

DESCENTRALIZAÇÃO COMO POSSIBILIDADE REPUBLICANA: APORTES NA FILOSOFIA POLÍTICA MODERNA PARA UMA CONSTATAÇÃO EMPÍRICA NO CASO CATARINENSE¹

Walter Marcos Knaesel Birkner²

RESUMO

Nosso objetivo é ressaltar a importância dos processos de descentralização político-administrativos como uma tendência do Estado contemporâneo, e entender o tema desde uma perspectiva da filosofia política moderna, passando pela contribuição de Hobbes, Rousseau, Locke e Tocqueville. A referência aos três primeiros é feita no trabalho do filósofo político português Carlos E. P. do Amaral, sugerindo o tema da descentralização como tendência histórica de um processo que inicia pelo movimento oposto, isto é, o da centralização do Estado. Nessa direção, sugerimos que os pressupostos do liberalismo político de Locke e, complementarmente, as constatações de Tocqueville correspondem a características da descentralização. Por fim, usamos resultados de uma pesquisa sobre a descentralização no estado de Santa Catarina – Brasil, a fim de testarmos tais resultados com alguns dos pressupostos dos autores acima mencionados.

Palavras-chave: Descentralização; Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR), Santa Catarina; Estado Contemporâneo.

DECENTRALIZATION POSSIBILITY AS REPUBLICAN: CONTRIBUTIONS TO MODERN POLITICAL PHILOSOPHY ON THE SITUATION IN CASE EMPIRICAL CATARINENSE

ABSTRACT

Our goal is to emphasize the importance of processes of political and administrative decentralization as a tendency of the contemporary state, and understand the issue from the perspective of modern political philosophy, through the contribution of Hobbes, Rousseau, Locke and Tocqueville. The reference to the first three is made in the work of the Portuguese political philosopher Charles E.P. do Amaral, suggesting the theme of the historical trend of decentralization as a process that begins with the opposite movement, that is, the centralization of the state. In this direction, we suggest that the assumptions of political liberalism of Locke and in addition, the findings of Tocqueville correspond to characteristics of decentralization. The reference to the first three is made in the work of the Portuguese political philosopher Charles E.P. do Amaral, suggesting the theme of the historical trend of

¹ Este artigo é um dos resultados de um Projeto de Pesquisa financiado pela Fundação de Apoio a Pesquisa (FAPESC)

²Doutor em Ciências Sociais, professor e pesquisador com atuação no Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (Santa Catarina-Brasil). Endereço de contato: walter.marcos@pq.cnpq.br.

decentralization as a process that begins with the opposite movement, that is, the centralization of the state. In this direction, we suggest that the assumptions of political liberalism of Locke and in addition, the findings of Tocqueville correspond to characteristics of decentralization. Finally, we use results of a study on decentralization in the state of Santa Catarina-Brazil, so we test these results with some of the assumptions of the authors mentioned above.

Keywords: Decentralization; Secretariats of Regional Development (SDR); Santa Catarina; Contemporary state.

INTRODUÇÃO

Ao nos referirmos ao tema da descentralização e o associarmos à discussão republicana, é preciso dizer logo que se trata de uma discussão politológica, diretamente concernente à conformação do Estado Contemporâneo. Nessa direção, falamos de uma descentralização política e também administrativa e, ao fazê-lo, enfatizamos o caráter complementar das dimensões política e administrativa, ao invés da separação que alguns trabalhos direta ou indiretamente sugerem ao analisar experiências de descentralização promovidas por governos estaduais³. É válido dizer também que essas duas dimensões nos parecem absolutamente convergentes com os desígnios republicanos do Estado, no sentido geral de que a sociedade encontre os melhores meios de garantir a aproximação e a fiscalização dos processos decisórios e que os agentes públicos sejam constrangidos à promoção de uma administração capaz de evitar que o Estado se torne refém de “corporações e indivíduos poderosos”, nas palavras do economista e ex-ministro Bresser Pereira (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Dito isto, a discussão que segue é resultado de um interesse investigativo que remonta às primeiras pesquisas sobre um movimento de descentralização política que emergiu em meados da década de noventa do século XX em Santa Catarina, com o surgimento dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRI)⁴. Eram organizações mistas que integravam representantes da sociedade civil e dos governos estadual e municipais. O propósito geral dos FDRI era encontrar alternativas ao desenvolvimento das regiões catarinenses. Naquele momento, tratava-se do arranjo sinérgico entre comunidades regionais e a esfera governamental, esta última apresentando os primeiros sinais de insuficiência da forma de administração centralizada ante os efeitos da globalização e da reestruturação do Estado⁵.

³Nesse sentido, há advertências tão importantes quanto questionáveis sobre o caráter meramente desconcentrador e não descentralizador de experiências governamentais como a descentralização em Santa Catarina, através das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR). Vejam-se, a exemplo, as excelentes contribuições de Fillippim e Abrucio (2010) e Binotto, Ribeiro, Dallabrida e Siqueira (2010). Em obra organizada por Valdir Roque Dallabrida (2011a), vários artigos tratam do tema descentralização, analisando experiências intra-estaduais brasileiras, principalmente, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, além de referir-se à experiência nacional do Chile e Argentina.

⁴A respeito desse assunto, consultar Birkner (2006) e também Siebert (2001).

⁵A respeito da reestruturação do Estado, sugere-se consultar Bresser-Pereira e Spink (1998).

Na primeira década do século XXI, os mencionados Fóruns deram lugar à política de descentralização governamental implantada com as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR), em curso a partir de 2003. Desde então, essa experiência é objeto de acompanhamento investigativo, cujo significado, ao largo de outras experiências brasileiras e internacionais, procuramos corroborar aos argumentos que sugerem os movimentos de descentralização como uma tendência contemporânea e uma possibilidade republicana do Estado.

Neste texto, nosso objetivo é ressaltar a importância dos processos de descentralização político-administrativos como uma tendência do Estado contemporâneo, e entender o tema desde uma perspectiva da filosofia política moderna, passando pela contribuição de Hobbes, Rousseau, Locke e Tocqueville. Usamos os resultados de uma pesquisa sobre a descentralização no estado de Santa Catarina – Brasil, como foco empírico de análise.

PRELIMINARES SOBRE A FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO

A referência aos processos de descentralização contemporâneos pede, sumariamente, uma retrospectiva da formação do Estado moderno. Nessa direção, o movimento histórico que conduz à sua emergência, por volta dos séculos XIV e XV, é marcado primeiramente por impulsos centrípetos. Assim, o Estado moderno é apresentado como resultado de conflitos e associações entre senhores feudais na disputa por terras e ampliação territorial. No interior desse processo, o fortalecimento do poder leva necessariamente à sua centralização, primeira configuração do Estado, qual seja, o absolutista (ELIAS, 1993), tão bem justificado na obra do filósofo e diplomata inglês Thomas Hobbes. O movimento histórico antitético ao absolutismo começa a se esboçar somente no século XVIII (SENELLART, 2006), resultando, não sem idas e vindas, na instituição da democracia contemporânea, no século XX. E, se assim podemos dizer, o primeiro grande consenso em torno deste regime começa a se consolidar no Ocidente somente no pós-guerra desse século, ainda que já se reconheçam na Revolução Francesa os indicativos centrais deste movimento político ocidental.

Na quadra atual, portanto, ao olharmos para as tensões e movimentos do Estado, identificamos inclinações descentralizadoras ocorrendo no Ocidente nos últimos sessenta anos. Contemplam, aparentemente, uma importante transição na trajetória democrática no Ocidente, revelando-se nos experimentos políticos contemporâneos, cada vez mais próximos de nós⁶. Nesse sentido, situemos nos primeiros anos do pós-guerra o início dessa tendência, em função dos esforços de democratização e liberdade econômica realizados no Ocidente, como também pelo compromisso internacional a favor da paz e dos direitos humanos. A manifestação mais emblemática é a Declaração dos Direitos Humanos da ONU, em 1948, embora antecipados pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão na Revolução Francesa.

