

SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE SANTA CATARINA - AVALIAÇÃO PARCIAL: PERÍODO 2007/2008

Walter Marcos Knaesel Birkner¹

Luciane Tischler Rudnick²

Adilson Boell³

Resumo: Trata-se de uma avaliação parcial sobre a Agenda Pública de Santa Catarina, marcada pelo atual processo de descentralização político-administrativo por meio da criação das trinta e seis Secretarias de Desenvolvimento Regional - SDR e os respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDR. O objetivo geral desse arranjo político está em promover o desenvolvimento regional através da descentralização do processo decisório, num movimento de tendência republicana, cujos resultados deverão trazer esclarecimentos acerca das políticas públicas contemporâneas em direção à promoção de ambientes favoráveis à aproximação sinérgica entre o Estado e a Sociedade civil. Nesse sentido, a confirmação de algumas hipóteses reforça a emergente percepção, na ciência política, sobre a transição histórica do Estado centralizador para o Estado descentralizado. Para uma confrontação preliminar com tal hipótese, o presente trabalho apresenta resultados parciais oriundos da análise de entrevistas e questionários aplicados com atores políticos governamentais e da sociedade civil, participantes da política de descentralização em Santa Catarina.

Palavras-chave: Descentralização, Desenvolvimento regional, SDR, Gestão pública

REGIONAL DEVELOPMENT SECRETARIES - PARCIAL EVALUATION: ABOUT 2007/2008 PERIOD

Abstract: This work is a partial valuation about the public agenda of Santa Catarina State, which promote political-administrative decentralization process through the thirty six Regional Development Secretaries – SDR - and his respective Regional Development Councils – CDR. The general objective for this political arrangement is to promote regional development through the decentralization of the decision process, in a republican tendency movement, which effects will bring elucidations about contemporary public policies which can be favorable to promote synergetic approach between State and Civil Society. In this sense, the confirmation about any hypothesis reinforce the emergent perception, in political science, about a historical transition of centralized State to the decentralized State. To a preliminary confrontation with that hypothesis, this work presents partial effects derived from analysis from interviews and questionaries applied to governmental agents and civil actors, integrants of the decentralization policy in Santa Catarina - BR.

Keywords: Decentralization, Regional Development, SDR, Public manegement

¹Sociólogo, doutor em Ciências Sociais pela UNICAMP, professor do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado – UnC de Canoinhas – SC. E-mail: walter.marcos@pq.cnpq.br.

² Socióloga, mestre em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado – UnC de Canoinhas – SC. E-mail: desenvolvimento@cni.unc.br

³ Matemático, aluno do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado – UnC de Canoinhas – SC. E-mail: adilsonboell13@hotmail.com

Introdução

Há uma tendência republicana e federalista em emergência na trajetória do Estado ocidental. Seu movimento é de diástole e, portanto, de desconcentração. Para esse sentido apontam, em geral, as experiências contemporâneas de descentralização político-administrativas, que não constituem novidade em países da Comunidade Européia, nem na América Latina, incluindo o Brasil. De maneira geral, o objetivo dessas iniciativas é a promoção do desenvolvimento regional, através de arranjos políticos que aproximem atores locais-regionais, favorecendo a sinergia para a consecução do desenvolvimento [Evans, 1996]. Se, na apresentação desses arranjos, o objetivo geral e o método estão claros, menos evidentes é a avaliação sobre os seus resultados e tendências. Os resultados normalmente serão o alvo de avaliações políticas, mas também da interpretação politológica, esta última impulsionada pelo interesse maior da ciência homônima, qual seja, o de avaliar a capacidade de arranjos políticos e reformas institucionais alterarem comportamentos e ambientes políticos. Nesse rumo, critérios de eficiência e eficácia norteiam as análises e dão uma idéia sobre vantagens e dificuldades acerca das mudanças. Quanto às tendências, em geral elas podem confirmar ou prever as indesejáveis soluções de continuidade ou então, na perspectiva da continuidade, apontar para mudanças reais de comportamento e ambiente político, indicando uma alteração mais visível e clara no futuro.

Entre as experiências de descentralização no Brasil, está o caso das Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina. E, a fim de chegar a uma descrição e análise, é útil considerar que o estado catarinense tem trajetória histórica marcada por alguma tendência descentralizadora e de equilíbrio regional. Isso não quer dizer que tenha se mantido ileso do centralismo estatal brasileiro. Todavia, fatores históricos como a diversidade econômica regional, certa capacidade endógena e um contexto sócio-econômico baseado no minifúndio e em conhecimentos industriais trazidos por imigrantes europeus, contribuiu para algumas iniciativas de caráter desconcentrado.⁴ Nessa direção, a atual experiência governamental já é precedida de um certo regionalismo, tornando menos estranhas as iniciativas governamentais de gênero descentralizador. Por essa razão, é preciso lembrar a advertência weberiana sobre as especificidades históricas de cada sociedade. Assim, trata-se de admitir os limites que o caso específico catarinense representa em termos de referência para outras condições antropológicas, econômicas e políticas.

A Agenda Pública para o Desenvolvimento em Santa Catarina está materializada no funcionamento de 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional - SDR, cujo processo de criação

⁴ Para compreender esse caráter desconcentrado, tome-se como exemplo os pólos industriais de surgimento endógeno como o têxtil, o metal-mecânico, o moveleiro e o agroindustrial, entre os mais tradicionais. Além disso, é possível mencionar as universidades regionais comunitárias, as associações de municípios, e os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, antecessores das atuais SDR.

inicia em 2003, ano em que são criadas as primeiras vinte e nove SDR. O propósito geral foi o de instaurar uma nova organização governamental, de caráter regional, com a finalidade de descentralizar as funções administrativas, desconcentrar a máquina pública e potencializar a regionalização do desenvolvimento, atacando inclusive as desigualdades entre elas. A proposta se transformou em lei, aprovada por unanimidade do parlamento catarinense. A criação das SDR é acompanhada, em cada região de abrangência, por um Conselho de Desenvolvimento Regional – CDR. De caráter deliberativo, é um órgão de deliberação coletiva, de aconselhamento, orientação e formulação de normas e diretrizes gerais para a execução de Programas voltados ao desenvolvimento regional. Sua constituição é formada por membros natos, representados pelo secretário de Desenvolvimento Regional, pelos prefeitos da região de abrangência, presidentes das Câmaras de Vereadores e dois representantes por municípios da região de abrangência, membros da Sociedade Civil Organizada.⁵

A criação das SDR surgiu como a materialização da principal bandeira de campanha do governador Luiz Henrique da Silveira, no ano de 2002, qual seja, a descentralização político administrativa. É fruto político de um notável esforço do próprio governador, que liderou uma coalizão reformista de forças partidárias comprometidas em assegurar a governabilidade de uma futura Agenda incumbida de reverter o quadro de desequilíbrios regionais que colocaram em xeque o propalado modelo catarinense de desenvolvimento.

Os pronunciamentos e documentos oficiais sugerem, ao leitor, uma idéia inicial dos desígnios oficiais dessa política: afirmam que a reestruturação proposta pelo governo do estado catarinense “tem buscado a democratização das ações e a transparência [com] o objetivo de promover o engajamento e a participação das comunidades de cada micro-região, [através] da regionalização do Orçamento, do Planejamento, da fiscalização e das ações” [SPG/SDR,2009]. Além disso, o governo pronuncia um objetivo econômico-social específico, no qual o discurso governamental tem muito insistido: trata-se de combater a chamada “litoralização”, neologismo em alusão ao fenômeno demográfico dos fluxos migratórios do campo para as cidades e das cidades pequenas para as maiores, estimulando o esvaziamento rural e comprometendo as conformações urbanas. De acordo com o governo catarinense, Santa Catarina tornou-se, nos últimos anos, um dos estados brasileiros com maior êxodo rural, acompanhando uma tendência universal e pouco controlável.⁶ O atual governo do estado atribui a responsabilidade a governos anteriores, afirmando que o problema estaria na centralização governamental e na conseqüente ausência de políticas regionais de desenvolvimento agro-pecuário, gerando a crise urbana caracterizada por “desemprego, subemprego, favelização, subnutrição e criminalidade”.

