

## **TENDÊNCIAS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO: prelúdio à descentralização a partir da filosofia política moderna.**

**Walter Marcos Knaesel Birkner<sup>1</sup>**

**RESUMO:** O 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 e Locke. A referência a esses três autores, sugerida inicialmente no trabalho do filósofo político português Carlos E. P. do Amaral, nos permite propor um entendimento do 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 correspondem a características da descentralização. Por sua vez, usamos resultados de uma pesquisa sobre a descentralização no estado de Santa Catarina – Brasil, a fim de testarmos tais resultados com alguns dos pressupostos acima mencionados.

**Palavras-chave:** Descentralização, SDR e Estado contemporâneo.

**ABSTRACT:** The 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, Locke and Rousseau. The reference to these three authors, originally suggested in the work of the Portuguese political philosopher Charles E. P. do Amaral, allows us to propose an understanding of 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 match the characteristics of decentralization. In turn, we use results of research on decentralization in the state of Santa Catarina - Brazil, in order to test these results with some of the assumptions mentioned above.

**Keywords:** Decentralization, SDR and contemporary state.

### **INTRODUÇÃO**

Ao sugerirmos o título acima, reconheçamos desde o início que, sendo sinônimo de inclinações, propensões ou caminhos possíveis, a expressão “tendências” tem um significado umbilical com a história, indicando movimento. Desse modo, é apropriado afirmar que aquilo que denominamos nosso “processo civilizatório”, nos termos de Norbert Elias, está a nos indicar o tempo todo os sinais dessas inclinações, as explicações sobre a morte e surgimento de costumes e instituições, e suas conformações ao longo do tempo.

---

<sup>1</sup>Doutor em Ciências Sociais – Unicamp. Universidade do Contestado – UnC. Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Curso de Ciências Sociais. E-mail: b-walter@hotmail.com

Não poderia ser diferente em relação a uma das mais importantes instituições da trajetória histórica do Ocidente, qual seja: o Estado. E, apesar do plural sugerido no título, falaremos basicamente de uma das aparentes tendências do Estado contemporâneo: a descentralização política e administrativa. Para tanto, apresentamos o argumento a partir de uma leitura interdisciplinar que conjuga a filosofia política moderna com as ciências sociais e a história.

Não obstante, para o melhor esclarecimento, é preciso explicar o propósito de interpretar os movimentos de descentralização como uma tendência do Estado contemporâneo. É resultado de um interesse investigativo que remonta às primeiras investigações 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.<sup>2</sup> Eram organizações mistas que integravam representantes da sociedade civil e dos governos estadual e municipais. O propósito geral era o de 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 Estado.<sup>3</sup>

Já na primeira década do século XXI, os FDRI foram sucedidos pela política de descentralização governamental implantada com as Secretarias de Desenvolvimento Regional, em curso a partir de 2003. Desde então essa experiência tem sido 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 do Estado. Para o desenvolvimento dessa idéia, precisamos considerar, sumariamente, a formação do Estado moderno. O movimento histórico que conduz à sua emergência, e que a historiografia em geral data entre os séculos XIV e XV, é marcado primeiramente por impulsos centrípetos. Assim, o Estado moderno é de modo geral o resultado de conflitos e associações entre senhores feudais na disputa por terras e ampliação territorial. No interior desse processo, o fortalecimento do poder levou à centralização, que redundou no absolutismo [Elias, 1993]. Posteriormente, o movimento histórico antitético ao absolutismo começa a se esboçar somente no século XVIII [Senellart, 2006] e resulta, não sem idas e vindas, na instituição da democracia contemporânea. E, se assim podemos falar, o primeiro grande consenso em torno desta começa a ser lentamente edificado no Ocidente a partir da segunda metade do século XX.

Na quadra atual, portanto, ao olharmos para as tensões e movimentos do Estado, é possível identificar 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 nós.<sup>4</sup> Nesse sentido, situemos nos primeiros anos do pós-guerra o início dessa tendência, em

---

<sup>2</sup> A respeito desse assunto, consultar BIRKNER, 2006 e também SIEBERT, 2001.