⁶Atualmente, existem algumas experiências de descentralização em curso no Brasil, como em Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Bahia. Além disso, há experiências de passado recente, como no caso do Ceará, além de tentativas ou iniciativas de reforma na administração pública, como em Pernambuco, Minas Gerais e São Paulo.

Na América do Sul, por sua vez, o fim das experiências autoritárias que deu lugar à democracia redonda mais recentemente em esforços na promoção da descentralização política e administrativa. Mais especificamente no Brasil, o ponto de partida é a Constituição de 1988⁷, embora o debate da descentralização político-administrativa já se manifestasse desde a Independência, passando pelo Segundo Reinado, até a ascensão da República em 1889 (FAORO, 2000b).

Para apresentar a sugestão de uma tendência descentralizadora, torna-se útil a recorrência à obra *Do Estado soberano ao Estado das autonomias*, do cientista social português Carlos Eduardo Pacheco do Amaral (1999). No entendimento desse autor, estaríamos vivendo a passagem histórica de um Estado centralizado, predominantemente hobbesiano, para um Estado descentralizado, cada vez mais regional, na trilha do liberalismo político de John Locke.

Acompanhando o raciocínio de Amaral (1999), o Estado estaria vivendo uma crise de soberania, sinalizada pelas dificuldades de governar, distribuir poder, atender demandas e promover o desenvolvimento hegemônico. Noutras palavras, é o que certos autores denominam de crise do Estado desenvolvimentista. Ora, essas dificuldades podemos bem admiti-las diante de certas situações. Por exemplo, quando nos defrontamos com os atuais desequilíbrios regionais no interior de um país, podemos perceber as dificuldades que o Estado contemporâneo tem de manifestar seu poder hegemônico. A forma mais recente de manifestação desses desequilíbrios é de ordem explicitamente econômica, desencadeada no último quartel do século XX pela poderosa força da globalização. Nesse sentido, muitos autores, entre os quais o próprio Amaral, denunciaram a sobreposição de interesses econômicos privados e ou supranacionais sobre os desígnios do Estado-nação. Para Amaral (1999), esse seria o significado da crise de soberania do Estado, embora se deva dizer que é também uma crise de legitimidade do Estado enquanto grande razão político-administrativa. Ante a conformação das sociedades de massas, produtores e consumidores ensimesmados na conformação de seu bem-estar deixam de enxergar o Estado como manifestação de sua vontade na garantia do espaço público como *locus* privilegiado do bem viver.

Na mesma perspectiva dessa crise, podemos identificar os problemas que os governos nacionais enfrentam relacionados à segurança pública e à violência urbana. Sobrecarregado, responsável por tentar impor a ordem através de um equilíbrio precário entre a punição, a correção e a proteção aos direitos humanos, o Estado tem diante de si responsabilidades por demais complexas para enfrentá-las sozinho. Isso não é diferente em relação à dificuldade em atender as demandas pelos direitos sociais vinculadas à concepção do *welfare state*, que potencializou consciências coletivas incessantes na reivindicação de direitos que os indivíduos aprenderam a entender como inalienáveis de sua condição de vida. Nesse sentido, a operacionalização das políticas públicas se tornou praticamente impossível sem a descentralização do poder, ou pelo menos a sua desconcentração⁸. Na incapacidade de

⁷Para uma explicação sobre isso, ler Fleury (2009).

⁸Alguns autores questionam o termo descentralização, ao afirmarem que experiências governamentais que se anunciam nessa direção não passam de processos de desconcentração de serviços públicos ou de estruturas administrativas do Estado, sem que a esfera governamental efetivamente proporcione autonomia política necessária para que tais processos efetivamente descentralizem poder. Outros autores fazem críticas à experiência catarinense de descentralização implementada a partir de 2003, focadas em diferentes aspectos. Ver: Filippim e Abrucio (2010), e Binoto, Ribeiro, Dallabrida, e Siqueira (2010).

atendimento, o Estado é forçado a se aproximar dos indivíduos e comunidades para governar de forma compartilhada em atendimento às demandas biopolíticas que não cessam.

Seria ingênuo ignorar o quanto a “mão” do Estado é necessária ante a grandeza dos problemas, principalmente aqueles relacionados à segurança e à assistência social. Nessa seara, alguns cenários são claramente hobbesianos. Não obstante, é no atendimento à multiplicidade dos problemas corriqueiros e cotidianos que o Estado manifesta os limites do seu alcance e eficiência. Precisa da sociedade, como precisa das regiões, embora lhe seja tradicionalmente mais fácil protagonizar do que reconhecer autonomias regionais e compartilhar o poder. Assim, as experiências em curso revelam as contradições naturais entre vontades e resistências, num vai e vem histórico cujos desdobramentos não são absolutamente seguros, mas podem sugerir tendências.

Nesse sentido, é imperioso o esforço interpretativo desse movimento histórico no sentido de testar a hipótese aqui apresentada, qual seja a de uma tendência histórica de cunho republicano, vislumbrada nas formas de descentralização. Para isso, sugerimos o apoio da filosofia política moderna, sem abrir mão do pretensão rigor metodológico das ciências sociais. Isso pede a recorrência ao jusnaturalismo, desde a justificação absolutista até a defesa da liberdade individual e das autonomias regionais⁹. Cabe, antes de tudo, reconhecer o Estado como resultado das tensões social e historicamente constituídas, e não como entidade transcendente. Portanto, a razão de Estado vai se conformando ao longo da história, de acordo com as exigências do seu tempo, levando-nos ao reconhecimento de dois movimentos. O primeiro é o de que o Estado jamais será uma obra de arte, não obstante a necessidade de que funcione e responda às demandas do seu tempo. O segundo é a preservação de sua condição de grande razão político-administrativa, tendo presente as transformações conjunturais nas quais se insere e a elas responde.

Para tanto, apresentemos resumidamente o dorso filosófico dessa trajetória que vai da centralização do poder até o curso oposto. E, ao fazermos isso, lembremos novamente que qualquer originalidade aparente nesta interpretação deve ser atribuída às percepções e indicações de autores consultados aqui. Nessa direção, voltemos a Amaral (1999), que faz referência a três nomes da filosofia política moderna, a fim de interpretar o movimento histórico no rumo da descentralização.

HOBBS: HOMEM LOBO DO HOMEM E O DIREITO À VIDA

Em termos de teoria do Estado, o filósofo moderno a quem mais se recorre para demonstrar a justificação do Estado centralizado é Thomas Hobbes. Sobre isso, desconhecemos discordância. Trata-se de uma justificativa do Estado forte, o Leviatã, a partir de sua concepção antropológica, isto é, sobre a natureza humana egoística. Como deve saber qualquer estudante de ciências sociais, filosofia ou direito, Hobbes entende que o contrato social se firma entre os homens que, reconhecendo sua incapacidade de auto-organização, abrem mão de sua liberdade. E o fazem outorgando ao Estado a tarefa exclusiva – o

⁹ De modo geral, esse esforço interpretativo sugere o encontro da história, da filosofia e das ciências sociais.

monopólio - do uso da violência, como ameaça ou de fato, a fim de garantir a todos o direito natural à vida e à segurança¹⁰. Ao atribuir uma natureza malévola ou egoísta aos homens (homem, lobo do homem), estava apresentada a condição de justificação do Estado soberano, ente superior único capaz de garantir a ordem social.

Não deve causar surpresa que essa concepção continue implícita à cultura política ocidental, mesmo no interior de ambientes institucionalmente democráticos, durante o século XX¹¹. Sobretudo, é necessário reconhecer que o exercício do poder soberano é inerente ao Estado, sua própria condição de afirmação. A rigor, como admitimos anteriormente, são inúmeras as situações sociais, relacionadas à segurança e à cidadania, a solicitarem a presença soberana do Estado, sem a qual não haveria o que fazer.