⁵ Ver as competências do Conselho de Desenvolvimento Regional no Decreto n.º 4.513/2006 e na Lei Complementar n.º 381/2007.

⁶ Relatório da UNCTAD, de 2007, indica que afora todos os esforços de governos, a migração do campo para as cidades continuará no Mundo, acrescentando que as cidades de porte médio substituem crescentemente as metrópoles na atração de imigrantes. Isto pode ajudar a explicar o crescimento demográfico catarinense, notadamente das cidades médias na faixa litorânea, que são as que mais crescem.

Para implantar a nova agenda do desenvolvimento, a reestruturação foi baseada em quatro linhas básicas: a) descentralização; b) municipalização; c) prioridade social e; d) modernização tecnológica. A descentralização é uma proposta de reengenharia da estrutura governamental para que o governo esteja efetivamente em todo o território catarinense, sendo representado pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional - SDR e pelos Conselhos de Desenvolvimento Regional - CDR. Em relação à municipalização, o governo estadual propõe-se a apoiar os municípios por meio de ações que viabilizem a execução de obras locais para garantir a melhoria da qualidade de vida da população local. A prioridade social proposta pelo governo visa o desenvolvimento de programas estaduais que priorizem a área social como: habitação, saneamento e meio ambiente, atendimento ao menor, adolescente e idoso, entre outros. E a modernização tecnológica tem como finalidade a maior eficiência, transparência e participação da sociedade.

Tratemos da descentralização. Pois bem, esta experiência reformista, que não é exclusiva, mas tem lá suas particularidades, precisa ser compreendida para além de suas proposições oficiais e julgamentos dedutivos. Para tanto, e para além do que foi dito anteriormente sobre as SDR, nos propusemos a uma análise parcial dessa iniciativa governamental, com base em informações colhidas, sobretudo, por meio de entrevistas com agentes governamentais dessas instâncias regionais bem como da esfera central do governo estadual. A seqüência traz uma apreciação a partir do conjunto das respostas e observações a cada pergunta feita.

1. Visão geral do período de governo

Do ponto de vista de quem integra as SDR, o que se extrai das opiniões é que elas significam uma importante inovação na gestão pública, dos pontos de vista político e administrativo. As entrevistas revelam, de modo geral, um notável grau de satisfação por parte de quem está na operação dos procedimentos e percebe efetivas melhoras em comparação com o processo anterior.⁷ É unânime a opinião de que a política de descentralização tem aproximado o governo estadual das regiões. Os relatos dão conta de que houve diminuição do número de viagens dispendiosas à capital do estado, situação antes comum e característica da centralização governamental. Isto pode parecer de somenos importância. Contudo, consideradas as distâncias entre a capital e as regiões mais a oeste do estado, o ganho de tempo e a economia orçamentária possível não serão desprezíveis. Esse tipo de iniciativa teria, portanto, agilizado procedimentos, melhorado o processo decisório e a operacionalização das decisões tomadas.

Por outro lado, não é difícil imaginar que isso tenha gerado por parte da burocracia centralizada todo tipo de resistências. Acontece que o processo de descentralização tende a retirar

⁷ Embora subjetivo, é importante observar que a manifestação dos entrevistados não parece associada às condições da fisiologia do poder, pela simples ocupação de cargos governamentais, mas o resultado de um entusiasmo com a forma de governança.

das mãos de muitos agentes governamentais um poder de controle sobre o fluxo corrente no interior dos escalões burocráticos.⁸ Noutros termos, a descentralização político-administrativa tende a tornar ociosas algumas funções do sistema de governo centralizado, onde o trânsito de demandas e o atendimento a elas passam por várias mãos, com seus respectivos carimbos e assinaturas.⁹ Por consequência desses aspectos, os agentes públicos entrevistados, envolvidos na operacionalização das SDR, são unânimes em expressar-se sobre a descentralização como um processo de inovação na tecnologia política.

Esse tipo de manifestação revela a crescente caracterização dessa experiência como um processo de atendimento a demandas de agentes governamentais encarnados do espírito público. A manifestação geral é de satisfação com os seus papéis nesse processo inovador, significando uma espécie de materialização da vontade de uma nova geração de agentes públicos. Isso não acontece necessariamente pela simples identificação do agente com a coisa pública, isto é, com o caráter ético da função pública. É sugestivo compreendê-lo do ponto de vista da satisfação de atores políticos também movidos por interesses racionais egoístas.¹⁰ O caso é que o desempenho de novas funções, ou de novas formas de gestão, é rapidamente apropriado por agentes em ascensão e ambiciosos pela ocupação de novos espaços de prestígio e visibilidade. A perspectiva de valorização pessoal desses agentes está, portanto, ancorada na capacidade de compreensão do novo processo e no desempenho de funções que fazem parte de uma nova etapa do movimento histórico representado pela descentralização.¹¹

2. O discurso inovador

Nessa direção, emerge um importante fator para o sucesso de uma esperada mudança em curso. Trata-se do discurso inovador, em construção, incorporando um conjunto de preceitos, conceitos e uma ou mais idéias-força. Ao que se pode distinguir, um discurso novo surge a partir da leitura sociológica feita pelo líder político. Uma das características desse líder é sua postura visionária, motivada pela necessidade de ascender ao cargo que lhe permita o exercício do poder

⁸ Trata-se de compreender os escalões burocráticos governamentais como caixas de ressonância política, filtrando as entradas e saídas das demandas políticas, como no linguajar da teoria sistêmica. Assim, o processo de descentralização estaria retirando, de burocratas localizados na capital, parte desse controle sobre a filtragem das demandas políticas, transferindo-as para as SDR.

⁹ Aparentemente ceifados de sua "solidez kafkiana", são burocratas que vêem seu poder ameaçado.

¹⁰ Novas formas de gestão representam não apenas o atendimento a aspirações modernizantes, mas também a possibilidade de assunção de funções estratégicas por funcionários e políticos mais empenhados e cômicos do novo processo e desejosos de ascensão em suas carreiras.

¹¹ Nesse sentido, vale considerar que a esfera da administração pública brasileira tem sido influenciada por um movimento de reforma do Estado. Embora o tema seja apenas recorrente do ponto de vista histórico, é possível sugerir uma análise e interpretação acerca da criação do Ministério da Administração e reforma do Estado – MARE, durante o governo de FHC. Sua criação significou o início de uma nova etapa dessa permanente discussão [sobre a reforma da gestão pública], personificada na frase do então presidente FHC de que o seu governo deveria representar o fim da "era Vargas", em termos de revisão do tamanho do Estado. Para uma leitura, ver Pereira & Spink, 1998. Em conversa com o sociólogo Marcos Fischborn Ferreira, professor do Programa de doutorado em Desenvolvimento Regional da Unisc, o interlocutor recomenda alguma prudência nessa associação entre a descentralização e os desígnios da gestão pública durante o governo de FHC, sugerindo que a descentralização tem relação com uma tendência internacional. Resolvi correr o risco por conta de uma hipótese que tentarei comprovar em investigações próximas futuras, segundo a qual a reforma da gestão pública é uma bandeira que o Partido Social Democrata Brasileiro – PSDB - tem demonstrado a intenção de levantar como exclusivamente sua.