<sup>3</sup> A respeito da reestruturação do Estado, sugere-se consultar PEREIRA & SPINK, 1998.

<sup>4</sup> Atualmente, existem algumas experiências de descentralização em curso no Brasil, como em Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Ceará, Bahia e Pernambuco.

função dos esforços de democratização e liberdade econômica realizados no Ocidente, como também pelo compromisso internacional a favor da paz e dos direitos humanos, cuja manifestação mais emblemática é a Declaração dos Direitos Humanos da ONU, em 1948. Na América Latina, por sua vez, o amplo processo continental de fim das experiências autoritárias que deu lugar à democracia, tem redundado mais recentemente em esforços na promoção de tentativas de descentralização política e administrativa. Mais especificamente no Brasil, o ponto de partida para um longo processo em curso é a Constituição de 1988.<sup>5</sup>

### **HOBBS: Homem lobo do homem e o direito à vida**

A fim de somar com o argumento da 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, o Estado estaria vivendo uma crise de soberania, sinalizada pelas dificuldades de governar, distribuir poder, atender demandas e promover o desenvolvimento hegemônico. 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 de o Estado contemporâneo manifestar seu poder hegemônico. Primeiramente, porque a forma mais recente de manifestação desses desequilíbrios tem a ver com a globalização desencadeada na última década do século XX. E, do ponto de vista do poder político, a principal característica desse processo é a sobreposição e influência de interesses econômicos privados sobre os desígnios do Estado-nação. Em outras palavras, essa sobreposição significou, mais do que nunca, em perda de soberania.

Na mesma perspectiva dessa crise do Estado 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 uma responsabilidade por demais complexa para enfrentá-la sozinho. Isso não se difere em relação à sua 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 desconcentração.<sup>6</sup> Essa situação de incapacidade de

<sup>5</sup> Para uma explicação sobre isso, ler FLEURY [2009].

<sup>6</sup> Alguns autores questionam o termo descentralização, ao afirmarem que experiências governamentais que se anunciam nessa direção não passam de processos de desconcentração de serviços, sem que a esfera governamental efetivamente proporcione autonomia política

atendimento força o Estado, por diversos caminhos, a se aproximar dos indivíduos e das comunidades para governar de forma compartilhada em atendimento às demandas que não cessam. Essas demandas são, inclusive, de procedimento, portanto pautadas pelo desejo de maior autonomia política, expresso por segmentos sociais.<sup>7</sup>

Não se ignore aqui, o que seria inocente, o quanto a “mão” do Estado é necessária ante a grandeza dos problemas, principalmente esses 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 tenha muito mais facilidades em protagonizar do que em reconhecer autonomias regionais e compartilhar poder. Assim, as experiências em curso revelam as contradições naturais entre vontades e resistências, num vai e vem histórico cujos resultados não são absolutamente seguros, mas podem sugerir tendências.

Nesse sentido, é imperioso um esforço interpretativo desse movimento histórico no sentido de testar a hipótese aqui apresentada, qual seja a de uma tendência histórica de descentralização do Estado contemporâneo. Para isso, sugerimos que esse esforço, sem abrir mão do pretense rigor metodológico das ciências sociais, se apóie na filosofia política moderna. Isso requer, aqui o sugerimos, uma recorrência ao jusnaturalismo, desde a justificação absolutista até a defesa da liberdade individual e das autonomias regionais.<sup>8</sup> Para tanto, apresentemos resumidamente o dorso filosófico dessa trajetória que vai da centralização do poder até a sua tendência oposta. E, ao fazermos isso, precisamos dizer mais uma vez que qualquer originalidade aparente nesta interpretação deve ser atribuída às percepções e indicações de alguns 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.

