

# A descentralização em Santa Catarina

**Walter Marcos Knaesel Birkner**

*Doutor em Ciências Sociais  
Consultor do IPAC-IBAM/ISC*

**Fabrizio Ricardo de Limas Tomio**

*Doutor em Ciência Política  
Professor da Universidade Federal do Paraná – UFPR*

**Sandro Luiz Bazzanella**

*Doutor em Ciências Humanas na UFSC  
Professor da Universidade do Contestado – UnC.*



## RESUMO

Este artigo é resultado de uma pesquisa de avaliação institucional sobre a Descentralização em Santa Catarina. Analisa respostas de dois questionários: o primeiro do tipo quantitativo, aplicado entre integrantes de Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDRs e seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDRs. O segundo é qualitativo, resultado da análise do conjunto de entrevistas cujos interlocutores são igualmente integrantes das SDRs e dos CDRs.

**Palavras-chaves:** Descentralização. SDR. Reformas institucionais.

## INTRODUÇÃO

No ano de 2003, Luiz Henrique da Silveira assume o cargo de governador de Santa Catarina, respaldado pela coligação PMDB-DEM-PSDB. A assim denominada Tríplice Aliança confere-lhe a base de governabilidade e governança para a implantação, no mesmo ano, da descentralização político-administrativa para a promoção do novo desenvolvimento regional. Esse reordenamento

governamental está configurado na composição de atuais 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDRs e seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDRs. Cada uma das primeiras é comandada por um secretário, do *staff* de secretários de Estado, no topo de um organograma constituído, na sequência, por um diretor geral e diretores setoriais, além de funcionários públicos e pessoal de cargos comissionados. Por sua vez, os

CDRs são presididos pelo mesmo secretário regional e constituídos pelos prefeitos, presidentes de câmaras e dois representantes da sociedade civil de cada Município da microrregião de abrangência das SDRs, indicados pelos prefeitos.

A descentralização insinua-se parte de um importante movimento histórico do Estado moderno. Nessa direção, as Secretarias de Desenvolvimento Regional e seus Conselhos representam

uma experiência local bastante original no Brasil, embora não exclusiva. Os efeitos de sua operacionalização já permitem, sete anos depois, o apontamento de alguns aspectos centrais e algumas considerações analíticas. Além disso, a política da descentralização catarinense faz parte de uma dinâmica marcada por dois importantes aspectos, entre outros possíveis de observação na constituição desse movimento internacional do Estado.

Primeiramente, a descentralização demonstra o esforço governamental de agentes políticos e burocráticos em promover a reforma republicana do Estado, racionalizando processos de gestão da coisa pública, e tornando o processo decisório mais aberto à participação da sociedade e, por essa razão, mais transparente. Nessa direção, se considerarmos apenas a realidade brasileira, é importante saber que algumas experiências estaduais estão em curso, tanto em relação ao aspecto gerencial quanto em relação ao político. Sobre isso, ainda se pode dizer que se trata de uma consequência histórica da própria dinâmica do Estado brasileiro. Sua democratização a partir de 1985 despertou, apesar dos percalços, uma crescente aspiração reformista na década de 90 pela reestruturação do Estado, encerrando o ciclo varguista, compromisso afirmado pelo ex-presidente e sociólogo Fernando Henrique Cardoso.

O segundo aspecto diz respeito a uma tendência internacional, representando a transição do Estado centralizador de inspiração hobbesiana, para o Estado das autonomias de John Locke, como sugere Amaral [2002]. Trata-se da tendência histórica de descentra-

lização político-administrativa do Estado Moderno, aspecto que se materializa desde décadas anteriores em países europeus, aparecendo nos fundamentos da experiência catarinense e que, pela forma de operacionalização, demonstra também nesse estado federativo boas chances de continuidade e consolidação futura. Não obstante, esse efeito ainda depende de capacidade de articulação política, de força operacional do Estado e de sensibilidade continuada da sociedade civil. Nessa direção, importante é a ressalva de que não se trata, por hora, de uma política de Estado, mas uma política de governo.

Entre outras observações, os resultados da construção desse tipo de inovação política terminam por superar hipóteses mal formuladas na década de 90 no Brasil. Segundo elas, os movimentos de aproximação do Estado para com a Sociedade civil poderiam, de um lado, representar o enfraquecimento do Estado – receio conservador – e de outro, significar uma desobrigação do Estado acerca de suas incumbências – receio de faceta reacionária, dos críticos de uma suposta conspiração neoliberal. O que o processo demonstra, diferentemente, é a perspectiva de fortalecimento institucional do Estado, por meio da sinergia com a sociedade civil organizada local e regional.