público, e cuja perspectiva passa pela formulação de estratégia eleitoral capaz de despertar o eleitor para um novo tempo histórico, o que demanda uma proposta de governo inovadora, incluindo forma de governança e apoio necessário para viabilizá-la.¹² Essa estratégia discursiva é devidamente estampada em propostas e plano de governo, assim como requer comunicação eficaz no plano do marketing político. No caso catarinense, tratou-se de apresentar um conjunto de propostas orientadas pela idéia-força da descentralização, para vencer um grupo político que, no âmbito da propaganda eleitoral, foi devidamente associado ao passado oligárquico do estado e ao anacronismo centralizador imputado ao governo antecessor.¹³ Essa análise não pretende desprezar a força dos acordos partidários que produzem o resultado eleitoral, nem tampouco ignorar os fatores psicossociais que orientam a escolha do eleitor. Contudo, além do carisma, o líder é também reconhecido pelo conhecimento que possui e é capaz de anunciar.¹⁴ Esse foi o efeito do discurso da descentralização. E, ainda que inicialmente apenas uma parte da sociedade o compreenda, os que constituem essa parte tornam-se voluntariamente agentes disseminadores do discurso inovador, influenciando as escolhas de outros e facilitando a ascensão do líder político.

Uma vez exitoso, o programa de governo precisava materializar-se através da implementação das propostas. Para tanto, formuladores de políticas públicas foram encarregados do detalhamento para orientar a implementação. Em seguida, entra em funcionamento algo que requer rápida e progressiva compreensão dos atores políticos regionais, encarregados de operacionalizar a nova política nas regiões. É nesse ponto que políticos eleitos escolhem, nas suas bases, os operadores do novo arranjo. Esses operadores têm de passar pelo processo de sensibilização para a apreensão da nova política, o que é feito por meio de reuniões, palestras e cursos de capacitação. Esses operadores, os entrevistados entre eles, assimilam o discurso de uma nova forma de governar no cotidiano do desempenho das funções às quais foram designados. Do mesmo modo, é nesse processo que eles percebem as possibilidades reais de mudança, ajudando a construir e disseminar o discurso novo.

Novamente, no caso catarinense, esse discurso parece apontar para as duas características mais emblemáticas do arranjo institucional em curso. Trata-se das duas idéias-força da nova política em curso, quais sejam, a **descentralização** e o **regionalismo**. Nessa medida, a incorporação ou assimilação discursiva aponta para a constituição de um capital simbólico. Dissemina-se então, um conjunto de termos reunidos em torno desses conceitos.¹⁵ Cada um deles é

¹² O grande mérito eleitoral da coalizão que conduziu o atual governo ao poder está em ter sensibilizado o eleitorado para a importância de uma atividade meio, isto é, de convencer o eleitorado sobre a importância de uma estratégia de gestão inovadora para a promoção do desenvolvimento.

¹³ Trata-se de reconhecer a disputa histórica entre o PMDB, cuja principal liderança desde o ocaso do século XX se tornou o governador Luiz Henrique da Silveira, e o PP, tendo na figura do ex-governador Esperidião Amin a expressão da sua maior liderança durante as décadas de oitenta e noventa.

¹⁴ Naturalmente, a referência é aos três fatores de poder encarnados pelo líder político, apontados por Max Weber.

¹⁵ Trata-se de termos de caráter valorativo e simbólico como cooperação, integração, participação social, redes, inovação, sustentabilidade, entre outros tantos, muitos dos quais oportunamente reunidos num Dicionário [de verbetes] de Desenvolvimento Regional [Siedenberg, 2006].

carregado de igual vigor discursivo e simbólico, capaz de cumprir a função ideológica de orientar a materialização dos propósitos da política em curso. E para explicar esse processo, torna-se bastante útil recorrer ao norte conceitual de Boisier [1999] que, ao desfilar um conjunto de fatores interdependentes e geradores do desenvolvimento, inclui entre eles o mencionado capital simbólico, termo proposto originalmente por Bourdieu. Vale lembrar o que Boisier diz a respeito, considerando o capital simbólico como

[...] o poder da palavra e do discurso para construir a região, para gerar imaginários, mobilizar energias sociais latentes, gerar auto-referência, de construir imagens corporativas territoriais, indispensáveis na concorrência internacional. Assim, “nombrar” um território como região é construí-lo, é fazer uso de um capital simbólico.

Para que a política de descentralização obtenha êxito, parece imprescindível que os agentes governamentais operadores no plano das secretarias setoriais, assim como nas microrregiões, assimilem e disseminem o capital simbólico em construção. Este tem se configurado como um importante desafio da política de descentralização. Mais precisamente, é alvo da preocupação governamental em relação à eficiência do atual processo, merecendo visitas periódicas por parte de agentes estratégicos das secretarias setoriais, incumbidos do trabalho constante de sensibilização quanto aos desígnios da descentralização e do regionalismo.¹⁶

2.1. Operacionalização

Entre os agentes governamentais entrevistados, há o reconhecimento de que a primeira fase de implantação das SDR e seus respectivos CDR gerou inúmeras dúvidas e insegurança. Afinal, a estrutura de operacionalização foi ocupada por agentes desafiados a colocar em prática um novo modo de gestão, regionalmente descentralizado e mais participativo, ante uma cultura da dependência centralizadora. Além disso, as SDR foram e continuam muitas vezes confundidas com *locus* de apadrinhamento, patronagem e clientelismo, pela mera criação de cargos de acomodação de correligionários. E não há como ocultar o fato de que isso acontece. O fato não é negado nas entrevistas e encarado com certa naturalidade, como reconhecimento de que isso faz parte da natureza do jogo político, situação comum em todos os governos de plantão. Questionados, alguns entrevistados reconhecem que a capacitação e a formação voltadas aos propósitos da descentralização deveriam ser uma exigência a todos os que trabalham nas Secretarias.

¹⁶ Numa reunião com funcionários e indicados políticos de certa SDR, acompanhada durante a pesquisa, a preocupação com a formação dos quadros ficou evidente. Um agente governamental de uma secretaria setorial manifestou seu protesto em relação ao caráter reduzidamente fisiológico na indicação e composição dos integrantes daquela Secretaria, prejudicando o funcionamento esperado.

Todavia, ocupantes de cargos técnicos em geral acreditam que fundamentalmente isso não ameaça a implementação das mudanças em curso. Além disso, os entrevistados reconhecem a valorização da atuação de novos líderes regionais, a quem é conferido poder formal através das SDR e dos CDR. Em alguma medida, percebem os entrevistados, esses novos arranjos têm alterado as relações de poder e o funcionamento do processo decisório. Nesse sentido, desde que lideranças como o próprio secretário regional ou os membros dos CDR estejam cômicos do processo de descentralização e da concepção em voga acerca do desenvolvimento, a autoridade cognitiva e o carisma serão fatores que se contraporão às deficiências de formação nos quadros. “O maior problema é quando o secretário não entende isso”, observa um dos entrevistados.

Outro fator discutido com os entrevistados diz respeito às relações intermunicipais. Comparando o período atual caracterizado pela descentralização e regionalização do processo decisório, a integração intermunicipal é apontada como um fato, senão novo, estimulado em função do arranjo da descentralização.¹⁷ Nesse sentido, a criação dos CDR tem forjado um novo ambiente, amplificado pela intensificação do diálogo entre prefeitos antes insulados. Sugerem alguns entrevistados que a aproximação forçada pelos CDR estimula o diálogo e o debate regional, forja uma identidade regional, amplifica a consciência pela importância de posturas regionais e por ações de caráter cooperativo entre os municípios, inclusive pela via da elaboração de projetos de captação de recursos.