ROUSSEAU: O BOM SELVAGEM E A AFIRMAÇÃO DA IGUALDADE

Não obstante, é também durante o século XX que podemos verificar a progressiva afirmação dos direitos sociais. Se no século XIX a organização do capitalismo permitiu a constituição de direitos civis, o século seguinte foi o palco da emergência de direitos políticos e sociais. E, a despeito de todo o reconhecimento sobre a práxis que resultou na materialização desses direitos, homens e mulheres lutaram em nome de valores e utopias. Por extensão, lutaram em nome de certa concepção antropológica, invariavelmente encontrada na filosofia política moderna: a do bom selvagem. Esta concepção antropológica ajudou a justificar formas de organização do Estado no século XX, estabelecendo pressupostos e preceitos constitucionais nas principais democracias do Ocidente. Grande parte dessa inspiração, portanto, vem da concepção de homem e de sociedade inerente ao pensamento de Jean Jacques Rousseau¹².

No jusnaturalismo de Hobbes, é uma concepção antropológica negativa da natureza humana que justifica a intervenção centralizadora e exclusiva do Estado em nome do direito natural à vida e à segurança. É negativa porque sugere uma essência egoísta que precisa ser externamente controlada. É negativa por negar a autossuficiência. Portanto, no pacto social hobbesiano está ausente a ideia da autonomia política da vida em comunidade. A liberdade natural dos homens dá lugar ao direito à vida. Liberdade, para Hobbes, só tem sentido coletivo, significando a garantia do soberano que livra os homens da ameaça externa

¹⁰Para que tenhamos uma ideia de como o pressuposto hobbesiano é influente nas concepções da ordem política moderna, considere-se, por exemplo que essa ideia do sacrifício da liberdade em nome da segurança é a principal justificativa das experiências autoritárias e totalitárias. Era exatamente essa a posição de Golbery do Couto e Silva, artífice intelectual do regime militar brasileiro, ao defender uma intervenção autoritária no Brasil da década de sessenta e justificar posteriormente o golpe de 64. Ver Birkner (2002). Mas essa posição já a encontramos nas palavras do cientista político Samuel Huntington, não por acaso consultor em três governos militares brasileiros. Huntington, assim como seu leitor Golbery, sustentava que pelas peculiaridades históricas do Brasil, justificava-se uma suspensão temporária das liberdades em nome da segurança que permitisse a constituição paulatina de ambiente favorável ao reestabelecimento das liberdades civis e constituição de uma democracia. Ver Huntington (1975).

¹¹Na ciência política, a teoria da escolha racional expressa, grosso modo, essa concepção antropológica.

¹²É, sobretudo, em *Emílio ou Da Educação* que encontramos a ideia do bom selvagem.

(HOBBS, 1997). Somente quando o poder soberano lhes ameace a vida é que os indivíduos podem reagir diante desse poder.

Já no contrato social de Rousseau, o ponto de partida sobre a natureza humana é oposto. Se para Hobbes o homem nasce mau e a sociedade o civiliza por meio do Estado Leviatã, para Rousseau o homem nasce bom e a sociedade o corrompe. Noutras palavras, os homens nascem livres e iguais, mas a sociedade, por meio da propriedade privada, cria o conflito e a desigualdade social (ROUSSEAU, 1989).

Por consequência disso, o Estado se justifica se, e somente se, garantir as condições do restabelecimento da natureza humana do “bom selvagem”. Assim, enquanto o principal direito no Leviatã de Hobbes é a garantia à vida, no pensamento de Rousseau será o restabelecimento da igualdade entre os homens, sendo esta a expressão da vontade geral e “condição natural” que garantiria inclusive a liberdade, daí a precedência da igualdade em relação à última¹³.

Não parece difícil perceber, a partir desse entendimento, a força do pensamento rousseauiano na constituição histórica do Estado de bem estar. Afinal, é antes de tudo o valor da igualdade o ponto de partida para a reivindicação dos direitos sociais, bandeira do *welfare state*. E o *welfare state* é a mais emblemática das experiências do Estado ocidental no século XX. Nesse sentido, a afirmação dos direitos sociais foi mais intensa e, muitas vezes, precedeu a afirmação dos direitos políticos. Salvo exceções, esses direitos não vieram sem lutas. Mas, sendo possível reconhecer a força do discurso socialista e o seu desdobramento mais pragmático no Ocidente - a social democracia -, é mister reconhecer que a grande batalha política ocidental no século XX foi pela afirmação da igualdade, ênfase do pensamento rousseauiano e condição precedente ao restabelecimento de uma liberdade tolhida pela sociedade por meio da propriedade privada.

É justamente nesse ponto que podemos entender porque no Estado democrático a intervenção do Estado se torna tão justificável quanto no Estado hobbesiano. Ora, uma vez que a igualdade é condição precedente da liberdade, é o Estado que tem a incumbência e força exclusiva de restabelecê-la, ante a fragilidade dos indivíduos subjugados a uma sociedade desnaturada e coercitiva. Essa foi, em geral, a incumbência dos partidos de esquerda, ideia disseminada pela ideologia homônima: tomar o Estado a fim de produzir as condições do restabelecimento da igualdade.

Realizada essa grande tarefa, o objetivo subsequente, originalmente entendido como o da liberdade baseada na autonomia política dos indivíduos em comunidade, já não seria mais o mesmo no século XX. O que quer que Rousseau tenha dito a esse respeito, no *welfare state* a liberdade passou a significar o conjunto dos direitos políticos de caráter representativo, aliados aos direitos sociais que podiam agora ser obtidos e assegurados através dos mecanismos da democracia representativa¹⁴. É evidente que o direito da representação passou a garantir o poder de pressão da sociedade sobre o Estado. Tão evidente quanto isso é também o caráter fisiológico dos agentes estatais, cujo compromisso passa a ser o de atender às

¹³Note-se a semelhança com o que Marx dirá mais tarde a respeito da sociedade capitalista.

¹⁴Rousseau advogou idealmente por uma democracia participativa direta, mas pragmaticamente reconheceu a impossibilidade disto, afirmando a democracia representativa como condição de limitar o poder o Estado, ou de colocar a Razão de Estado a serviço da igualdade de condições.

demandas pela preservação e ampliação dos direitos sociais, leia-se, das condições de igualdade. De meio, a igualdade passa, progressiva e silenciosamente, à condição de fim permanente. Nesse sentido, qualquer aspiração liberal política acaba por dar lugar às demandas permanentes por igualdade, exigindo um aparato estatal cada vez mais forte, em substituição à autonomia dos indivíduos em sociedade – leia-se, ao vigor da sociedade civil organizada.

Independentemente do curso histórico das aspirações de Rousseau, é necessário reconhecer a importância de sua concepção democrática no fortalecimento do Estado de direito. Sobretudo, ressalte-se o peso da aspiração igualitarista na consecução da vontade geral. Portanto, se a condição do Estado autoritário foi justificada predominantemente em nome da segurança, a condição do Estado democrático de direitos foi e continua sendo justificada predominantemente em nome da igualdade, nesse contexto compreendida como condição *sine qua non* da liberdade. Há, portanto, indícios de um consenso internacional, sobretudo no ocidente, acerca dessa premissa, conquanto nada autorize a falar em consolidação desse ideal, ante os desafios mundiais no combate às desigualdades e à falta de liberdade¹⁵.

Por outro lado, é útil lembrar que o último quartel do século XX também foi palco da insurgência neoliberal de uma “nova direita”, por meio do combate aos direitos instituídos pelo *welfare state*. A sugestão pusilânime desses críticos do intervencionismo foi na direção de um capitalismo anárquico neodarwiniano¹⁶. Diante de renovado cenário competitivo promovido pela globalização, e do esgotamento concomitante do *welfare state*, a melhor resposta estaria na menor intervenção do Estado. Assim, ao estatismo meio hobbesiano, meio rousseauiano, sucederia uma proposta de Estado mínimo nos termos de um reducionismo liberal de cunho economicista.