Assim, o interesse aqui é demonstrar alguma perspectiva quanto a essa possibilidade. Este artigo faz parte de um conjunto maior de considerações que deverá compor um trabalho completo e, portanto, mais volumoso acerca da descentralização catarinense. Em relação aos dados contidos neste relatório geral da pes-

quisa, o conjunto de respostas dos questionários [*quantitativa*], somados às opiniões, às críticas e às sugestões das entrevistas [*qualitativa*] realizadas, apresenta uma avaliação geral do processo, além de indicar os principais pontos fortes, fracos, ameaças e oportunidades da descentralização.

Nessa direção, é importante que o leitor leve em consideração o fato de que os 432 entrevistados e inquiridos durante a pesquisa, em 20 das 36 microrregiões que sediam as SDRs, são agentes ativos da descentralização e conhecedores do processo em curso. Os entrevistados com menor envolvimento direto foram os deputados estaduais, cujas entrevistas foram realizadas na última etapa da pesquisa. Praticamente, todos os 44 parlamentares foram contatados, embora nem todos tenham tido a disponibilidade de agenda para as entrevistas.

Conquanto a condição empregatícia ou política da maioria dos entrevistados e dos inquiridos pudesse incorrer em algum viés opinativo, é preciso esclarecer que, entre o total dos que constituíram a amostra, estiveram envolvidas pessoas cujas opiniões parecem pouco vulneráveis a interferências que comprometessem a honestidade das respostas. Os casos que poderiam se inclinar a essa tendência são as entrevistas com os secretários de desenvolvimento regional, cujos cargos são indicados, e outros cargos comissionados subalternos. O contato com pessoas nessa última condição foi evitado, constituindo, no máximo, algumas exceções. Entre os secretários regionais, a desvinculação partidária é impossível de ser feita objetivamente. O cuidado tomado, nesse sentido,



Sendo improvável que a capacidade orçamentária do governo se multiplique para atender a todos os pleitos dos CDRs, parece necessário que o orçamento geral do Estado destine uma parte às SDRs

esteve orientado principalmente pelos esclarecimentos prévios, em cada entrevista e aplicação dos questionários, sobre a principal intenção do contratante da pesquisa, o Governo do Estado de Santa Catarina, por meio da sua Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão: promover uma avaliação institucional que identificasse as potencialidades e as

vulnerabilidades, permitindo intervenções com vistas ao fortalecimento da política de descentralização. Nessa direção, o esclarecimento introdutório dos pesquisadores ao público da amostra foi explicitamente orientado a partir dessa perspectiva crítica em relação ao processo, por recomendação da Diretoria de Descentralização da referida secretaria seto-

rial. Esta Diretoria é o órgão governamental diretamente responsável pela operacionalização da política das SDRs e seus CDRs.

Não obstante, a escolha da amostra seguiu critérios de distribuição espacial, leia-se, sedes de SDRs distribuídas em todas as regiões e entrevistas com todos os seus secretários. Depois disso, o critério da amostra seguiu a aleatoriedade. Na pesquisa quantitativa, foram inquiridos todos os funcionários de carreira encontrados no momento da visita, sem discriminar os comissionados, além dos membros dos CDRs nas respectivas reuniões. Na pesquisa qualitativa, foram entrevistados aleatoriamente prefeitos, presidentes dos legislativos municipais, empresários e representantes outros da sociedade civil, além de funcionários públicos de carreira, com estabilidade empregatícia, lotados nas SDRs.

Dito isso, é útil observar que o grau de conhecimento e capacidade analítica dos entrevistados foi o principal fator de construção da análise deste relatório. Resulta disso, em boa medida, a regularidade encontrada acerca dos principais aspectos identificados no arranjo da descentralização. Sem o propósito de antecipar as conclusões ao leitor, é possível afirmar que as observações nele constantes constituem um conjunto de informações úteis ao interesse dos que se debruçam sobre os processos públicos de gestão e decisão e sobre os rumos do Estado moderno.

## **AVALIAÇÃO GERAL DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO**

A avaliação geral que os entrevistados indicam sobre o processo de descentralização é positiva.

## Com alguma frequência, membros dos Conselhos atribuem a melhora das condições de seus pequenos municípios ao processo de descentralização

Mais que isso, é importante destacar o caráter praticamente unânime dessa avaliação por parte dos entrevistados. Isso inclui, modo geral, as posições mais críticas ao processo, sejam aquelas vindas de atores políticos situacionistas, sejam dos opositoristas. Trata-se, antes de tudo, do reconhecimento ao caráter de inovação percebido na iniciativa governamental. A descentralização, independentemente de sua “paternidade” e dos inúmeros aspectos questionados de sua operacionalização, é reconhecida como uma resposta às demandas regionais de atores políticos, econômicos e culturais.