Nesse sentido, como em outros, há reconhecidas disparidades entre as SDR. Em algumas delas esse caráter cooperativo já funciona, e a compreensão sobre o caráter regional e integrado das decisões é admitido. Entretanto, em várias Secretarias, as demandas que chegam aos CDR são aprovadas sem discussão e sem avaliação, tratando-se de simples soma de projetos individuais.¹⁸ A avaliação de alguns entrevistados é de que ultrapassar o caráter demagógico ou meramente discursivo da integração regional será resultado da insistência, da internalização de novos valores, mas também da construção de agendas municipais em consonância com as necessidades de uma região como um todo.

Em consideração a esse aspecto, é contínuo o trabalho de assessoria da Secretaria de Estado Planejamento e Gestão de Santa Catarina – SPG. Tendo uma agenda anual de visitas e de participação nas reuniões dos CDR, uma de suas principais preocupações é lembrar os conselheiros do caráter necessariamente regional e integrativo que algumas demandas devem ter. Por extensão,

¹⁷ O diálogo intermunicipal já decorre da existência das Associações de Municípios em Santa Catarina, reunidos em torno da Federação Catarinense de Associações – FECAM. Todavia, as associações tem um caráter de assistência técnica aos municípios e de defesa dos interesses municipais, mas restrito ao diálogo entre prefeitos e sem o caráter integrativo e aberto à sociedade civil, sugerido pela política das SDR.

¹⁸ Um exemplo bizarro aconteceu no ano de 2007. Em uma reunião do CDR de certa região, cinco prefeitos de municípios limítrofes reivindicaram a construção de Centros de Eventos, e todas as reivindicações foram aprovadas pelo Conselho. Ou seja, o CDR, presidido pelo secretário regional, não promoveu qualquer discussão que levasse ao entendimento de que todos juntos reivindicassem um Centro de Eventos para a região. O detalhe é que três anos depois, nenhum dos municípios foi atendido. Segundo um agente governamental da secretaria setorial responsável pela descentralização, esse tipo de reivindicação insulada por parte dos prefeitos tende a ser imediatamente desconsiderada pela esfera governamental estadual, por contrariar o princípio da descentralização.

esse trabalho tem consistido na tarefa de demonstrar a inutilidade de algumas demandas caracteristicamente isoladas e concorrentes entre si, e que são rechaçadas pelas secretarias setoriais no executivo estadual. Assim, orientando os conselheiros dos CDR, a SPG procura combater o desperdício e a ineficácia desse complexo processo de mudança e aprendizado. Em tese, as resistências às mudanças não parecem inquebrantáveis. A considerar o entusiasmo dos agentes políticos institucionais – leia-se prefeitos, vereadores, dirigentes das SDR e filiados dos partidos da coligação de governo -, seria possível atribuir honestidade às falas. Todavia, para além disso, a descentralização e sua estratégia de estimular ações cooperativas entre os municípios não evita velhos problemas de falta de entendimento intermunicipal.¹⁹

2.2. O que entendem os entrevistados por Desenvolvimento?

A participação da sociedade é recorrentemente mencionada como um aspecto positivo e manifesto. As manifestações aparecem como um deslumbramento tardio com a democracia. Nesse sentido, depoimentos oriundos do setor empresarial atestam aprovação com o espaço criado nos Conselhos, permitindo a participação em debates e nas tomadas de decisão. Os entrevistados concordam que o processo de descentralização otimiza esforços e ações, permitindo elaborar estratégias regionalmente articuladas. Nesse rumo, são comuns os depoimentos em que se assume o discurso da integração regional, condenando os velhos posicionamentos isolacionistas.

Assim, o sentido explicitado sobre o que significa o desenvolvimento, para a maioria dos entrevistados, está relacionado à capacidade de agir de forma integrada e cooperativa. Para além disso, reconhecem os agentes das SDR, as possibilidades de responder aos desafios do desenvolvimento têm sido amplificadas corretamente através dos espaços locais-regionais de participação dos agentes. Em relação ao período antecedente à descentralização, a referência é freqüentemente associada a dificuldades de estratégias de desenvolvimento centralizadas, em que é freqüente a reclamação de que as decisões estiveram em mãos de “pessoas que não convivem com a realidade” regional. O que se entende como retomada do desenvolvimento do estado catarinense está, para os entrevistados, significativamente condicionado à descentralização governamental por eles experimentada nos últimos anos. Um dos entrevistados afirma que *“a descentralização foi o primeiro grande momento e, apesar das dificuldades e da própria incompreensão iniciais, agora sabemos o quanto isso foi necessário e inevitável”*. Outro entrevistado reconhece que *“se pensarmos no futuro, não dá pra imaginar voltar pra trás”*.

A concepção de desenvolvimento entre agentes governamentais, integrantes de CDR e outros agentes contatados, revela a força do discurso sociológico, isto é, o consenso entre as

¹⁹ Há exemplos de clara incapacidade de ações intermunicipais. Entre dois municípios do Planalto norte catarinense, a reforma de uma ponte de 30 metros de extensão vem sendo protelada há anos por que nenhum dos municípios se responsabiliza pela obra, tampouco estabelecem um acordo de co-responsabilidade.

principais características e os principais fatores e procedimentos identificados como o modo de materializar os processos de desenvolvimento.²⁰ Entre as opiniões está a preocupação de “otimizar ações e esforços, pensando no todo”, isto é, de trabalhar de forma integrada entre instituições e entre municípios. É recorrente a comparação entre o “novo modo” de promover o desenvolvimento e a maneira tradicional. Assim, “no desenvolvimento centralizado, as decisões ficavam muito mais na dependência de pessoas sem convivência com a realidade [local-regional]”.

Atualmente, se reconhece que os municípios começam a habituar-se a “pensar no que gravita em torno deles”. A preocupação com a sustentabilidade, a cooperação, o diálogo regional e interinstitucional e a aproximação das universidades nos processos geradores do desenvolvimento são tidos como elementos essenciais. Naturalmente, como concordam os entrevistados, essa mudança de postura é atribuída à agenda pública da descentralização, considerada como “o primeiro passo para o desenvolvimento”.

Essa regularidade das opiniões reside numa “massa crítica” oriunda dos estudos sobre o desenvolvimento regional e do conhecimento e apropriação de suas conclusões e pressupostos por parte dos operadores da agenda do desenvolvimento. Entre esses operadores, destacam-se os funcionários de secretarias setoriais, notadamente da SPG, encarregados do processo de “sensibilização”, que correm o estado, em visita às SDR, palestrando sobre o desenvolvimento regional e suas diretrizes contemporâneas, além de relatos e informações sobre a experiência da descentralização e acompanhamento das reuniões dos CDR. Não obstante, parcela substantiva desse capital cognitivo vem das universidades catarinenses, onde a temática circula desde entrementas de disciplinas em cursos de extensão, graduação e pós-graduação, projetos de pesquisa e de extensão, passando pela atuação de professores e pesquisadores, difusores de um discurso regional, até programas de mestrado específicos na temática.²¹

2.3. A conveniente centralização da descentralização

No governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE. Na época, o Ministério foi coordenado pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, servindo de impulso a esforços posteriores de modernização da gestão

²⁰ Nessa direção, cabe considerar a importância da difusão dos valores democráticos desde a redemocratização brasileira, carregados de conteúdo sociológico. Parte expressiva da classe política nacional, assim como dos meios de comunicação mais expressivos, influenciaram a formação das atuais gerações de políticos e gestores públicos, que incorporaram tais valores em suas opiniões sobre a realidade e o trato da coisa pública.