Todavia, a crise de 2008, de modo geral entendida como resultado desse neodarwinismo, tratou de reduzir o discurso do Estado mínimo a um recurso crítico insuficiente. O minimalismo estatal clamou pela necessidade de revitalização da competitividade e pelo próprio vigor de uma sociedade confortável e perigosamente acomodada sob as “asas” do Estado. Mas, embora a necessidade persista, a resposta a ela parece carecer de um salto discursivo, a orientar a perspectiva de mudança política. Nessa direção, novas respostas estariam fora dos limites atuais do intervencionismo, mas também do Estado mínimo.

Mas, parece que a condição de Estado mínimo é somente uma variável interpretativa do neoliberalismo. Aqui valeria lembrar Foucault (2010), quando demonstra que uma das intervenções do neoliberalismo foi exigir do Estado transformar-se numa agência que garanta as estruturas jurídicas necessárias ao trânsito do capital internacional, bem como o processo de flexibilização e desregulamentação necessárias ao livre trânsito de capitais e serviços necessários à dinâmica globalizada da economia. Ou seja, em fundo último a necessidade da descentralização muito mais do que antagônica aos pressupostos neoliberais, responderia às

¹⁵A maioria dos Estados-nação ainda é governada por regimes despóticos e apresenta quadros de desigualdade social elevados.

¹⁶Expressão sugerida por Amaral (1999), seu significado está relacionado às proposições em favor da competitividade do livre mercado e à intervenção mínima estatal, em paralelo à aceitação da desigualdade como fenômeno inevitável decorrente do diferenciado esforço de indivíduos e nações.

suas exigências. Outra observação: sob tais pressupostos é preciso também apontar para uma concepção antropológica que subjaz a proposta da descentralização.

Mais uma vez, é à filosofia política moderna que precisamos recorrer. Pensando, assim, numa tendência contemporânea do Estado, a saída estaria numa espécie de revisão do contrato social capaz de engendrar um sistema político que apresente a melhor combinação possível entre “liberdade, corresponsabilidade e participação” (AMARAL, 1999, p. 127). Em primeiro lugar, isso implicaria na superação do Estado centralizador e unitário, cuja conformação discursiva encontra-se, como já foi dito, no *Leviatã* de Hobbes. Mas não é somente ali que a encontramos. Assim, a “revisão do contrato social” implicaria também numa superação parcial da concepção rousseauiana.

Aqui é preciso explicar o caráter “parcial” da superação desta última concepção. Se não é difícil sugerir a superação do centralismo hobbesiano, oposto à ideia liberal-democrática que compõe o imaginário da democracia contemporânea, o mesmo não se pode dizer de Rousseau. No contrato social deste autor, há uma defesa da coletividade, isto é, de uma vontade geral à qual as decisões do Estado devem estar submetidas. Assim, a organização social estaria assentada num acordo – o contrato social – em que os indivíduos condicionariam as suas liberdades ao bem da coletividade, em consonância com o interesse da maioria.

Ora, esse interesse da maioria, expressando a vontade geral é, em suma, a epígrafe da democracia moderna. Nesses termos, o contrato de Rousseau foi inspirador às variações interpretativas e desdobramentos práticos na constituição de inúmeros Estados democráticos, a começar pela França¹⁷. Nesse sentido, sua obra é frequentemente apresentada em oposição ao *Leviatã* de Hobbes. Afinal, se o contrato social deste sugere a outorga dos indivíduos ao Estado soberano, Rousseau sugere essa outorga à coletividade soberana, à qual as decisões do Estado devem estar submetidas. Enquanto Hobbes é o inspirador do absolutismo e, em certo sentido, dos direitos civis, Rousseau o é da democracia e dos direitos sociais.

Entretanto, há um desdobramento da concepção democrática e antropológica que Rousseau propõe. Como já sugerimos, isso redundaria contraditoriamente num Estado inibidor da autonomia dos indivíduos. Ora, se por natureza o ser humano é bom, mas a sociedade o corrompe, o papel do Estado seria o de reconduzi-lo à sua natureza boa. Isso se daria através do contrato social que restabeleceria as condições de igualdade entre os homens. Lembremos que essa condição natural de igualdade teria sido originariamente perdida em sociedade em função da instituição da propriedade privada. Segundo Rousseau, seria essa a fonte de toda a desigualdade e vício humanos. Nessa condição, a maioria estaria submetida e corrompida por uma minoria proprietária, que se apossa do Estado e faz as leis de acordo com seus interesses, impedindo a vontade geral. A materialização desta vontade, portanto, só se daria através do contrato, em que a maioria dos homens entraria em consenso sobre a necessidade do restabelecimento da igualdade, sendo a isto que o Estado estaria submetido. A partir desse ponto, a sociedade já não seria mais a corruptora da boa natureza humana, agora restaurada pelo contrato social, por sua vez resguardado pelo Estado vigilante e defensor permanente.

¹⁷Rousseau é apresentado na literatura política como o maior inspirador dos ideais da Revolução Francesa.

Estabelecida essa condição, o esforço primordial do Estado passa a estar permanentemente voltado ao estabelecimento e preservação das condições para essa igualdade entre os indivíduos. Conquanto haja razoável consenso acerca dessa necessidade, o problema é que põe em constante risco a autonomia desses mesmos indivíduos. Dependendo da variação interpretativa, esse norte orientador de pressupostos constitucionais e da formulação de políticas públicas pode conferir um peso desmedido à vontade geral, em detrimento dos direitos individuais. As consequências disso são inumeráveis, podendo resultar naquilo que é facilmente identificado com a crítica do conservadorismo liberal: estímulos à acomodação coletiva e desestímulos à auto-responsabilidade¹⁸.

Nessa perspectiva, outro ponto importante é o que muitos chamam pelo neologismo de “vitimização” dos indivíduos. Em outras palavras, toda espécie de desvio comportamental, sobretudo dos crimes, mas também da ignorância, da falta de politização etc., tende a ser visto como efeitos de uma sociedade injusta e desigual, grande causadora de todos os males. Já que os indivíduos são naturalmente bons, seus desvios se explicam pela sociedade desigual que os corrompe. Assim, o Estado é responsável pelo cumprimento do contrato social, tendo a obrigação ética de se responsabilizar por esses desvios, proteger e assistir, no lugar de imputar responsabilidades. Nesse sentido, o Estado assume, em nome da vontade geral e da concepção antropológica do “bom selvagem”, uma tarefa gigantesca.

Por isso, pode-se dizer que o Estado, ao tomar para si tarefas que ele poderia compactuar com a sociedade, a despolitiza. Isso é possível perceber, por exemplo, no excesso de “judicialização” da sociedade contemporânea, substituindo o diálogo, a política comunitária, e reforçando o poder corporativista de certas profissões, como as do advogado e do assistente social¹⁹. Essa tendência parece se manifestar nos sistemas prisionais, em que certos tipos de criminosos seriam beneficiados por leis inspiradas nessa concepção do “bom selvagem”. Na radicalização dessa perspectiva, criminosos são entendidos como vítimas e não contraventores da sociedade. Eles próprios tendem a assumir, de modo oportunista, esse discurso. Portanto, retira-se a responsabilidade do indivíduo, imputando-a a fatores externos, significando isso uma espécie de desumanização, isto é, de perda de autonomia do homem em relação à responsabilização e consciência sobre seus atos.