Nesse sentido, repita-se, é praticamente unânime a aprovação à ideia da descentralização. O uso do termo “praticamente” decorre do fato de que algumas respostas não explicitaram literalmente essa posição, mas a demonstraram ao longo da entrevista. Portanto, embora a aprovação geral possa surpreender e motivar alguma desconfiança, é preciso considerar minimamente os aspectos que elucidem esse resultado geral.

Assim, um deles é próprio da antropologia política, tendo a ver

com uma aspiração natural das comunidades regionais por iniciativas de governança descentralizadoras. Essas expectativas independem de vinculações partidárias, expressando antes uma demanda universalizada, de caráter cultural. Nisso, acrescenta-se que aspectos mais ou menos particulares ao contexto sociopolítico catarinense tornaram o processo de descentralização mais facilmente assimilável.<sup>1</sup>

Não obstante, a regularidade das respostas pode ser comparada com o fato de que as críticas à operacionalização do processo estão longe de ser uma exclusividade de atores políticos de oposição ao Governo Estadual. Muitos governistas apontaram falhas no processo, nesse sentido em nada se distinguindo de opositoristas.

Quanto ao desenvolvimento da pesquisa, um falso problema de ordem metodológica poderia ser apontado, qual seja, o de considerar restrito o público-alvo das entrevistas, composto apenas por integrantes das Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDRs ou dos Conselhos de Desenvol-

vimento Regional – CDRs. Novamente é preciso ressaltar que essa composição geral é marcada pela diversidade partidária, tanto nos CDRs quanto entre funcionários públicos locados nas SDRs, muitos deles de carreira e, portanto, de suposta independência, como faziam questão de se declararem estes últimos. Da mesma maneira, entre os parlamentares da Assembléia Legislativa entrevistados, essa diversidade partidária está considerada, enquanto a regularidade de opinião persiste em relação à aprovação geral ao processo. Isso permite concluir, parafraseando inúmeras respostas, que o processo é compreendido como “irreversível.”

### PONTOS FORTES DA DESCENTRALIZAÇÃO

Em geral, os entrevistados não tiveram dificuldades de apontar as principais qualidades do processo. Salvo raros casos em que o entrevistado não tenha indicado nenhum ponto forte, em geral, há novamente uma boa regularidade nas respostas. Um dos pontos altos das observações reside no reconhecimento de que o processo de descentralização multiplicou o ambiente do diálogo regional, o que é enfatizado quando a questão se refere especificamente aos CDRs. A transparência é outro fator mencionado com frequência notável. Esse fator diz respeito, por exemplo, à apresentação das demandas e dos projetos de interesse municipal feitas ao Governo Estadual. Nessa direção, a apresentação pública das propostas e solicitações entre os atores regionais tende a inibir a formulação de demandas de duvidoso interesse público, destitu-



Alguns entrevistados denunciam a insistência de uma relação direta e nociva entre alguns prefeitos com deputados ou secretários setoriais para a liberação de verbas cuja distribuição despreza a existência dos CDRs

idas de maior significado ou qualidade técnica.

Não menos importante, é a mencionada proximidade, de várias formas, que o processo de descentralização promove tanto entre as regiões e o Governo do Estado quanto entre os municípios, bem como a proximidade do governo com a própria população que, segundo alguns depoimentos, estaria percebendo com mais intensidade a presença governamental. Essa impressão é atribuída ao movimento provocado pelas SDRs, seja pelas reuniões dos CDRs, seja pelas obras físicas que muitos atribuem à descentralização, assim como pelas visitas de representantes governamentais, notadamente do próprio governador. No sentido dessa aproximação, teria havido inclusive uma inversão. Trata-se do aspecto prático da diminuição dos deslocamentos a Florianópolis, fato mencionado com bastante

frequência, o que teria em muito facilitado a vida dos prefeitos. Em geral, os chefes do executivo municipal se sentem mais atendidos com os secretários regionais, e o efeito disso é a percepção ou a sensação de que o diálogo com o Governo Estadual é intensificado por meio desse contato com os secretários. Em relação a essa proximidade, menciona-se que, embora a capacidade de atendimento às demandas seja insuficiente, esse atendimento tem sido feito com maior agilidade. De toda maneira, a impressão geral sugere a sensação de maior presença governamental nas regiões.