²¹ Uma relação do Ministério da Educação, de 2009, indica vinte programas de mestrado e/ou doutorado na área do desenvolvimento/planejamento regional/territorial, recomendados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Seis deles estão nos estados do Sul, sendo três em Santa Catarina, na Universidade Regional de Blumenau – Furb, Universidade do Contestado – UnC/Canoinhas e Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – Udesc/Florianópolis. <http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pes>

pública nos estados²². É possível perceber, a partir daí, o desdobramento de iniciativas estaduais que se somam hoje a um cenário de mudanças na gestão pública, de aprofundamento de discussões sobre o tema e de estratégias de desenvolvimento cujo êxito parece depender do modo de gestão pública que se põe em prática.

Parece útil, nesse sentido, considerar as opiniões de funcionários de carreira na esfera estadual, especificamente da Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão de Santa Catarina - SPG. O que se pode compreender é que o processo de descentralização fortaleceu as funções do planejamento. Anteriormente, os serviços na Secretaria de Planejamento do Estado seriam pulverizados. Não haveria a articulação existente atualmente, que evita a indesejável mobilidade de profissionais que entram e saem de secretarias, inviabilizando a racionalidade operacional do governo.

A partir da descentralização teria havido uma “significativa capacidade de reorganização”. Apesar das apontadas dificuldades em reagrupar técnicos de planejamento de vários governos anteriores, a SPG teria obtido êxito em fazê-lo no atual governo. A referência aos “bons tempos” do planejamento permite a percepção de um consenso em torno da importância que o planejamento governamental teve nas décadas de 1960 e 70. Foram décadas em que não somente Santa Catarina, mas também o Brasil experimentou o crescimento do “milagre econômico”. Parece natural presumir que as preocupações dos anos 80 e noventa com a inflação e as teses hegemônicas dessas décadas passadas em relação aos malefícios do Estado interventor causaram prejuízos à área do planejamento governamental. A própria reforma da gestão administrativa do governo de FHC esteve, nos seus primeiros anos, presa ao caráter econômico das medidas. Nesse sentido, entrevistados atribuem ao atual governo federal o mérito de ter resgatado a importância do planejamento governamental. Por extensão, cabe também reconhecer a originalidade de uma proposta de descentralização administrativa apoiada em uma nova visão de planejamento, agora não mais pautada pela centralização do período do milagre brasileiro, mas orientada justamente na direção contrária.²³

Não obstante, vale ainda a consideração de outro aspecto: acontece que, diferente de uma agenda nacional diretamente voltada para a reforma da gestão administrativa, a agenda da descentralização política e administrativa para o desenvolvimento regional não é nacional. A reforma da gestão tem uma relação direta com a reorganização da burocracia nacional e começa com a criação, em 1995, do Programa Nacional de Apoio à Gestão Pública – PNAGE. Este programa incorporou os estados e atravessou os dois governos de FHC. Já uma agenda nacional de

²² [Abrucio&Gaetani, 2006] In <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-papers>>

²³ O modelo de descentralização de Santa Catarina é referência em outros estados. Em Fevereiro de 2009, uma comitiva do governo do Tocantins visitou o governo do estado de Santa Catarina para conhecer a gestão administrativa descentralizada. O vice-governador tocantinense, Paulo Sidnei, afirmou que o aspecto mais notável estaria na participação da sociedade na destinação dos recursos. <http://www.belasantacatarina.com.br/noticias/2009/02/17/Governo-do-Tocantins-visita-o-Estado-para-conhecer-modelo-de-gestao-administrativa-4197.html>

descentralização e desenvolvimento regional, esta ainda não existe. Seja em Santa Catarina, no Rio Grande do Sul ou em qualquer outro estado brasileiro, as agendas estaduais de desenvolvimento e descentralização são todas iniciativas locais independentes. Não há uma agenda nacional que, partindo da esfera governamental, incorpore num mesmo projeto uma política de descentralização e de desenvolvimento regional.²⁴

2.4. Facilitadores e gargalos na relação União e estado

No geral, os entrevistados fazem observar que a relação entre as esferas estadual e federal é cordial e sem empecilhos. Os conflitos apontados ficam por conta dos relacionamentos interpartidários. Não se apontam dificuldades diretamente inerentes à relação entre governo estadual e federal. Alguns citam programas nas áreas da educação e da saúde funcionando bem. Citam, inclusive, programas de um governo para outro que não sofreram interrupções. Parcerias entre as instâncias federal e estadual e investimentos tem sido feitos sem que os entrevistados percebam gargalos. Nesse sentido, os atores entrevistados concordam que houve mudança de cultura política nos últimos anos. “Dentro da visão do conhecimento nosso, a gente não teve dificuldades. Não houve nenhuma conotação política” [sic], afirma um entrevistado, conferindo a tônica dos depoimentos sobre a relação entre os governos estadual e federal. Outros entrevistados mencionam ainda a existência de um agente do governo estadual que ocupa a função de secretário de articulação nacional para o estado catarinense.²⁵ Seu papel é o de “promover o intercâmbio dos projetos federais com os projetos estaduais. Esse agente *stake holder* encaminha às SDR tudo o que existe em termos de fontes de recursos para projetos de desenvolvimento municipal ou regional.

Todavia, o depoimento de um prefeito, embora governista, dá conta de que nem todas as Secretarias estão atentas às possibilidades de financiamento para projetos. O prefeito denuncia que a SDR de sua abrangência “jamais apresentou qualquer projeto”, por não ter pessoal qualificado para elaborá-los. Noutro depoimento, um entrevistado adverte para a importância dessa qualificação: “*No momento em que você coloca uma visão de qualificação técnica no*

²⁴ Novamente, nesse ponto, meu honrado interlocutor, o sociólogo Marcos F. Ferreira - Unisc adverte que “o esforço pela descentralização tem muitas razões que, observadas atentamente, não sugerem muitas conexões com os esforços isolados que se seguiram. O desenho federativo já estava dado [pela Constituição brasileira].” Por isso, Ferreira sugere insuficiência de approach entre a descentralização e os discursos de Bresser Pereira [1998] e as referências aqui feitas ao governo de Fernando Henrique Cardoso. Para Ferreira, tanto o governo de FHC, que teria tido o poder de realizar reformas, quanto a agenda do governo de Lula, transitaram ao largo e ao desconhecimento sobre o tema da descentralização.

²⁵ Tratava-se, até 2008, do então deputado federal Geraldo Althof – DEM-SC, responsável pela Secretaria de Articulação Nacional - SAN, criada pelo governo no interior do programa de descentralização. Assim, conforme informação oficial, “As atividades desenvolvidas no âmbito da SAN são estruturadas, organizadas e coordenadas de modo a atender os interesses do Estado de Santa Catarina dentro dos parâmetros da descentralização, linha mestra das diretrizes estabelecidas pelo Governo do Estado e pela eficácia e transparência. Elas se direcionam à realização das atividades de representação do Governo de Santa Catarina em Brasília de acordo com as seguintes premissas: 1 – Representar o Estado e o Governo em Brasília; 2 – Articular-se com os setores público e privado, na busca de recursos para financiar o desenvolvimento do Estado; 3 – Divulgar no Estado as regras e prazos para apresentação dos projetos aos programas disponíveis; 4 – Monitorar e informar o Estado sobre a tramitação dos projetos. 5- Assegurar apoio institucional e logístico às autoridades e cidadãos de Santa Catarina em Brasília.

desenvolvimento regional, vai ter uma produtividade muito maior.” Na seqüência, o mesmo entrevistado observa que *“secretarias de maior porte tem esses profissionais com visão de desenvolvimento regional que poderiam suprir as secretarias de menor porte com uma visão mais ampla”*. Esse tipo de depoimento não deixa dúvidas sobre o reconhecimento que integrantes diretos das SDR têm sobre a importância da meritocracia e da qualificação profissional.