A consequência mais incomensurável dessa concepção antropológica do bom selvagem é o fortalecimento da ideia do Estado todo poderoso, guardião dos direitos. Ele passa a ser entendido como promotor único e unitário da igualdade. Note-se que o faz em nome da igualdade e não da segurança, embora o ímpeto centrípeto seja o mesmo. Parece importante insistir nisso, ou seja, trata-se de uma constante intervenção restauradora do “bom selvagem”, no lugar do combate ao “homem egoísta”, ainda que o caráter intervencionista seja o mesmo. Naturalmente, o aumento desse consenso em torno dos direitos justifica pressões cada vez maiores dos indivíduos sobre o Estado, o que não deixa de favorecer os inúmeros agentes estatais e seus interesses fisiológicos e corporativos, cujas funções são justificadas pela necessidade do atendimento às demandas.

¹⁸Em países como o Brasil, há uma considerável indisposição entre a maioria dos intelectuais em relação a essa posição liberal-conservadora.

¹⁹Em relação a essas profissões, pode-se inferir que o caráter rousseauiano da Constituição brasileira, de um compromisso igualitarista, preencha de justificativas a necessidade dessas profissões, em defesa dos indivíduos ante uma sociedade desigual e injusta.

Assim, em nome da vontade geral expressa nas constituições resultantes dos amplos consensos nacionais, cresce *ad infinitum* o aparato estatal. Governos assumem cada vez mais a tarefa de promover o bem público, retirando das sociedades regionais e locais a autonomia de resolverem problemas que o Estado assoberbado não consegue resolver. Nessa medida, atrofia a criatividade das comunidades, matando a política na raiz. Diante da imensidão dos problemas, cada vez que se diz “O Estado tem que fazer”, foge-se da pergunta: “quais os limites desse Estado benfeitor?” Por extensão, outra pergunta fica sem resposta, qual seja: “quais as responsabilidades e deveres republicanos dos indivíduos?”

Em meio a esse quadro de unitarismo estatal, em que o centralismo absolutista hobbesiano é substituído pelo centralismo democrático de Rousseau, ou os indivíduos se tornam voluntariamente reféns de uma espécie assombrosa de totalitarismo da vontade geral, ou o Estado se ramifica na sociedade, por meio de novas instâncias intermediárias, locais e regionais. Nessa direção, não se trataria mais da “proteção atomizada dos indivíduos isolados e abstratos” garantida pela soberania do Estado centralizado, mas da consideração “das pessoas reais e situadas na pluralidade comunitária, contexto no qual imprimem significado às suas vidas” (AMARAL, 1999, p. 128).

LOCKE: O DIREITO À LIBERDADE EM COMUNIDADE

Essa resposta ao centralismo significa, portanto, a característica e o resultado cumulativo de um processo de mudança política em curso em vários lugares do Ocidente. Sinaliza para as possibilidades de uma tendência republicana do Estado contemporâneo, isto é, de perda de unidade de poder para uma difusão territorial em novas unidades intermediárias (AMARAL, 1999, p. 131), como também no fortalecimento das unidades federativas²⁰.

Na filosofia política moderna, essa superação do centralismo absolutista de Hobbes e do centralismo democrático de Rousseau, podemos encontrar no liberalismo de John Locke (AMARAL, 1999, p. 135). A tendência descentralizadora do Estado contemporâneo que insistentemente sugerimos encontra, nos textos do filósofo inglês, um aporte discursivo importante, embora não exclusivo, se lembramos Tocqueville (2005)²¹. Não se encontra nos escritos de Locke, nem nos de Tocqueville quase dois séculos depois, a alienação dos indivíduos a um ente exterior único, seja ele o Estado, seja a coletividade. Ao contrário, os indivíduos são portadores de direitos intransferíveis, sendo estes a vida, a liberdade e a propriedade. O Estado existe como convenção dos indivíduos, que o concebem para a garantia desses direitos. É para isso, segundo Locke, que os homens criaram governos. Se, todavia, esses direitos não fossem respeitados, os homens teriam todo o direito de se rebelar contra o governo injusto e rejeitar suas imposições.

²⁰No Brasil, existem algumas experiências de descentralização política e ou administrativa em curso. Não obstante, aparecem na mídia e na bibliografia da ciência política reivindicações ou indicações sobre a necessidade de um pacto federativo entre União, estados e municípios, na direção de maior autonomia das instâncias federativas subnacionais.

²¹É também em *A Democracia na América* que encontramos importantes elementos constitutivos para uma defesa de governos descentralizados.

Na filosofia de Locke, o Estado tem suas funções específicas, sobretudo administrativas, mas não chega a ser um ente soberano, de poderes exclusivos como em Hobbes e Rousseau. Tampouco, a coletividade dos indivíduos, constituinte da vontade geral, pode sê-lo, em sobreposição aos indivíduos autônomos. Nessa concepção, ao homem está resguardada e imputada a condição autônoma de responsabilidade pelos seus atos, vida e posses. Não compete ao Estado a intromissão, seja em nome do que ou de quem for, penetrar no “[...] núcleo privativo dos direitos e liberdades naturais e originárias da condição pré-política do homem” (LOCKE, 2007, p. 68). Cabe, ao contrário, que o Estado garanta as condições públicas ao exercício desses direitos.

Nessa perspectiva, não é o poder político que age o tempo todo, nas mais variadas situações, em nome dos direitos naturais. Passa a ser o indivíduo, na assunção da sua autonomia e responsabilidade, que age em comunidade, estabelecendo os acordos mútuos para a vida política. Essa confiança na capacidade dos indivíduos, sugerida no liberalismo de Locke, dispensa o grande e centralizado aparato jurídico.

É este o real significado do Estado mínimo: o Estado de confiança nos indivíduos em coletividade. Aquele cuja fortaleza está justamente apoiada na autonomia das comunidades, facilitando a tarefa do Estado. Nessa perspectiva antropológica, o indivíduo não é simplesmente o ser atomizado e portador de direitos. Ele é o agente desses direitos, única condição de garanti-los. Agora sim estamos falando do sujeito político, condição resultante de sua liberdade compactuada na comunidade, diante da qual é também responsável, não apenas reflexo passivo. E, ao Estado, modo geral, é incumbência garantir essa liberdade auto-refletida. Sua tarefa agora já não parece tão grande.

A concepção antropológica de Locke confere ao homem a tarefa geral de cuidar da sua vida, das suas posses e administrar a sua liberdade em coletividade. E é justamente essa condição que aproxima a sua perspectiva de uma ordem política baseada na autonomia dos locais e regiões. Nessa direção, o liberalismo de John Locke, e também o de Tocqueville, aponta para um nível intermediário entre o poder pessoal e o poder do Estado, chamando a isso de poder civil local. Assim, de poder único, o Estado passa a contar com mais duas entidades civis: as pessoas e as autarquias, cada qual com suas atribuições e limites, não podendo uma interferir noutra, salvo sob circunstâncias de consenso que o requeiram (AMARAL, 1999; LOCKE, 2007).

Nesse sentido, o liberalismo de Locke ganha contorno contemporâneo, servindo de aporte reflexivo às abordagens favoráveis à regionalização e à descentralização do poder. Mas isso só é possível afirmar na medida em que, no liberalismo de John Locke, o indivíduo claramente antecede o Estado, sendo este sua concessão. Por extensão, assim como o indivíduo, também os municípios e as regiões o antecedem. Desse modo, advoga Amaral (1999), “[...] tal como às pessoas individuais, também às pessoas coletivas [municípios e regiões] corresponde uma esfera de privacidade, de direitos e de liberdades próprios e inalienáveis, e todo um âmbito de atividades e de funções, na persecução e na gestão das suas vidas próprias e dos seus interesses específicos”. Nesse âmbito, continua o autor, “[...] não é legítima qualquer interferência por parte do Estado” (AMARAL, 1999, p. 141). Desta feita, corresponde aos municípios e às regiões um poder semelhante ao núcleo de direitos e liberdades naturais dos indivíduos.