Especificamente em relação à autonomia dos municípios, também se menciona que estes tem sido mais encorajados a buscarem alternativas endógenas, o que vai sendo progressivamente estimulado por meio da regularidade das reuniões. Nesse sentido, a simples troca de experiências e informa-

ções que as reuniões dos CDRs têm promovido, é entendida como estímulo ao aumento de conhecimento e criatividade. Além disso, alguns depoimentos sugerem a percepção de que está em jogo um progressivo aumento do poder regional no processo decisório.

Outro aspecto, ressaltado com alguma frequência, tem relação com a satisfação expressa por atores de municípios menores, muitos dos quais compreendendo-se mais contemplados do que em outros tempos. Com alguma frequência, membros dos Conselhos atribuem a melhora das condições de seus pequenos municípios ao processo de descentralização. Nessa direção, alguns entrevistados afirmam que houve alguma diminuição das desigualdades entre eles.

## AS FRAGILIDADES DA DESCENTRALIZAÇÃO

Em relação aos pontos fracos do processo descentralizador, algumas regularidades são identificadas nas falas dos entrevistados. Nessa direção, uma das reclamações mais frequentes diz respeito à falta de autonomia. Esse aspecto está diretamente relacionado à falta de orçamento próprio para cada região de abrangência das SDRs. A maioria dos entrevistados se refere espontaneamente a esse aspecto, reivindicando o seu respectivo CDR como interveniente legítimo. É bastante comum a crítica ao fato de que “tudo no Conselho é aprovado”, mas quem define o que será efetivamente executado é o Governo Estadual, provocando nesse processo um sentimento de frustração e de falsas expectativas.

Nesse aspecto, segue uma crítica bastante comum entre os entrevistados acerca do centralismo orçamentário das Secretarias Setoriais de Estado – SSEs. Revelando aqui todo o pragmatismo, sugerem inúmeros entrevistados que de pouco adianta um processo de descentralização que não desconcentre os recursos financeiros das SSEs, localizadas em Florianópolis. A crítica à burocracia aparece aqui com bastante vigor. Integrantes das SDRs de todos os escalões dizem-se reféns desse protagonista das organizações. Em relação a esse aspecto, estão os depoimentos mais descontentes dos que revelam sensação de paralisia administrativa e desânimo com o processo, em função de trâmites que consideram inaceitáveis, a exemplo das compras de materiais, que dependem das autorizações dos secretários setoriais.

Há manifestações municipais por parte de integrantes dos CDRs, reclamando autonomia para a materialização de demandas locais-regionais. Naturalmente, isto significa que, uma vez detonado o processo de descentralização, ele cria aspirações crescentes e incontidas. Isso não quer dizer que tais aspirações sejam sempre compatíveis com certos interesses governamentais estratégicos, que ultrapassam as aspirações por autonomia territorial. Eventualmente, interesses na área do turismo, por exemplo, podem ter estratégias racionalmente concentradas em determinados nichos, por um cálculo de resultados, e isso não ser devidamente compreendido por algum prefeito do interior. De toda maneira, pela própria natureza do processo de descentrali-

zação, a tendência parece apontar para essa insistente insatisfação encarnada nas SDRs e seus Conselhos com as SSEs.

Por extensão a essa crítica, alguns entrevistados denunciam a insistência de uma relação direta e nociva entre alguns prefeitos com deputados ou secretários setoriais para a liberação de verbas cuja distribuição desrespeita a existência dos CDRs. A crítica é, portanto, relativa ao caráter de sobreposição deste tipo de relação tradicional à autoridade que os conselheiros reivindicam aos CDRs e às SDRs. Este aspecto tão-somente pressiona o indicado ponto de conflito entre as SSEs e as SDRs. Da mesma maneira, provoca o confronto com os desígnios de um processo inovador de fortalecimento da autonomia regional. Ao estabelecer uma nova instância no processo decisório de formulação das demandas locais-regionais, a descentralização interfere em tradicionais relações de clientela, há muito estabelecidas entre parlamentares e suas regiões. Embora a atuação de muitos deputados consiga se distanciar desse perfil clientelista, em tantos outros casos, esse é o comportamento padrão. Quando surge uma nova instância regional de intermediação política, essas relações tradicionais tendem a ser afetadas, mas resistem, provocando o conflito de papéis. Nesse contexto, a emergência da figura do secretário regional é também marcada por alguma indefinição de papéis. Não obstante, a sua chegada à cena política também abala a condição do deputado, que tende a ser empurrado à sua função legislativa. Abala também os papéis do secretário setorial, que tende a ser empurrado a uma fun-

ção mais administrativa do que política. Por essa razão, os secretários regionais encontram-se diante do desafio de firmarem sua liderança regional, instituídos dessa condição, mas não devidamente à vontade para assumi-la.