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, de um entendimento sobre a natureza humana. 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 monopólio - do uso da violência, como ameaça ou de fato, para garantir a todos o direito natural à vida e à segurança.<sup>9</sup> Ao atribuir uma

---

necessária para que tais processos efetivamente descentalizem poder [ver FILIPPIM&ABRUCIO, 2010 e também BINOTO&RIBEIRO&DALLABRIDA&SIQUEIRA, 2010]

<sup>7</sup> É importante considerar o movimento histórico de demandas emancipatórias, provocadas por ONGs e redes sociais de cidadãos críticos, consumidores exigentes e emissores de informação. Por conta das vias de comunicação e troca de informações, jamais o Mundo presenciou indivíduos tão convencidos como hoje da legitimidade de suas demandas e do direito de participar da formulação e operacionalização do atendimento a elas.

<sup>8</sup> De modo geral, esse esforço interpretativo sugere o encontro da história, da filosofia e das ciências sociais.

<sup>9</sup> Para que tenhamos uma idéia de como o pressuposto hobbesiano é influente nas concepções da ordem política moderna, considere-se, por exemplo que essa idéia do sacrifício da liberdade

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 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 XX. 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 palco da emergência de direitos políticos e sociais. E, a despeito de todo o reconhecimento da práxis que resultou na materialização desses direitos, homens e mulheres lutaram em nome de valores, em nome de utopias e de certa concepção sobre o ser humano, que novamente podemos encontrar na filosofia política moderna. 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 vem da concepção de homem e de sociedade inerente ao pensamento de Jean Jacques Rousseau.<sup>10</sup>

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. Portanto, no pacto social hobbesiano está ausente a idéia da autonomia política da vida em comunidade. A liberdade natural dos homens dá lugar ao direito à vida. 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. 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 última.<sup>11</sup>

---

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. Mas essa posição, já encontramos nas palavras do cientista político Samuel Huntington, não por acaso consultor em três governos militares brasileiros. Huntington, 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.

<sup>10</sup> É, sobretudo, em Emílio ou Da Educação que encontramos a idéia do bom selvagem.

<sup>11</sup> Note-se a semelhança com o que Marx dirá mais tarde a respeito da sociedade capitalista.

Não parece difícil perceber, a partir desse entendimento, a força do pensamento rousseauiano para a 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, maior emblema 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, premissa mais importante do pensamento rousseauiano e única condição necessária ao restabelecimento da liberdade tolhida pela sociedade, por meio da propriedade privada.

É necessário reconhecer, portanto, a importância que teve a concepção democrática de Rousseau ao fortalecimento do Estado de direito, sobretudo o Estado dos direitos sociais, materializando as condições de igualdade necessárias a fim da 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 um importante consenso internacional acerca dessa premissa, conquanto nada autorize a falar em consolidação desse ideal, ante os desafios mundiais no combate às desigualdades e à falta de liberdade.<sup>12</sup> Não obstante, útil é lembrar que o último quartel do século XX foi palco da insurgência neo-liberal de uma “nova direita”, por meio do combate aos direitos instituídos pelo welfare state. A sugestão pusilânime desses críticos do intervencionismo de bem estar foi na direção de um capitalismo anárquico neo-darwinista.<sup>13</sup> 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 neo-darwinismo, tratou de reduzir o discurso do Estado mínimo a um movimento reacionário que pouco apresentaria de “novo” à necessidade de revitalização da competitividade e do próprio vigor de uma sociedade confortável e perigosamente acomodada sob as “asas” do Estado. A necessidade persiste, mas 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. Mais uma vez, é à filosofia política moderna que precisamos recorrer. Pensando 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, co-responsabilidade e participação” [Amaral, 1999:127]. Em primeiro lugar, isso implicaria na

---

<sup>12</sup> A maioria dos Estados-nações ainda é governada por regimes despóticos e apresenta quadros de desigualdade social elevados.

<sup>13</sup> O significado da expressão, sugerida por Amaral[1999], está relacionado às proposições em favor da competitividade do livre mercado e à intervenção mínima estatal.

superação do Estado centralizador e unitário, cuja conformação discursiva encontramos, como já foi dito, no *Leviatã* de Hobbes. Mas não é somente isso. Por extensão, implicaria também numa superação, ainda que parcial, de uma concepção rousseauiana.