Por consequência, a descentralização do poder e sua regionalização aproximam o Estado das comunidades regionais. Nesse processo, a criação de entidades intermediárias ajuda na governança por meio da instituição de funções auxiliares. Entre outras vantagens, essa aproximação tende a combater vícios favorecidos pela centralização, como é o caso do patrimonialismo. E, ao contrário do que pregam os defensores mais centralistas do Estado, amplia laços de confiança entre governo e sociedade, fortalecendo e legitimando o poder político estatal ao invés de enfraquecê-lo²².

Assim, o regionalismo e a descentralização apontam para a própria afirmação do federalismo como tendência de uma mudança histórica no republicanismo do Estado contemporâneo. Incentivar e atribuir poder político e administrativo às regiões significa, não obstante, potencializar a cultura, as formas de identidade, o diálogo, a solidariedade e a cooperação, com desdobramentos positivos ao desenvolvimento regional. Segundo Amaral (1999, p. 180), essa tendência representaria a própria “[...] reação ao positivismo da Modernidade” – aquele que anula as diferenças em nome de um grande e único projeto civilizatório, que todos teriam de seguir.

TOCQUEVILLE: A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E SEU CARÁTER POLÍTICO

A lembrança de Alexis de Tocqueville é indispensável, embora breve. Nosso intuito é demonstrar sumariamente que sua obra *A Democracia na América* (TOCQUEVILLE, 2005) ilustra o caráter descentralizador da organização política norte-americana, efeito natural da cultura liberal democrática presente na formação e constituição política dos Estados Unidos.

Embora em geral convergente com o liberalismo de John Locke, Tocqueville se distingue dos filósofos políticos modernos pelo caráter empírico-analítico de sua obra, inspirando o próprio surgimento das ciências sociais. Mas é também a relação interpretativa que faz entre cultura e política, que o torna um autor fundamental ao pensamento sociológico, antropológico e politológico contemporâneo. Tocqueville descreve pormenorizadamente os hábitos, valores, organização social e espírito cívico do povo estadunidense. Impressiona-se pelo interesse devotado à política, atribuindo a esse espírito cívico o grande dinamismo daquele país. Assim apresenta ao leitor uma sociedade democraticamente vigorosa e descentralizada, marcada por importantes aspectos como a cooperação, a participação, o interesse cívico, o apreço à liberdade como um produto coletivo e a permanente vigilância às instituições políticas para a preservação das liberdades individuais.

Em seu cuidadoso trabalho de antropologia política, o pensador francês reconhece a centralização governamental nos Estados Unidos na formação de leis gerais e de regras em relação aos estrangeiros. Chama a isso de centralização governamental, considerando-a necessária “aos interesses comuns” da grande nação. Todavia, Tocqueville enxerga a grande

²²Nessa perspectiva das instâncias intermediárias de governança, a descentralização e a regionalização significam algo diferente da relação que Rousseau, no Contrato Social, sugere entre o Estado e os indivíduos, dispensando as intermediações em nome do seu assembleísmo.

vitalidade política dos EUA na descentralização administrativa das coisas dos governos. É demorada e atenta a sua descrição sobre o funcionamento eficiente das coisas da administração pública através de suas várias instâncias e da participação da sociedade nessa dinâmica cívica. Sua estratégia analítica e interpretativa consiste na recorrente comparação com a Europa aristocrática quando, por exemplo, afirma que “[...] a centralização administrativa só serve para debilitar os povos que a ela se submetem, porque tende a cessar entre eles o espírito da cidadania”. E continua: “[...] a centralização administrativa, é verdade, consegue reunir em determinada época e em certo lugar todas as forças disponíveis da nação, mas é nociva à reprodução dessas forças” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 97).

Todavia, não são precisamente os resultados administrativos da descentralização que mais chamam à atenção de Tocqueville, mas seus efeitos políticos. A descentralização administrativa revela, para ele, o notável patriotismo do povo norte-americano, cujos indivíduos revelariam o apreço pelas coisas do país como se suas fossem. Nessa direção, o cidadão estadunidense perceberia muito bem o quanto a prosperidade geral da nação lhe é também benéfica e, por isso, em prol dela trabalha. Segundo o autor, para Tocqueville a maior virtude para a descentralização administrativa estaria na

[...] possibilidade de educar politicamente a população para que, pelas suas próprias mãos possam resolver os problemas e situações oriundas da localidade em que vivem e, ali mesmo, na comuna, sem esperar qualquer ajuda superior. Então a descentralização administrativa viabiliza a liberdade política e prepara o cidadão para a democracia (TOCQUEVILLE, 2005, p. 98-99).

Para além de tudo isso, está a admiração de Tocqueville pelo espírito liberal e consequente senso de autonomia do povo norte-americano, o que a descentralização administrativa não apenas evidenciaria como também reforçaria. E, nessa direção, no segundo volume de Democracia na América, Tocqueville percebe uma importante diferença entre dois tipos de individualismo. Na verdade, Tocqueville distingue e descarta o egoísmo daquilo que entende ser o individualismo de origem democrática. Observa o autor que a descentralização administrativa nos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que expressa o desejo da autonomia dos indivíduos em comunidade, o reproduz salutarmente. Assim, o senso de autonomia e a participação cívica entre os estadunidenses são entendidos como sinônimo desse individualismo democrático, surgido da própria igualdade de condições. É essa igualdade, segundo ele, que permite o desenvolvimento do indivíduo, através do auto reconhecimento e desenvolvimento de sua potência, sem transferir aos outros, o que ele mesmo deve fazer. Assim, cada homem se sentiria semelhante ao outro, além de reconhecer não apenas seus próprios direitos, mas também seus deveres. Nesse mesmo contexto, Tocqueville vê a virtude do ambiente político não apenas na contraposição ao egoísmo, mas à falta de espaço para a veneração às imagens e o culto ao heroísmo. Ao contrário, em ambientes de igualdade de condições, os homens tendem a desenvolver a autoestima, a inter-confiança e o orgulho comunitário (TOCQUEVILLE, 2005).

A análise de Tocqueville sobre a democracia estadunidense é, como já dissemos, vasta e pormenorizada. Sobretudo, tem a vantagem de ser mais descritiva e analítica do que discursiva, o que lhe confere um valor sociológico incomum e uma utilidade extraordinária. Não obstante, mais que lhe dispensar o recorrente reconhecimento, é importante perceber a sua atualidade, sobretudo quando está em cena um objeto politológico como a descentralização. Nessa direção, a recorrência a Tocqueville é útil e justa, seja pela

confrontação hipotética de sua análise oitocentista com as experiências contemporâneas, seja pela capacidade sociológica de identificar, no século XIX, fatores de origem e consequência que igualmente nos ajudam a analisar processos contemporâneos.

A DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA: ESTUDO DE UM CASO CONCRETO

Toda a explanação precedente tem, enfim, um significado prático, como dito no início: deve facilitar a análise de processos políticos contemporâneos que sinalizam para impulsos centrífugos. Embora o que segue venha ao leitor de modo sintético, sugere um ponto de partida analítico aparentemente inexistente na literatura brasileira sobre a descentralização. Nesse sentido, torna-se oportuna a apresentação resumida de alguns resultados de uma pesquisa de avaliação institucional sobre uma experiência em curso, que é o processo de descentralização político-administrativo no estado de Santa Catarina. A intenção é comparar as conjecturas relacionadas à descentralização e regionalização políticas, apresentadas no texto, com os resultados de uma pesquisa empírica sobre um processo real cujos desígnios convergem de modo geral com o exposto anteriormente. A pesquisa foi realizada durante o ano de 2009 com o objetivo geral de avaliar os pontos fortes e fracos, as ameaças e as oportunidades. Ao todo, 432 pessoas, integrantes do processo, responderam questionários ou foram entrevistadas. Seus resultados estão contidos em relatório entregue da Diretoria de Descentralização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Santa Catarina (IPAC; UnC, 2009) e podem ser encontradas em versão resumida em Birkner, Tomio e Bazzanella (2010).

