conhecida das Ciências Sociais: ignoraram o fenômeno democrático que a descentralização despertou: o capital social microrregional e, por extensão, a evolução da cooperação. E, ao largo, desprezaram as nuances da cultura regional do homem comum, que precisa de tempo de ajustamento aos universais linguísticos da democracia direta e nem mesmo com o tempo haverá de aceitá-los por completo.

Ainda assim, desprezar as críticas às SDRs seria um erro, porque, mais ou menos consistentes, armazenam informação e fortalecem os processos, quando estes resistem às soluções de continuidade. Para o consolo da análise, a letra morta não anula apreciações póstumas e algum aprendizado no debate aberto. Lá na frente, esse conhecimento poderá ser útil. Quanto à descentralização, os críticos cumpriram seu papel e apontaram elementos importantes. Todavia, amparados no tipo ideal da democracia direta, produziram intelectualmente aquilo que os conceitos herméticos permitem: uma vista parcial, circunscrita aos limites do objeto, em detrimento das oportunidades que a experiência em análise ofereceu, tão desperdiçadas quanto despercebidas.

## Referências

AMARAL, C. E. P. **Do Estado soberano ao Estado das autonomias**. Blumenau: Edifurb, 2002.

- BAIOCCHI, G. "Inequality and innovation: decentralization as an opportunity structure in Brazil". In: BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D. (Org.) **Decentralization and local governance in developing countries: a comparative perspective**. Cambridge/Mass.; London/UK: The MIT Press, 2006. Disponível em: [https://gianpaolobaiocchi.net/wp-content/uploads/2011/11/brazilchapter\\_bardhan1.pdf](https://gianpaolobaiocchi.net/wp-content/uploads/2011/11/brazilchapter_bardhan1.pdf). Acesso em: 25 abr. 2024.
- BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BIRKNER, W. M. K. **O realismo de Golbery: segurança nacional e desenvolvimento global no pensamento de Golbery do Couto e Silva**. Itajaí: UNIVALI, 2002. 169 p.
- BIRKNER, W. M. K. **Capital social em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional**. Blumenau: Edifurb, 2006.
- BIRKNER, W. M. K. Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa: estudo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, p. 297-311, 2007.
- BIRKNER, W. M. K.; TOMIO, F. R. L.; BAZZANELLA, S. L. A descentralização em Santa Catarina. **Revista de Administração Municipal**, n. 275, 2010. Disponível em: [http://www.ipacpesquisas.com.br/files/descentralizacao\\_sc](http://www.ipacpesquisas.com.br/files/descentralizacao_sc). Acesso em: 22/01/2024.
- BIRKNER, W. M. K. Três aspectos da descentralização em Santa Catarina. In: **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 7, n. 3, 2011.
- BIRKNER, W. M. K. Variáveis da descentralização em Santa Catarina. **Revista de Administração Municipal**, n. 284, 2015. Disponível em: <https://www.ibam.org.br/wp-content/uploads/2023/10/ram284>. Acesso em: 22/01/2024.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. São Paulo: FVG, 2009.
- DAHL, R. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

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. 2012. 356f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2012.

DIAS, T.; CÁRIO, S. A. F. Uma década do marco institucional-legal do modelo de gestão descentralizada de Santa Catarina: sinais de governança pública? In: ESTEVAM, D. O.; LINS, H. N. (Org.). **A descentralização das ações públicas em debate**: contornos da problemática e experiências catarinenses. Florianópolis: Insular, 2016, p. 75-102.

ESTEVAM, D. O.; LINS, H. N. **A descentralização das ações públicas em debate**: contornos da problemática e experiências catarinenses. Florianópolis: Insular, 2016.

FILIPPIM, E.; ABRUCIO, F. L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **RAC**, v. 14, n. 2, p. 212-228, 2010.

FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

HAIDT, J. **A mente moralista**: por que pessoas boas são segregadas por política e religião. Rio de Janeiro: Alta Cult, 2020.