Ainda assim, é preciso lembrar, não se trata de um problema generalizado, nem mesmo parece possível sugerir uma regra que interprete as menores SDR como sinônimos de falta de pessoal qualificado. Tal hipótese perde força em alguns casos observados.²⁶ Não obstante, nas maiores cidades as SDR conseguem mais facilmente congregar pessoal qualificado para trabalhar, ainda que por meio das indicações partidárias. Não conseguindo fugir das relações clientelistas, o governo tem, todavia, sua tarefa facilitada por contar com pessoal qualificado no interior da burocracia local.

O problema reside na necessidade de acomodação de cargos segundo o capital eleitoral dos aliados de campanha, sendo este um fator tanto de ordem local quanto estadual. A dificuldade está relacionada aos déficits de qualificação no interior dos quadros partidários, o que é um problema maior em algumas microrregiões.²⁷ Da mesma maneira, também os funcionários das secretarias setoriais do estado, apontam a deficiência de qualificação profissional nas instâncias locais. Funcionários da capital do estado identificam nesse aspecto a principal ameaça ao processo de descentralização. Reside aí um ponto de conflito velado entre funcionários públicos do governo central e funcionários públicos e comissionados nas SDR, uma vez que por parte dos últimos também existe a crítica à centralização e lentidão dos primeiros no atendimento às demandas de descentralização, refletindo parciais resistências corporativas do funcionalismo público. Por sua vez, essa mesma resistência é apontada por atores locais-regionais como um fator existente.

Mas o problema da falta de qualificação profissional de funcionários e, principalmente, de indicados com capital eleitoral, é o principal empecilho ao funcionamento das SDR. Assim, foi freqüente que entrevistados, argüidos sobre os gargalos entre governo federal e estadual, acabassem por reconhecer que a maior dificuldade não está nessa relação, mas se trata de um problema de operacionalização, na base desse arranjo, qual seja, o da qualificação profissional. Isso não impede o reconhecimento de que a interiorização do poder de decisão permitiu *“uma visão mais ampla [das coisas] do Estado.”* Passados os seis primeiros anos da agenda da descentralização, um dos efeitos mais observados pelos próprios entrevistados ainda se refere ao aprendizado regional. Portanto, há um reconhecimento sobre a capacidade progressiva de

²⁶ Uma das menores SDR entre as 36 era composta, em 2008, por apenas sete pessoas, desde o secretário até o cargo burocrático menos complexo. Todos eram graduados e, entre eles, havia três mestres, um dos quais cursando doutorado.

²⁷ Conquanto seja tarefa de posteriores averiguações, seria possível sugerir a hipótese de uma correlação entre níveis de desenvolvimento econômico regional, ou de indicadores como IDH de um lado, com qualificação de capital humano no interior das SDR e de seus CDR.

superação de problemas, mas é importante insistir no fator da freqüente falta de qualificação de pessoal como o principal gargalo reconhecido pelo maior número de entrevistados.²⁸

2.5. Comitês temáticos

Em algumas SDR, a desenvoltura do corpo de integrantes é reconhecida por funcionários da esfera governamental do estado. Nessa direção, os comitês temáticos, onde já existem, são apontados como um fator cuja presença nas decisões dos CDR qualificaria o processo.²⁹ Quando existem, os comitês se tornam protagonistas no processo decisório dos CDR, porque atuam como avaliadores das demandas e ou formuladores dos projetos dessas demandas oriundos. Por outro lado, em outros CDR os referidos comitês não cumprem seu papel técnico, uma vez que ao invés de instância de apoio técnico, eles funcionam como lobbies, recebendo e exercendo influência no direcionamento da escolha de projetos. Nesse sentido, inclusive as universidades deixam a desejar. Se, por um lado, pela aparente isenção e qualificação, elas são frequentemente saudadas como importantes “parceiras” das SDR e seus respectivos CDR, algumas vezes não demonstram participação ativa ou carecem de suficiente articulação política para fazer vingar ações de caráter inovador.³⁰ Não raro, segundo depoimento, as universidades são também portadoras de projetos “importantes para elas”, e não necessariamente às comunidades. Assim, ainda que revestidos de um propósito e abrangência regionais, esses projetos estariam muitas vezes carregados de propósitos exclusivos, arrecadadores de recursos públicos para fins de menor interesse coletivo. Nesse sentido, não sendo o caso exclusivo das universidades, é também o caso de políticos *rent seekings*, agentes de interesses privados. Assim, o encaminhamento dos comitês fica fragilizado por tais influências, interferindo na eficiência maior que os CDR poderiam demonstrar.

Segundo depoimento, quando bem estruturados, esses comitês encarnam na prática o papel que lhes é teoricamente atribuído, permitindo a eficiência do processo e o resultado esperado em relação aos CDR. Onde os comitês existem e prevalece o caráter técnico, as SDR funcionariam melhor, *“porque os projetos são melhor analisados e a capacidade de convencimento desses conselheiros acaba sendo mais efetiva porque tecnicamente está lá, analisado, está demonstrado*

²⁸ Uma investigação posterior realizada em 2009, e que deverá ser publicada em breve, reforça essa constatação, e focaliza a maior parte do problema nos cargos indicados pelos partidos políticos, gerando conflito intra-organizacional nas SDR.

²⁹ . Os Comitês Temáticos “são instâncias técnicas de apoio, suporte e instrumentação das ações dos membros do Conselho de Desenvolvimento Regional. Cada qual coordenado pelo Gerente Regional de cada área, sob a supervisão do Diretor Geral Regional. Os Comitês Temáticos reúnem-se sob a coordenação do Gerente Regional, para que se possa atender a demanda de assuntos provenientes e a serem submetidos à apreciação do CDR. Cada comitê poderá ser composto por: Secretários Municipais, representantes de colegiados e conselhos municipais, de universidades, de entidades empresariais, civis, de trabalhadores, técnicos dos Governos Federal, Estadual e Municipal, organizações de representações regionais e de consultores independentes de reconhecida capacidade técnica. [consulta em www.jve.sdr.gov.sc.br]

³⁰ Há o caso exemplar de um projeto de parceria entre uma universidade e a SDR que previa auxílio a alunos carentes, além de capacitação de integrantes da SDR em nível de graduação e pós-graduação que, embora aprovado no CDR e com viabilidade jurídica, nunca se efetivou. Segundo avaliação da universidade proponente, o motivo foi a simples “falta de vontade política”. Segundo o secretário e o assessor jurídico da respectiva SDR, o projeto não foi encaminhado por problemas relativos a ano eleitoral, mas que no ano seguinte sua viabilidade estaria garantida, o que, contudo, nunca se confirmou.

por A e B porque determinada prioridade deve ser considerada em primeiro plano”. Deste modo, pela agilidade e pelo caráter técnico passaria parte da explicação acerca das diferenças de funcionamento das SDR, como também seria na consideração desse aspecto que se poderia prever a capacidade futura do processo de descentralização, principalmente do ponto de vista operacional, a despeito da vontade política.

Um exemplo de bom funcionamento dos comitês estaria no CDR da SDR de Joinvile. A explicação mais imediata para isso é que foi nesse município que o atual governador iniciou o experimento e aprendizado do processo de descentralização, ao implantá-lo na condição de prefeito. Naturalmente, era de se esperar que o pessoal técnico operacional e de coordenação geral do processo fosse constituído por pessoas conhecidas e aprovadas pelo atual governador, embora nem todo o pessoal seja de Joinvile. Nesse sentido, há um caminho anteriormente percorrido, familiar para alguns dos integrantes. Por essa razão, o caso da SDR de Joinvile pode ser ilustrativo e referencial, uma vez que a eficiência ali apontada e constatada poderia indicar a tendência de um amadurecimento nas outras secretarias regionais. Isso seria provável se o único indicador fosse o tempo.