O último ponto frágil a ser mencionado diz respeito à qualificação dos atores envolvidos diretamente no processo de descentralização. Esse fator contém o caráter da dupla generalização. Primeiramente, o de que diferentes categorias de integrantes do processo o denunciam. Em segundo lugar, porque a denúncia se dirige a todas as categorias de participantes, desde funcionários das SDRs, passando pelos membros dos CDRs, até chegar aos secretários regionais e setoriais. A crítica mais acentuada reside na falta de qualificação de pessoas lotadas nas SDRs, resultado do “empreguismo” frequentemente apontado.<sup>2</sup> Nesse sentido, as críticas relacionadas ao “excesso de pessoal” ou ao “inchaço de gente” não estão propriamente no volume, mas justamente na duplicidade de funções e na ineficiência.

## MEDIDAS DE GESTÃO PARA O FORTALECIMENTO DOS OBJETIVOS DA DESCENTRALIZAÇÃO

A falta de maior autonomia é, sem dúvida, a maior reclamação e, portanto, a sugestão mais regular entre os inquiridos. No atual estágio da experiência, significa a mais clara expressão da vontade expressa dos atores da descentralização. E esse pleito pode ser sumariamente classificado em três esferas, sendo elas, a financeira, a política e a administrativa.

**(...) não há como negar que a dinâmica eleitoral confere poder a quem, em uma campanha vitoriosa, nela tenha se empenhado. Evidentemente, esse esforço tem o seu preço e será cobrado**

Na primeira delas, trata-se de admitir que a descentralização requer alguma autonomia orçamentária. Isto será necessário, a fim de que a descentralização não represente meramente a representação parcial e ilustrativa de um projeto apresentado à sociedade como inovador e democrático. Sendo improvável que a capacidade orçamentária do governo se multiplique para atender a todos os pleitos dos CDRs, parece necessário que o orçamento geral do Estado destine uma parte às SDRs. Da forma como está, sem autonomia orçamentária, tudo que é apresentado nos Conselhos pode ser aprovado sem discussões. Na medida em que não existe orçamento regionalizado, cada Município apresenta os seus pleitos para aprovação, e fica a espera de liberação do Governo Estadual. Nesse caso, embora a forma pública de apresentação dos pleitos ajude a qualificá-los, assegurada essa qualidade mínima, seria irracional que qualquer conselheiro questionasse-lhes a validade, correndo o risco de indis-

posições políticas desnecessárias. Já que não há orçamento, os CDRs e as SDRs ficam na dependência das SSEs e presas a relações clientelistas com parlamentares. Naturalmente, uma atitude de mudança assim sugerida significaria algo inédito e, talvez, de difícil aplicação do ponto de vista político. Mas, sem isso, o debate não se consolida, as reuniões tendem ao caráter homologatório, e a relação e a situação de dependência das regiões para com o governo centralizado nas secretarias setoriais continuam. Desse modo entendido, não haveria como ignorar os apelos pela autonomia orçamentária, ainda que relativa, enquanto um desiderato natural do processo, cuja inobservância poria em risco a continuidade da inovação política.

Na segunda classificação, estaria a demanda por autonomia política. Em verdade, ela não parece senão derivada da primeira demanda. Assim, quando agentes do desenvolvimento regional reclamam autonomia política, isto significa que defendem um espa-

ço de discussão para a deliberação sobre o que fazer. E essa condição decisória só é racionalmente possível se houver orçamento regionalizado. A relação entre autonomia orçamentária e política, portanto, é direta. E não deixa de ser interessante observar a disposição dos agentes para a política, isto é, para o debate sobre a coisa pública. Nessa direção, é importante novamente observar que o recurso para o atendimento aos pleitos não é o fator central de reivindicação. A principal solicitação não é o aumento de verbas. O centro da reivindicação tem um caráter político e denota realismo por parte dos conselheiros. Portanto, o teor da demanda sugere que o orçamento seja a peça originária do debate. Quando reclamam isso, os atores regionais chamam a si a responsabilidade do debate e da decisão, o que qualifica a crítica. Dessa maneira, a posição dos conselheiros não é sequer de solicitação, o que implicaria o reconhecimento e a perpetuação de uma relação de dependência. Ao contrário, é uma reivindicação considerada legítima, manifestando a disposição ao debate político e a responsabilização autônoma sobre a coisa pública. Nada mais republicano, revelando de resto que o processo de descentralização só fez despertar sabiamente o caráter antropológico a que essa política se dirige, qual seja, o de uma cultura política historicamente predisposta à autonomia.<sup>3</sup>