HUME, D. **Tratado da natureza humana**. São Paulo: Unesp, 2001.

JORDANA, J. As comunidades autônomas e a política de descentralização na Espanha democrática. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro, FGV, 2006.

LIJPHARDT, A. **Patterns of democracy**: government forms and performance in thirty-six countries. New Haven; London: Yale University Press, 1999.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 32, n. 4, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572012000400005>. Acesso em: 24 abril 2024.

MANOR, J. **The political economy of democratic decentralization**. Washington/DC: The World Bank, 1999.

MOOKHERJEE, D. Political decentralization. **Annual Review of Economics**, v. 7, p. 231-249, 2015. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-economics-080614-115527>.

NAIM, M. **O fim do poder**: nas salas da diretoria ou nos campos de batalha, em Igrejas ou Estados, por que estar no poder não é mais o que costumava ser? São Paulo: Leya, 2013.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. São Paulo: FGV, 1996.

REQUEJO, F. Democracia, descentralização e pluralismo cultural: o caso do “Estado das autonomias” espanholas. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTA CATARINA. **Decreto n. 2.640**, de 22 set. 2009. Florianópolis, 2009.

SANTA CATARINA. **Lei complementar n. 381**, de 7 mai. 2007. Florianópolis, 2009-b. Disponível em: [http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Legislacao%20Correlata/Reforma\\_Administrativa/2007\\_\\_Lei\\_Complementar\\_N\\_381%2Cd\\_e\\_07\\_de\\_maio\\_de\\_2007](http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Legislacao%20Correlata/Reforma_Administrativa/2007__Lei_Complementar_N_381%2Cd_e_07_de_maio_de_2007). Acesso em: 10/02/2024.

SANTA CATARINA. **Seminário de avaliação de resultados (2003-2009)**. Florianópolis: Secretaria de Estado do Planejamento/Diretoria de Gestão e Descentralização, 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

THEIS, I. M. et al. Globalização e planejamento do desenvolvimento regional: o caso do Vale do Itajaí. In: SIEBERT, C. (Org.). **Desenvolvimento regional em Santa Catarina**: reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau: Edifurb, 2001.

THEIS, I. M. Promessas não cumpridas, mas propósitos logrados: a lógica concentradora da política de descentralização em Santa Catarina. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

THEIS, I. M. (Org.). **Planejamento regional em Santa Catarina**. Blumenau: Edifurb; Bauru: Lutas Anticapital, 2023.

TREISMAN, D. et al. **Decentralization and the quality of government.**

Disponível em:

<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/DecandGovt>.

Acesso em: 25 abr. 2024.

WEBER, M. **Economia e sociedade** (vol. 2). Brasília: UnB, 1999.





Data de submissão: 26/04/2024

Data de aprovação: 12/05/2025

Revisão: Daniela Matthes (português), Ana Clara Medina Menezes de Souza (inglês) e Yanet María Reimondo Barrios (espanhol).

---

*Walter Marcos Knaesel Birkner*

Centro Universitário Leonardo Da Vinci

BR-470, km 71 – Bairro Benedito

89084-405 Indaial/SC, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8853-6990>

E-mail: [walter.birkner@uniasselvi.com.br](mailto:walter.birkner@uniasselvi.com.br)

*Jorge Amaro Bastos Alves*

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional / Universidade do  
Contestado

Rua Roberto Elke, 86 – Centro

89300-000 Mafra/SC, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0897-5569>

E-mail: [jorge.alves@professor.unc.br](mailto:jorge.alves@professor.unc.br)

*Leonardo Furtado da Silva*

Centro Universitário Leonardo Da Vinci

BR-470, km 71 – Bairro Benedito

89084-405 Indaial/SC, Brasil

<https://orcid.org/0009-0009-8631-8055>

E-mail: [leonardo.silva@uniasselvi.com.br](mailto:leonardo.silva@uniasselvi.com.br)