2.6. O capital humano

No entanto, trata-se também da compreensão e competência, tanto de quem opera quanto de quem está incumbido de liderar o processo microrregionalmente. No caso de Joinvile, o bom empenho do próprio secretário é reconhecido na esfera estadual, segundo um dos entrevistados. Além disso, é inegável o caráter de competência técnica da SDR de Joinvile, verificado durante a investigação. Todavia, não constitui exatamente exceção³¹. Em relação à SDR de Joinvile, O secretário da SDR de Joinvile teria, segundo análise de um dos entrevistados, composto o quadro funcional de sua SDR com pessoal competente, o que apareceria principalmente nas gerências temáticas. Para melhor compreensão do leitor, são essas gerências que coordenam por sua vez os comitês temáticos, juntamente com os integrantes regionais do CDR. Leva-se muito tempo para estabelecer certos consensos por conta de que as demandas passam por esses filtros técnicos feitos pelos comitês. Contudo, parece estar ali um indicador de eficiência, que pode ajudar a explicar porque algumas SDR tem se mostrado mais eficientes e na vanguarda desse processo descentralizador e de regionalização. Vale a pena reproduzir a resposta de uma socióloga, integrante do quadro funcional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, acerca da operacionalização do processo:

³¹Ainda será importante uma avaliação geral da qualidade técnica dos integrantes das SDR. A pesquisa que aqui se apresenta foi constituída de pequena amostra. Mas é indispensável admitir a qualidade cognitiva de algumas entrevistas, como foi o caso na SDR de Joinvile, não sendo exceção, mas merecendo destaque. Ali, a compreensão sobre o processo, manifesta pelos entrevistados, denota a capacidade de materialização dos objetivos da descentralização.

Sobre os Comitês, em tese todos os Conselhos de Desenvolvimento Regional deveriam ser subsidiados por comitês temáticos, coordenados pelas gerências técnicas das SDR na análise dos projetos. Infelizmente isto não acontece em boa parte das SDR, em detrimento da sua incapacidade de articulação, descompromisso com o bom funcionamento dos Conselhos ou ainda muita fricção entre as várias dimensões - Educação - Saúde - Meio Ambiente - Cultura e Esporte - Segurança Pública etc, - que deveriam interagir tecnicamente na análise dos projetos.

Porém algumas SDR estão bem organizadas. As SDR de Joinville, Araranguá e Tubarão são as que têm melhor performance nessa instância de discussão técnica dos projetos das suas respectivas regiões a serem aprovados (ou vetados) nas reuniões dos CDR. Os comitês temáticos são "instâncias técnicas" centrais no apoio ao bom e adequado funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, coordenados na região pelo secretário de desenvolvimento regional. Por extensão, se os CDR cumprissem a sua real função, as SDR também teriam seguramente melhor desempenho na sua atuação, o que ainda não vem ocorrendo satisfatoriamente no processo de descentralização e regionalização catarinense.³²

No respaldo dessa declaração, é premente afirmá-lo literalmente: trata-se de capital humano. Ou seja, uma vez acomodados os interesses partidários, a eficiência resulta da conjunção desse fator incontornável com a qualidade técnica e intelectual dos seus integrantes. É dizer o óbvio, conquanto essa conjunção não se manifeste sempre. Portanto, na medida da disposição governamental e do esforço correligionário e das bases de coalizão, a operacionalização satisfatória da descentralização dependerá de intervenções cognitivas que confirmam preeminência à tarefa da qualificação técnica e intelectual dos quadros funcionais das SDR e de seus CDR.

Cabe lembrar uma advertência feita anteriormente, qual seja, a de que o caso de Santa Catarina constitui até certo ponto um conjunto de particularidades. Isto quer dizer que o resultado atual e futuro desse processo depende de alguns aspectos relacionados à realidade dessa sociedade. Assim, a aplicação mecânica de um modelo de tendências universais sempre se confrontará com os aspectos particulares de qualquer sociedade. Não significa isso dizer que um modelo de descentralização não se aplica a certas realidades particulares, mas deve considerá-las sempre no esforço de adaptação, de encaixe. É esse aspecto que explica as diferenças de funcionamento de um processo de descentralização e regionalização bem anterior e referencial, que é o caso da reforma política e administrativa da Itália dos anos setenta, tão bem descrita por Robert Putnam [1996].

O trabalho de Putnam foi particularmente importante por um aspecto que seus detratores insistiram em não reconhecer. Ao contrário do que lhe acusaram, Putnam procurou demonstrar que, conquanto as particularidades sociológicas constituem distinções de desempenho entre as regiões, a sabedoria na formulação e a eficiência da operacionalização resultam em alguma eficácia

³² A publicação desse depoimento foi autorizada pela sua autora, a socióloga Tânia Santiago, da Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão.

em todos os casos, dificilmente no curto, mas no médio ou no longo prazos. Assim, não se pode afirmar que, por razões antropológicas, o modelo valha para algumas sociedades e para outras não. Não obstante, é útil compreender que essas razões de algum modo interferem nas regras estabelecidas e sua consideração, de toda maneira, pode ajudar a compreender esses experimentos políticos e de gestão. Dito isso, é preciso reconhecer que alguma eficiência no processo é derivada da sabedoria na formulação.

Mas, apesar de imprescindível, esse não constitui ainda o principal fator. Ora, primeiramente é possível admitir que a inteligência governamental esteja suficientemente constituída de formuladores intelectualmente aptos para isso em qualquer governo democrático.³³ Se não for o caso, um competente serviço de assessoria e consultoria resolve o problema da sabedoria na formulação. Esse fator pode ainda ser o determinante quando o produto dessa formulação se torna força de lei. Mas quando se trata de decreto, pode desaparecer na primeira sucessão governamental.³⁴ De toda maneira, sendo lei ou decreto, precisa do prazo, do médio ou longo, até que os operadores internalizem os preceitos, conceitos e as regras do arranjo político a ser implementado.

É por essa razão que, para além da boa orientação cognitiva, a implementação depende de operadores razoavelmente cientes do sentido político e histórico da política a implementar. Nessa direção, a cultura de uma sociedade pode estar mais ou menos predisposta a uma tentativa de “concertação política”, como sugerem alguns autores debruçados sobre o problema das regiões e dos territórios. Assim, por exemplo, a hipótese é de que numa sociedade com maior propensão republicana será mais fácil encontrar operadores políticos de postura republicana. Essa é a possibilidade do fator antropológico, tese de Putnam. Não sendo o caso, ainda é preciso que haja uma saída. E o recurso é novamente cognitivo. Não apenas seguindo as orientações advindas da boa formulação da proposta, a jornada requer internalizar aqueles conceitos e preceitos fundadores da proposta política, Trata-se, portanto, de capacitar os operadores do processo, não apenas com formação técnica, mas com uma formação teórica, que lhes permita compreender, repita-se, o significado político e histórico da política que se implementa. Isso facilita a mais rápida interação entre os operadores e a potenciação dos objetivos da política.

Nesse caso, já não será difícil identificar os agentes cognitivos à disposição. São as universidades regionais, onde haja certos cursos de graduação e programas *stricto sensu* no interior dos quais pesquisadores, professores e alunos, estão empenhados em refletir sobre o desenvolvimento de suas regiões, e debruçados sobre as experiências políticas que tentam entender. Não devem restar muitas dúvidas quanto às possibilidades que tal alternativa consagra.