Não obstante, há ainda um conjunto de referências específicas à necessidade de autonomia administrativa, tendo isso a ver com a organização das SDRs. O sentido geral dessa sugestão está relacionado à composição dos

quadros funcionais das secretarias regionais. Não havendo posição única a respeito, de um lado, sugere-se a soberania do secretário regional em fazer essa constituição; de outro lado, para resolver a deficiência qualitativa de pessoal, sugere-se a racionalização técnica dessa composição, com o estabelecimento de critérios que fujam à racionalidade meramente eleitoral das indicações, incluindo sugestões de concurso público. Conquanto não traga qualquer novidade ao debate, essa reivindicação tem uma insistência cujo mérito é inegável. Ela revela, sem distinção partidária, a considerável preocupação de conselheiros e integrantes das SDRs com a qualidade do serviço público. “Qualificar para melhorar a gestão das Secretarias”, “qualificar os cargos comissionados” e conferir um caráter “mais técnico e menos político” à composição das SDRs e, também, dos Conselhos foram algumas das manifestações literais dos entrevistados.

Todavia, quando alguns entrevistados sugerem a substituição do caráter político pelo técnico, propõe-se uma inédita e improvável inversão do critério, em detrimento das indicações partidárias na composição dos cargos comissionados. Talvez essa alternativa não se vislumbre no horizonte. Ainda que revele a preocupação mais sincera sobre o funcionamento da coisa pública, parece improvável apresentar ao problema uma alternativa assim radical, isto é, não há como negar que a dinâmica eleitoral confere poder a quem, em uma campanha vitoriosa, nela tenha se empenhado. Evidentemente, esse esforço tem o seu preço e será cobrado. Ora, na inevi-

tabilidade desse critério na barganha de composição dos cargos, seria mais fácil seguir a sugestão de alguns poucos entrevistados, que sugerem o insistente trabalho de sensibilização na forma de congressos, seminários, palestras, cursos etc.

Não é difícil identificar a origem desse problema. Trata-se de admitir que muitos desses cargos comissionados são ocupados somente pelo critério do esforço de campanha, noutros termos, do capital eleitoral obtido e que serve de moeda de troca. Sendo este o critério, a relação entre partido e correligionários assume o caráter restrito da fidelidade, ou seja, nessa relação, não há maior incentivo tampouco coerção, ao mérito da formação qualificada para os cargos comissionados. Sem uma resposta categórica a essa equação, é possível afirmar que a solução é de longo prazo e depende de consensos intrapartidários que, a sua vez, também exigiriam enorme esforço de sensibilização dos líderes dos partidos em relação aos filiados.

Desse modo, poder-se-ia ser muito alto o custo político de uma solução radical, de caráter meritório e baseado em princípios da racionalidade na gestão, e se a solução de longo prazo é apenas um caminho paralelo que não responde a certas urgências da dinâmica política, então a alternativa é a capacitação permanente dos quadros funcionais. Não parece tarefa simples, além de ser dispendiosa, a princípio. Mas, se puder contar com as sinergias possíveis dos agentes cognitivos distribuídos em todo o Estado de Santa Catarina, mecanismos de compensação poderiam ser criados e viabilizar uma intervenção

desse tipo. Essa capacitação, se realizada no futuro, precisará incorporar não apenas um conjunto de ensinamentos operacionais de cunho técnico. Conquanto inegável a premência desse tipo de capacitação, é necessário que os atores envolvidos na descentralização sejam esclarecidos sobre os desígnios desse processo e seu significado histórico. Da mesma maneira, pelas necessidades contemporâneas do mundo das organizações privadas, do mercado de trabalho e da gestão pública, princípios teóricos não apenas da administração mas também de outras áreas do conhecimento deverão formar o pessoal da esfera pública.

Por último, há uma sugestão apresentada algumas vezes durante as entrevistas de campo. Em geral, reconhecendo os méritos da política de descentralização, alguns integrantes dos CDRs e das próprias SDRs sugerem, no entanto, a redução do número dessas secretarias. Não é um dado desprezível quando apontado por pessoas que aprovam explicitamente a descentralização. Os críticos desse aspecto acreditam que esse número é desnecessário, atende a interesses menores, cria inchaço à estrutura, custos excedentes, além de amplificar desnecessariamente problemas como os relacionados à falta de capacitação de agentes envolvidos. Ninguém demonstra muita segurança ao sugerir um número certo, mas apontam esse como um dos aspectos a serem revisitos na experiência.