Aqui é preciso explicar o caráter “parcial” da superação desta última concepção. Se não é difícil sugerir a superação do centralismo hobbesiano, claramente oposto à idéia liberal-democrática que compõe o imaginário da democracia contemporânea, o mesmo não se pode dizer de Rousseau. No contrato social deste último, 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 França.<sup>14</sup> Nesse sentido, sua obra é freqüentemente 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, Rousseau o é da democracia.

Entretanto, há um desdobramento da concepção democrática e antropológica que Rousseau propõe, e que 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. Lembremo-nos que essa condição natural de igualdade é 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 da vontade geral, 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. Assim, a sociedade já não seria mais a corruptora da natureza humana restaurada pelo contrato social, por sua vez resguardado pelo Estado, vigilante e defensor permanente.

Nessa direção, o esforço primordial do Estado estará permanentemente voltado ao estabelecimento das condições a essa igualdade. Conquanto haja razoável consenso acerca dessa necessidade, o problema é que põe em constante risco a autonomia dos 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 conseqüências disso não inumeráveis, podendo resultar

---

<sup>14</sup> Rousseau é apresentado na literatura política como o maior inspirador dos ideais da Revolução Francesa.

naquilo que é facilmente identificado com a crítica do conservadorismo liberal: estímulos à acomodação coletiva e desestímulos à auto-responsabilidade.<sup>15</sup>

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 a 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 social.<sup>16</sup> 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.

A conseqüência mais incomensurável dessa concepção antropológica do bom selvagem é o fortalecimento da idéia 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. Naturalmente, o aumento desse consenso 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. 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. 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 sobre “quais os limites desse Estado bem feito?”. 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

---

<sup>15</sup> Em países como o Brasil, há uma considerável indisposição entre a maioria dos intelectuais em relação a essa posição liberal-conservadora.

<sup>16</sup> Em 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.

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: 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. Significa uma tendência do Estado contemporâneo de perda de unidade de poder para uma difusão territorial em novas unidades intermediárias [Ibidem, 131], como também no fortalecimento das unidades federativas.<sup>17</sup> Na filosofia política moderna, essa superação do centralismo absolutista de Hobbes e do centralismo democrático de Rousseau, podemos encontrar no liberalismo de John Locke [Ibidem, 135]. A tendência descentralizadora do Estado contemporâneo que insistentemente sugerimos encontra, nos textos do filósofo inglês, um aporte discursivo importante, embora não exclusivo.<sup>18</sup> Não se encontra ali 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 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.

Na filosofia de Locke, o Estado tem suas funções específicas, sobretudo administrativas, mas não chega a ser um ente soberano, de poderes exclusivos. 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” [Ibidem, seq. & Locke, 2007: Segundo Opúsculo, pp. 68-97]. 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

<sup>17</sup> No 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 sub-nacionais.

<sup>18</sup> É também na obra de Alexis de Tocqueville, *Democracia na América*, que encontramos importantes elementos constitutivos para uma defesa de governos descentralizados.

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. Invocando Locke, mas também Tocqueville, Amaral 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: 142 & Locke, 2007, Segundo opúsculo].

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, “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 prossecução 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: 141].” Desta feita, corresponde aos municípios e às regiões um poder semelhante ao núcleo de direitos e liberdades naturais dos indivíduos.

Por conseqüência, 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-lo.<sup>19</sup> 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, essa tendência representaria a própria “reação ao positivismo da Modernidade” – aquele que anula as

---

<sup>19</sup> Nessa 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.

diferenças em nome de um grande e único projeto civilizatório, que todos teriam de seguir [Ibidem, 180].