³³ Um estudo comparativo sobre experiências de descentralização em Santa Catarina, Minas Gerais e Ceará destaca o aspecto da qualificação dos formuladores e operadores no caso do Ceará, mas não exclui esse aspecto nos outros dois casos, não tendo parecido, contudo tão evidente quanto no caso cearense [BIRKNER, 2008].

³⁴ Este foi o caso de Minas Gerais na década de noventa, como indica o estudo comparativo de BIRKNER, 2008.

É o que Boisier sugere ao utilizar o termo sinergia para explicar porque o desenvolvimento acontece e também porque ele não acontece.

Resta descobrir porque essa alternativa é ainda tão incipiente. Talvez seja uma questão de resiliência. Ainda assim, é necessário buscar respostas. Essas respostas parecem depender apenas da intensificação do diálogo permanente entre a esfera política, leiam-se os governos, e a esfera cognitiva, constituída principalmente pelas universidades, isto é, onde haja a pesquisa permanente. É até mesmo possível que haja preconceitos de ambos os lados, a considerar a presunção intelectual no interior das universidades, aliada a uma desconfiança sobre os agentes políticos, é possível afirmar que aí resida uma explicação. A presunção é natural e a desconfiança salutar. Mas é tênue a linha que, ultrapassada, torna esses dois fatores obstrutivos ao entendimento da realidade como ela é e não como gostariam alguns de seus analistas. É bom lembrar, esse é também o limite entre a ciência e outras construções cognitivas. Mas devem existir outros fatores, não vislumbrados nos limites desta análise. Por parte da esfera governamental também deve haver alguns fatores desse gênero, cujas respostas provenham de uma simples pergunta, qual seja: O que a esfera política espera das universidades e o que elas efetivamente oferecem? Todavia, outras perguntas também deverão ser feitas. Quando elas forem insistentemente lançadas, talvez tenhamos respostas simples que nos levem àquela outra velha e exclamada indagação, qual seja ela: Porque não pensamos nisso antes?

Conclusão

Há um último aspecto a ser observado e que já foi mencionado anteriormente. Seu desdobramento exigirá novo estudo. Sem embargo, é possível anunciá-lo ao fim dessa análise, para que esforços posteriores permitam esclarecimentos sobre a validade da hipótese. Trata-se da importância do líder político. Noutros termos, parece oportuno, senão indispensável, a reconhecimento sobre a responsabilidade que tem o líder político com visão inovadora. Diante do paradigma que se anuncia, é o político sintonizado com o seu tempo, movido pela vontade de inovar e que, para tanto, precisa “ler” o mundo, situar as idéias e sistematizá-las. Por fim precisa pô-las em ação, não sem o arranjo político que lhe garanta a governabilidade. Muito menos sem um ambiente cognitivo propício, onde suas idéias são rapidamente compreendidas porque não desconhecidas. E é preciso de gente, seja para difundir as idéias que constituem esse capital simbólico, seja para materializar essas idéias.

Nesse espectro, a função do líder é anunciar. Uma vez no poder, é cumprir a palavra anunciada. Custe o que custar, a lembrar Machiavel, é a consecução dos fins que está em jogo. Essa regra geral da ética da responsabilidade, finalidade última da política, leva a estratégias nem sempre assimiláveis por aqueles que, imbuídos de convicções ideológicas, negam a validade de

certas coalizões. Elas são impuras para aqueles que privilegiam a ética do procedimento em relação à ética da responsabilidade. Como na política vale o preceito de Machiavel, é importante considerar que a coalizão feita em Santa Catarina foi indispensável para a materialização da política de descentralização. Essa coalizão reuniu antigas forças partidárias antagônicas, notadamente o PMDB e o DEM, rivais históricos que se coligaram juntamente com o PSDB para vencer as eleições duas vezes. E esse acordo inédito foi “costurado” pelo governador Luiz Henrique da Silveira, permitindo a implantação do seu projeto de governo, a descentralização.

Independente do que venha a acontecer, o olhar contemporâneo sobre a política de descentralização em Santa Catarina permite sugerir que se trata de uma iniciativa de inovação política. Se pudéssemos aplicar a tese de Schumpeter à política, se poderia dizer que a descentralização é obra de um empreendedor político schumpeteriano. Para o economista austríaco, o empreendedor é o líder que, diante da dificuldade, inova e compele todos a um processo de readaptação a novas condições [CATALÁ, 1998]. Não há dificuldades em admitir que isso tenha acontecido no cenário político catarinense, embora o futuro não reserve espaço a muitas certezas. Uma solução de continuidade é sempre uma possibilidade em política. Mas a descentralização catarinense está hoje em sintonia com o que autores como AMARAL [2002] e DELACAMPAGNE [2001] sugerem. Segundo Amaral, há uma tendência contemporânea que denota a passagem do Estado centralizado, hobbesiano, para o Estado descentralizado, inspirado no liberalismo de John Locke. Esse movimento estaria relacionado a uma dupla crise, de soberania e de territorialidade, observação com a qual concorda Delacampagne. Tem a ver com as dificuldades crescentes de atender demandas cada vez maiores e mais distintas, advindas de uma sociedade mais complexa, informada e exigente. A resposta a essa dupla crise estaria, de modo geral, relacionada à descentralização do poder no espaço nacional.

Com todos os aspectos específicos que aqui não apresentaremos, essa “leitura de mundo” está presente nos documentos formulados pelo governo catarinense. É identificável, do mesmo modo, na experiência que o próprio governador desenvolveu quando prefeito de Joinville. Novamente, é possível afirmar que, independente da sustentabilidade que tal política é capaz de apresentar, a descentralização aponta para o novo, vai ao encontro de uma possível tendência do Estado contemporâneo. Não obstante, sua emergência dependeu dessa leitura e do arranjo eleitoral e de governabilidade configurado na coalizão de poder. Garantir a sua continuidade dependerá não apenas da capacidade de gestão futura próxima. Nesse aspecto, a capacitação dos agentes operadores aparece como a medida mais urgente a ser tomada. A continuidade da descentralização dependerá também da sensibilidade desenvolvida entre os que sustentaram a coalizão de poder, a mesma que permitiu a sucessão para o período de 2011 a 2014.

Referências Bibliográficas

- AMARAL, C. E. P. **Do Estado soberano ao Estado das autonomias**. Blumenau, Edifurb, 2002.
- ARENDRT, H. **A promessa da política**. Rio, Difel, 2009.
- BIRKNER, W. M. K. **Intervenções governamentais nos procesos decisórios para a promoção do desenvolvimento das economias locais**. In REDES- Revista de Desenvolvimento Regional da Unisc – RS. Vol. 10, 2005.
- _____. **Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa: estudo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina**. In: Revista de Sociologia Política da UFPR. Vol. 16, n. 30, 2008.
- BOISIER, S. **El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico**. In: REDES, jan/abr de 1999.
- BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento**. Campinas, Unicamp, 2007.
- CASSIRER, E. **O mito do Estado**. São Paulo, Códex, 2003.
- CATALÁ, J. P. i. **Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX**. In: PEREIRA, L. C. Bresser & SPINK [orgs.], P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio, FGV, 1998.
- DELACAMPAGNE, C. **A filosofia política hoje**. Rio, Jorge Zahar, 2001.
- EVANS, P. **Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy**. In: **World Development Journal**. Vol.24, n.6, 1996, Elsevier Science Ltda, Great Britain.
- PEREIRA, L. C. Bresser & SPINK, P. [orgs.]. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio, FGV, 1998.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio, FGV, 1996.
- SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO. **Regimento interno: Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional**. Decreto nº 2.642 de 22 de setembro de 2009.