Em 2003, o estado de Santa Catarina instituiu um processo de descentralização político-administrativo. Através de uma política de governo, criou as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) e seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR), sob o comando da Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão que, para tanto, criou a Diretoria de Descentralização, órgão diretamente responsável pelo processo²³. Tais Secretarias estão localizadas em cidades sedes de microrregiões catarinenses. No seu organograma regional, são compostas por um secretário, como *staff* de primeiro escalão, de um diretor geral e de gerentes de áreas. A principal incumbência das SDR é operacionalizar os recursos vindos do governo estadual, assim como as decisões tomadas nos CDR. As SDR têm, portanto, caráter executivo. Por sua vez, os CDR são compostos pelo presidente (o próprio Secretário de Desenvolvimento Regional), prefeitos, presidentes dos legislativos municipais e dois representantes da sociedade civil de cada município, indicados pelos prefeitos e nomeados pelo Governador do Estado. Estes Conselhos reúnem-se periodicamente, normalmente no intervalo de trinta dias. Suas reuniões, itinerantes, são abertas ao público em geral e a entidades da sociedade civil, regularmente convidadas, que podem se manifestar, embora sem direito a voto. A principal tarefa nessa instância consiste em acolher as demandas municipais e intermunicipais, avaliar sua viabilidade, aprovar ou reprová-las, e encaminhá-las à SDR. Para a etapa de avaliação, algumas delas contam com

²³ As SDR foram criadas no governo de Luiz Henrique da Silveira, da coalisão PMDB-PSDB-DEM. Seu número inicial foi de 29 secretarias, depois atingindo o total de 36.

Câmaras Setoriais, cuja incumbência é a análise técnica dos projetos, antes do crivo do próprio Conselho.

Em relação à pesquisa de avaliação institucional realizada em 2009, a apreciação geral do processo por parte dos integrantes foi considerada positiva durante o período de 2003 a 2009. Pela maioria dos respondentes, a descentralização é considerada uma inovação na forma de administrar a coisa pública e atender às demandas regionais. Sobretudo, fica evidente nas manifestações de grande parte dos integrantes o fato de a descentralização ter o sentido de atender a aspirações naturais das comunidades regionais. Conquanto as insuficiências sejam apontadas, a opinião majoritária é de reconhecimento sobre as mudanças e expectativas que o processo gerou. Nessa direção, a resposta mais emblemática e bastante manifestada nos depoimentos é a de que, com todas as idas e vindas, a descentralização é dada como irreversível.

Veja-se abaixo, os principais pontos fortes apontados, isto é, aqueles que obtiveram maior regularidade nas respostas sobre a avaliação da descentralização:

- Amplificou, via reuniões mensais do CDR, o ambiente do diálogo regional;
- Promoveu transparência ao submeter os projetos locais à apreciação dos conselheiros, inibindo a formulação de demandas de duvidoso interesse público;
- Estimulou a solidariedade e o senso de identidade microrregional;
- Aumentou o conhecimento e a criatividade regionais com a troca de experiências intermunicipais;
- Promoveu a proximidade entre comunidade regional e governo estadual, aumentando o diálogo e diminuindo despesas;
- Melhorou o tratamento aos municípios menores, contemplando demandas e diminuindo a desigualdade.

Na sequência, apresentam-se os principais pontos fracos mencionados pelos inquiridos:

- Falta autonomia orçamentária e financeira aos CDR;
- Por decorrência, diminui o caráter político do processo;
- Falta qualificação técnica e teórica dos operadores, sendo que a reclamação pesa principalmente sobre os que ocupam cargos indicados, mas também sobre os conselheiros;
- Há excesso de burocracia, pela existência dos trâmites burocráticos que continuam passando pela administração centralizada.

Como já dissemos no início deste trabalho, essa política governamental de descentralização foi precedida pela experiência dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRI), cujo propósito geral de promoção do desenvolvimento regional era o mesmo das SDR. Isso nos permite concluir que estamos a falar de um movimento centrífugo e

contínuo que remonta a meados da década de noventa do século XX, quando estes Fóruns começaram a surgir. A criação das SDR na década seguinte acabou se sobrepondo aos FDRI que, criados pelo voluntarismo da sociedade civil regional, continham uma característica de tipo *bottom up*. Já as SDR foram instituídas de cima para baixo (*top down*). Apesar disso, segundo nosso entendimento, o processo de descentralização e regionalização não foi estancado com essa mudança, não se podendo falar de um caso típico de solução de continuidade²⁴.

Ora, nessa direção, apesar das mudanças em curso, estamos nos referindo a um movimento histórico que não está distante de completar duas décadas. Se considerarmos a criação dos FDRI, desde 1995²⁵, e a convergência de propósitos com as SDR, podemos admitir um contínuo²⁶. Por extensão, podemos afirmar que a dinâmica da descentralização vem tentando responder à insuficiências de governança que começam a aparecer num contexto marcado pela globalização econômica e pela explicitação da crise fiscal. E essa crise começou a ser explicitada pelos estados federativos a partir de meados da década de noventa, quando o governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu a reestruturação fiscal que restringiu a autonomia e a capacidade de gastos dos estados. É nesse ambiente de esgotamento fiscal e governativo que alguns governos estaduais foram em busca de alternativas de aproximação com a sociedade civil, no que iniciativas como os FDRI aparecem na forma de ecos.

Isso é importante de ser considerado justamente quando estamos sugerindo uma possibilidade republicana e, por isso mesmo, uma tendência na configuração do Estado contemporâneo. Em outras palavras, há uma experiência em curso, e não é exclusiva no plano nacional, muito menos internacionalmente²⁷. Além disso, o movimento político de descentralização começa com os FDRI já em 1995, o que o aproxima de uma espécie de “maioridade”. Se perdurou, demonstrou força de resistência, expressa atualmente na política de descentralização das SDR, cuja experiência e significado contam com importante aprovação entre os agentes governamentais e da sociedade civil, segundo a avaliação mencionada. De modo geral, portanto, resta continuarmos acompanhando as experiências em curso, a fim de testar a hipotética tendência e possibilidade republicana²⁸.

²⁴ Há autores que têm uma posição crítica sobre o tema em questão. Ver, por exemplo, Dallabrida (2011b; 2012a; 2012b) e Theis (2011).

²⁵ Ver Birkner (2006) para uma análise detida do caso.

²⁶ Autores, como os acima mencionados - Dallabrida (2011b; 2012a; 2012b) e Theis (2011) -, ao contrário de admitirem continuidade entre os FDRI e as SDR, sugerem sobreposição de processos, com o esvaziamento do papel das institucionalidades pioneiras. São posicionamentos que, por partirem de focos de análise diferente, chegam a conclusões contrárias. A livre expressão oportunizada pela democracia, tornam legítima a manifestação de tais posições contrárias.

²⁷ Veja-se o trabalho de Falletti (2004), um estudo comparativo de experiências latino-americanas, incluindo o Brasil.