### **A DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA: Estudo de um caso concreto.**

A explanação precedente tem um significado prático, como dissemos no início: deve facilitar a análise de processos políticos contemporâneos que sinalizam para impulsos centrífugos. Nesse sentido, torna-se oportuna a apresentação 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 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, fracos, as ameaças e oportunidades. Ao todo, 432 pessoas, integrantes do processo, responderam questionários ou foram entrevistadas.<sup>20</sup> Em 2003, o estado de Santa Catarina instituiu, através de uma política de governo, as Secretarias de Desenvolvimento Regional - SDR e seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional - CDR.<sup>21</sup> Tais secretarias estão localizadas em cidades sedes de microrregiões catarinenses. Como também dissemos no início, essa política governamental de descentralização foi precedida pela experiência dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, cujo propósito geral de promoção do desenvolvimento regional era o mesmo das SDR, o que permite falar num movimento centrífugo que remonta a meados da década de noventa do século XX, quando estes FDRI começaram a surgir.<sup>22</sup>

As SDR e seus CDR são vinculados à Diretoria de Descentralização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. No seu organograma regional as SDR são compostas por um secretário, com staff de primeiro escalão, de um diretor geral e de gerentes de áreas. Sua principal incumbência é operacionalizar os recursos vindos do governo estadual, assim como as decisões tomadas nos CDR. Por sua vez, os CDR são compostos pelo presidente [o próprio secretário regional], prefeitos, presidentes dos legislativos municipais e dois representantes da sociedade civil de cada município. 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. A avaliação 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

<sup>20</sup> A pesquisa gerou um relatório de noventa páginas, com gráficos demonstrativos relacionados aos percentuais das respostas, que foi entregue à Diretoria de Descentralização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Santa Catarina.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> A criação das SDR acabou se sobrepondo aos FDRI que, criados pelo voluntarismo da sociedade civil regional, continham uma característica de tipo *top down*. Apesar disso, o processo de descentralização e regionalização continuou, não se podendo falar de um caso típico de solução de continuidade.

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 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 micro-regional;
- 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 seqüência, apresentam-se os principais pontos fracos mencionados pelos inquiridos. Veja-se:

- 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.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

Pelo que apresentam as respostas da avaliação institucional, pode-se verificar a convergência de alguns apontamentos dos inquiridos com os pressupostos sugeridos anteriormente, baseados no liberalismo de John Locke e na apreciação feita por Amaral. Tanto na avaliação geral, quanto nos pontos fortes sugeridos em relação à descentralização, 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 a governo estadual

dos municípios, principalmente os mais distantes da capital. E, por fim, favorece os municípios menores, combatendo a desigualdade regional.

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 conseqüência, 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, reclamadas pelos inquiridos, é tão somente conseqüência 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. Mais do 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 se observa até aqui, pode-se supor que, uma vez detonado, o processo de descentralização criou insatisfações e aspirações crescentes e incontidas. Isso 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 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. 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 vôo 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.

## **BIBLIOGRAFIA**

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

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

**BINOTTO**, E. & **RIBEIRO**, E. S. & **DALLABRIDA**, V. R. & **SIQUEIRA**, E. S. Descentralização político-administrativa: o caso de uma secretaria de estado. In: *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, vol. 6, pp186-213, 2010.

**BIRKNER**, W. M. K. *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*. Vol. 275, out-dez/2010, pp. 66-85.

\_\_\_\_\_. **BOELL**, A. & **RUDNICK**, L. T. Secretarias de Desenvolvimento Regional de SC: avaliação parcial: período 2007-8. In *Revista Humus*. Vol. 02, abril/2011, pp. 53-72.

**ELIAS**, Norbert. *O processo civilizatório. Volume 1: uma história dos costumes*. Rio, Jorge Zahar, 1994. 2 v.

\_\_\_\_\_. *O processo civilizatório. Volume 2: formação do Estado e civilização*. Rio, 1993. 2 v.

**FILIPPIM**, Eliane S. & **ABRUCIO**, Fernando Luiz. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. In: *Revista RAC*, vol.14, n.2, PP. 212-28, mar/abr de 2010.

**FLEURY**, Sonia [org.]. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio, FGV, 2006.

**LOCKE**, John. *Ensaio político*. São Paulo, Martins Fontes, 2007.

**PEREIRA**, L. C. Bresser & **SPINK**, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio, FGV, 1998.

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

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