Quanto a essa sugestão, há algumas observações a apresentar. A primeira é quase óbvia, mas não custa lembrar, qual seja, a de que os municípios menores, notada-

mente os que sediam as SDRs, demonstrariam alguma resistência em relação à tal mudança. Nesses municípios, os impactos político e econômico são reconhecidamente positivos. Estão relacionados, de um lado, ao aumento da autoestima nessas cidades e de um sentimento inédito de aproximação com o governo estadual, diminuindo a sensação de isolamento. Se cada microrregião dessas, com sua cidade sede, recebe uma SDR, criam-se alguns serviços e espaços de liderança política que valorizam o poder político microrregional, tornando-o exponencial. Isso tende a ser progressivamente assimilado pela comunidade daquela microrregião. Figurar no mapa político estadual, para uma cidade de 20 mil habitantes e a centenas de quilômetros da capital, resulta em um fenômeno psicossocial de difícil mensuração. Mas é possível concordar que isso possa lhe trazer inúmeras vantagens ao longo do tempo, sobretudo no tocante à retenção e até à atração de capital humano, sendo esta a própria expectativa da descentralização.

É natural perceber também que o número de SDRs amplifica proporcionalmente a visibilidade da população ao processo, bem como pode aumentar a participação comunitária. Em sendo menor o número de municípios ligados a uma SDR, será menor o rodízio de reuniões dos CDRs, e as reuniões são mais frequentes nos municípios. Ainda no que se refere ao impacto econômico, alguns depoimentos admitem que os municípios sede das SDRs foram de algum modo potencializados economicamente. Isso teria acontecido notadamente com os municípios menores, cujo ponto

de partida comparativo entre o antes e o depois permite observar maior impacto.

Isso acontece, seja pelas obras públicas, seja pelo poder de atratividade, pela visibilidade, por algum investimento atraído pela nova condição do Município sede, ou pela circulação de pessoas, direta ou indiretamente, em torno ou por conta da SDR, ou pela economia de gastos, dispensando viagens a Florianópolis. É de se perguntar se essas comunidades estarão dispostas a perder essa condição, ou mesmo, se as lideranças locais ficarão indiferentes a alguma alteração futura.

No sentido de sugerir a redução do número de SDR, aparece, portanto, o importante aspecto da sobreposição de uma visão administrativa e contábil a uma perspectiva eminentemente política da descentralização. Com toda a força do argumento quantitativo, ele é passível de comprovação, e os resultados alcançados em termos de investimentos microrregionais também devem ser submetidos a avaliações criteriosas que permitam confrontar os números com o objetivo geral da descentralização, qual seja, o da promoção do desenvolvimento regional, notadamente das microrregiões deprimidas. Além do mais, admita-se que o número elevado de Secretarias e Conselhos congêneres tenha aspectos ignorados pela lógica da racionalidade instrumental, naturalmente restrita ao resultado mensurável. Ainda na direção dessa racionalidade, a acusação de “cabides de emprego”, frequentemente imputada pela oposição às SDRs, pode ser devidamente averiguada.<sup>4</sup>

Além do que foi observado acima, há pelo menos mais um

aspecto a considerar. Ele diz respeito a uma acomodação de interesses e particularidades microrregionais, de ordem política, econômica e cultural, que podem se mostrar de difícil compatibilidade. Embora o processo seja de integração regional, esses fatores de difícil mensuração, e pouco confessáveis, têm lá sua força. Conflitos, interesses e particularidades microrregionais podem criar constrangimentos prejudiciais aos objetivos maiores da descentralização, relacionados à autonomia política e à potenciação do desenvolvimento regional. E talvez ajudem a compreender que a política de descentralização, ao contrário de conter seus ímpetus republicanos, deve liberá-los. E pode fazê-lo a partir do alargamento da sensibilidade política de seus líderes, se esses compreenderem distinções em pouco ou nada perceptíveis na esfera da racionalidade sistêmica, isto é, da burocracia e da administração da economia pura. Entre elas, podem estar essas distinções microrregionais, que particularizam problemas e potencialidades que somente essas pequenas comunidades territoriais conhecem e podem, com a devida autonomia política, de um lado, resolver e, de outro, potencializar seus aspectos mais particulares. Talvez seja essa a sensibilidade já desenvolvida por governos de outras nações, aqueles que promovem há mais tempo processos de descentralização. Nessa direção, parece importante destacar que o caso das Secretarias de Desenvolvimento Regional e seus Conselhos de Desenvolvimento Regional pode conter na sua dinâmica e no seu movimento históri-

co ainda incipiente o significado de uma tendência universal do Estado contemporâneo.