²⁸ No ano de 2012, uma investigação do autor deste artigo estava em curso, a partir de um projeto de pesquisa com o apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa de Santa Catarina (Fapesc), intitulado “Um estudo comparativo das políticas de descentralização e reforma da gestão pública em Santa Catarina, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo e Espírito Santo”. Além disso, o autor faz parte de uma pesquisa nacional coordenada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulada “Projeto XII: O que podem os governos estaduais no Brasil?”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que apresentam as respostas da referida avaliação institucional, pode-se verificar a convergência de alguns apontamentos dos inquiridos com os pressupostos sugeridos anteriormente, baseados no liberalismo de John Locke, como lembra Amaral (1995), mas também no liberalismo de Tocqueville. Tanto na avaliação geral, quanto nos pontos fortes sugeridos em relação à descentralização, alguns pressupostos gerais encontrados na filosofia política moderna se confirmam nas opiniões de agentes do processo investigado. É nessa condição que encontramos opiniões sobre a amplificação do diálogo regional, de maior transparência sobre as decisões, na comparação com períodos precedentes de concentração. Na mesma direção, inúmeros respondentes entendem que a descentralização estimula a solidariedade, reforça o senso de identidade regional, aumenta o conhecimento intrarregional, como amplia a criatividade por conta da troca de experiências intermunicipais. Além disso, confirmam os depoentes, a descentralização aproxima o governo estadual dos municípios, principalmente dos mais distantes da capital. Por extensão, favorece os municípios menores, combatendo a desigualdade regional. É claro que esse processo contém lacunas e, por vários fatores, os efeitos enunciados não se identificam mecanicamente em todos os lugares nem com a mesma intensidade. Mas quando os efeitos esperados são parcialmente apontados por setores das comunidades regionais, então começa a aparecer a hipótese republicana sobre a eficiência na consecução do interesse público.

Dito isto, entre as quatro principais fragilidades apontadas pelos inquiridos, da mesma forma fica evidente que os operadores do processo estão cientes do que o processo requer para o seu aperfeiçoamento. O primeiro ponto diz respeito à falta de autonomia orçamentária e, por consequência, decisória dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, cujo principal desígnio é justamente o seu caráter político. É que a liberação dos recursos continua na dependência das secretarias setoriais de estado, centralizadas no governo estadual. Daí que a insuficiência do papel político dos CDR, reclamada pelos inquiridos, é tão somente consequência deste primeiro ponto. Tão importante quanto isso é a reclamação também generalizada quanto à falta de qualificação técnica como também teórica de muitos integrantes - esta última no sentido da compreensão dos operadores sobre o significado político e histórico do processo. E, por último, aparece a reclamação sobre os excessos de burocracia. Trata-se de fenômeno inibidor à inovação, algo que a política de descentralização se propõe a combater, mas que enfrenta a resistência de um corpo burocrático conservador, que vê na descentralização uma perda de poder.

De maneira geral, os pontos fortes e fracos enunciados revelam, sobretudo, a consciência dos operadores sobre a situação geral dessa política, como também tende a revelar expectativas e boa vontade. Afinal, na medida em que o processo funciona, se revela o atendimento ao anseio de comunidades regionais que sempre reclamaram maior autonomia. Muito mais que satisfação, o processo de descentralização gerou expectativas nessa direção. Porquanto se mostre insuficiente, pelos conflitos que naturalmente suscita, a descentralização permite a compreensão de que mudanças são possíveis tanto quanto desejadas, gerando, repita-se, expectativas acerca delas. Além de tudo, a mudança política abre espaço para novas lideranças, cuja ambição é um importante combustível à superação dos obstáculos. Mas requer uma disposição governamental que parece nunca estar garantida, sobretudo nas trocas

de governantes. E requer, igualmente, um processo de sensibilização permanente. Entre tudo o que tenhamos observado até aqui, pode-se supor: uma vez detonado, o processo de descentralização criou insatisfações e aspirações crescentes e incontidas. Isto posto, torna-se necessário investigar, continuamente, as possibilidades do caráter irreversível sugerido pela maioria dos operadores inquiridos na pesquisa.

Finalmente, cabe lembrar que o propósito do exposto foi abrir perspectivas interpretativas acerca do fenômeno contemporâneo da descentralização, que entendemos aqui como uma possibilidade republicana e talvez uma tendência política na conformação histórica dos Estados democráticos. E a forma de fazê-lo foi a partir de um aporte na filosofia política moderna que permita justamente compreender a trajetória histórica do Estado moderno até os seus desdobramentos hodiernos. Não estamos propondo isso por mero idealismo epistemológico, no sentido de que os próximos passos políticos requeiram as luzes da filosofia. É importante lembrar que o recurso à filosofia não signifique algo além do voo da coruja. Noutras palavras, que ela ajude as ciências sociais a compreender o que se passa no longo tempo, sendo isto o suficiente. Assim, a utilização da filosofia política como prelúdio à interpretação de um caso real em curso significa também o esforço do diálogo interdisciplinar. Em outras palavras, significa a possibilidade de uma interpretação do longo tempo, proporcionada pelo recurso à filosofia e também à história, com a interpretação contemporânea e muitas vezes pontual dos estudos empíricos das ciências sociais.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. **Do Estado soberano ao Estado das autonomias**. Blumenau: Furb, 1999.

ARON, Raymond. **Etapas do pensamento sociológico**. 3.ed. Brasília: Martins Fontes, 1990.

BINOTTO, E *et al.* Descentralização político-administrativa: o caso de uma secretaria de estado. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, p.186-213, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

_____; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.

CARDOSO, S. (Org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

BIRKNER, W. M. K. **O realismo de Golbery: segurança nacional e desenvolvimento global em Golbery do Couto e Silva**. Itajaí-SC: Univali, 2002.

_____. **Capital social em Santa Catarina: a experiência dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado**. Blumenau: Furb, 2006.

_____; TOMIO, F. R. L.; BAZZANELLA, S. L. A descentralização em Santa Catarina. In: **Revista de Administração Municipal**, v. 275, p. 66-85, out./dez. 2010.

_____; BOELL, A.; RUDNICK, L. T. Secretarias de Desenvolvimento Regional de SC: avaliação parcial: período 2007-8. **Revista Humus**, v. 2, p. 53-72, abr. 2011.

DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011a.

_____. Gestão territorial e desenvolvimento: descentralização, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, capacidades estatais e escalas espaciais da ação pública. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011b, p. 339-369.

_____. Descentralização político-administrativa no Brasil: Possibilidades de avanços rumo a uma prática de Democracia Deliberativa. In: **SEDRES – I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, 29 a 31 de ago. 2012a.

_____. A administração se descentraliza, o poder nem tanto! Considerações e percepções sobre experiências de descentralização político-administrativa no Brasil. In: **Seminário da Rede Iberoamericana de Pesquisadores sobre Globalização e Território-RII**, Belo Horizonte, 30 set. a 05 out. 2012b.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizatório: formação do Estado e civilização**. Rio de Janeiro, 1993. v. 1.

FALLETI, Tulia G. A sequential theory of decentralization and its effects on the intergovernmental balance of power: latin american cases in comparative perspective. **Working Paper 314**, Kellogg Institute for International Studies, July 2004.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10.ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000a. v. 1

_____. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10.ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000b. v. 2

FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **Revista RAC**, v.14, n. 2, p. 212-28, mar./abr. 2010.

FLEURY, Sonia (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

FOUCAULT, Michel. **O nascimento da biopolítica**. Lisboa: Edições 70, 2010.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

HUNTINGTON, Samuel. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: EDUSP; Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

IPAC; UnC. **Avaliação de desempenho institucional das Secretarias de Desenvolvimento Regional do Estado de Santa Catarina**. Blumenau; Canoinhas: IPAC-UnC, 2009.

Disponível em: <http://www.ipacpesquisas.com.br/files/descentralizacao_sc.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2012.

LOCKE, John. **Ensaios políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MONTESQUIEU, Charles Louis de S. **Do espírito das leis**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. v. 1 e 2.

NOVAES, André. Crise do Estado desenvolvimentista e seus efeitos sociais. **Revista Ensaios**, v.1, n.1, 2º sem. 2008.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

_____. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Brasília: Ed. UnB, 1989.

SENEILLART, Michel. **As artes de governar**. São Paulo: Editora 34, 2006.

SIEBERT, Claudia. **Desenvolvimento regional em Santa Catarina**: reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau: Ed. Furb, 2001.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: livro 1: Leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **A democracia na América**: livro 2: Sentimentos e opiniões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

Artigo recebido em: 05/10/2012

Artigo aprovado em: 31/10/2012