Se for esse o caso, então se revela a importância de que a sociedade saiba reconhecê-lo devidamente, para que o processo não sofra solução de continuidade de um subsequente gover-

no desavisado. Se esta for a compreensão mais conveniente desse processo, a experiência governamental de Santa Catarina precisará ser o objeto de muitas análises e comparações no vasto campo das ciências sociais. Por consequência, a descentralização em Santa Catarina pode ser to-

mada como uma política de governo a transformar-se, porventura, em uma política de Estado. Independentemente de suas virtudes e insuficiências, algumas das quais apresentadas aqui, ela servirá, assim, de referência a outros estados brasileiros e latino-americanos.

## NOTAS

- 1 Entre os aspectos, estão: alto número de pequenos municípios, de diversidade e relativa suficiência econômica, de relativa autonomia regional e de experiências precedentes de descentralização, notadamente as associações de municípios, as universidades regionais comunitárias e os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, experiência esta que antecedeu às atuais SDRs e seus Conselhos.
- 2 No trabalho de Robert Putnam sobre a descentralização italiana, também são frequentes as acusações sobre ineficiência. Houve reclamações sobre falta de coordenação entre órgãos de governo, designação de pessoal inadequado para cargos estratégicos, impraticabilidade de projetos, falta de capacitação de pessoal para discutir e planejar o desenvolvimento regional etc. [PUTNAM, 1996: 63-4]
- 3 Objeto da antropologia política, esse aspecto é praticamente inexplorado pelas ciências sociais no Brasil, sobretudo no caso catarinense, em que um tipo de predisposição republicana tende a ser mais facilmente despertado por uma reforma institucional, em função de aspectos culturais presentes nesse Estado, os quais muitos autores denominariam de capital social.
- 4 A Diretoria da SPG de SC informa que o aumento do número de funcionários das SDRs durante os sete anos de existência teria crescido 8%.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. *Do Estado soberano ao Estado das autonomias*. Blumenau, Edifurb, 2002.
- BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. *Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa: estudo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina*. In: REDES Revista de Desenvolvimento Regional da Unisc. Santa Cruz do Sul – RS. Vol. 16, n.º 30, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Intervenções governamentais nos processos decisórios para a promoção do desenvolvimento das economias locais*. In: REDES – Revista de Desenvolvimento Regional da Unisc – RS. Vol. 10, 2005.
- CASSIRER, Ernst. *O mito do Estado*. São Paulo, Códex, 2003.
- CATALÁ, Joan Prats I. *Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX*. In: PEREIRA, Luiz C. Bresser & SPINK [orgs.], Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio, FGV, 1998.
- EVANS, Peter. *Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy*. In: *World Development Journal*. Vol.24, n.º 6, 1996, Elsevier Science Ltda, Great Britain.
- LOCKE, John, 1632-1704. *Ensaio político/John Locke; organizado por Mark Goldie; tradução de Eunice Ostrensky*. São Paulo, Martins Fontes, 2007.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter [orgs.]. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio, FGV, 1998.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio, FGV, 1996.
- STOHR, Walter. *Globalização e descentralização*. In: VERGARA [2004]
- VERGARA, Patrício. *Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para a gestão local e regional*. Fortaleza, IADH, 2004.

### Decentralization in Santa Catarina

This article is the results of an institutional evaluation research about the decentralization in Santa Catarina State, Brazil. It analyses the answers of two questionnaires : the first was quantitative, applied between members of the Regional Development Secretaries – SDRs and his Regional Development Councils – CDRs. The second was a qualitative questionnaire, about a conjunct of interviews which interlocutors are equally members of SDRs and CDRs.

**Keywords:** Decentralization. SDR. Institutional reforms.

### Descentralización en Santa Catarina

El artículo es el resultado de una pesquisa de evaluación institucional sobre la descentralización en Santa Catarina que analiza las respuestas de dos cuestionarios: el primero fue de tipo cuantitativo, aplicado entre integrantes de las Secretarías de Desarrollo Regional, SDR y sus respectivos Consejos de Desarrollo Regional –CDR. El segundo fue cualitativo resultado de un análisis al conjunto de entrevistas cuyos interlocutores son igualmente integrantes de las SDR y de los CDR, especialmente secretarios, directores, funcionarios de carrera, alcaldes, presidentes de cámaras, miembros de la sociedad civil organizada, y Diputados Estaduales. El objetivo General del trabajo fue levantar a través de las opiniones recolectadas los puntos fuertes y débiles, las amenazas y las oportunidades del proceso de descentralización en Santa Catarina.

**Palabras claves:** Descentralización. SDR. Reformas institucionales.