



Três aspectos da política de descentralização em Santa Catarina

Walter Marcos Knaesel Birkner¹
Fabício Ricardo de Limas Tomio²

Resumo

Este artigo trata de três aspectos resultantes de uma pesquisa de avaliação institucional sobre a Descentralização em Santa Catarina. A pesquisa foi realizada com 432 integrantes de Secretarias de Desenvolvimento Regional - SDR e respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional - CDR. O objetivo geral do trabalho foi levantar, através das opiniões coletadas, os pontos fortes e fracos, as ameaças e as oportunidades do processo de Descentralização em Santa Catarina. Para além disso, são apresentados alguns dados estatísticos sobre investimentos nas regiões. O presente trabalho integra uma pesquisa mais ampla e em curso sobre a descentralização catarinense, como também de um estudo comparativo entre as três agendas públicas dos estados do sul do Brasil.

Palavras-chave: Descentralização; instituições política; desenvolvimento regional; governo estadual

Recebimento: 7/12/2010 • Aceite: 21/12/2010

¹ Doutor em Ciências Sociais (Unicamp), Professor do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado - UnC, Consultor do IPAC/IBAM-SC. End.: Rua 30 de Agosto, 100 - CEP 89.065-210 - Blumenau-SC, Brasil. Email: walter.marcos@pq.cnpq.br

² Doutor em Ciências Políticas (Unicamp). Professor do Depto. de Direito Público e dos Programas de Pós Graduação em Direito e Ciência Política da Universidade Federal do Paraná - UFPR, End.: UFPR/Faculdade de Direito - Praça Santos Andrade nº 50 - 1º andar - 80.020-300 - Curitiba - Paraná. Email: fab_tom@hotmail.com

Three aspects of the policy of decentralization in Santa Catarina

Abstract

This article examines three aspects arising from a survey of institutional evaluation on Decentralization in Santa Catarina. The research was conducted with 432 members of the Secretariats of Regional Development - SDR and respective Regional Development Councils - CDR. The overall objective of this study was to raise through the views collected, the strengths and weaknesses, threats and opportunities in the process of decentralization in Santa Catarina. In addition, we present some statistics on investments in the regions. This work is part of a broader research and ongoing decentralization of Santa Catarina, as well as a comparative study between the three public agendas of the southern states of Brazil.

Keywords: Decentralization, political institutions, regional development, state government

Introdução

No ano de 2003, Luiz Henrique da Silveira assume o cargo de governador de Santa Catarina, respaldado pela coligação PMDB-DEM-PSDB. A assim denominada Tríplice Aliança confere-lhe a base de governabilidade e governança para a implantação, no mesmo ano, da descentralização político-administrativa para a promoção do novo desenvolvimento regional. Esse re-ordenamento governamental se conformou na composição de atuais 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDR e seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDR. Cada uma das primeiras é comandada por um secretário, com *staff* de secretário de estado, estando no topo de um organograma constituído, na seqüência, por um diretor geral e diretores setoriais, além de funcionários públicos e pessoal de cargos comissionados. Por sua vez, os CDR são presididos pelo mesmo secretário regional e constituídos pelos prefeitos, presidentes de câmaras e dois representantes da sociedade civil de cada município componente da microrregião de abrangência da SDR, sendo estes últimos indicados pelos prefeitos.

A descentralização insinua-se parte de um importante movimento histórico do Estado moderno, cuja matriz contratualista demanda alguma revisão. Nessa direção, as Secretarias de Desenvolvimento Regional e seus Conselhos representariam uma experiência local bastante original no Brasil, embora não insulada. Assim, os efeitos de sua operacionalização já permitem, sete anos depois, o apontamento de alguns aspectos centrais e algumas considerações analíticas. Não obstante, a política da descentralização catarinense faz parte de uma dinâmica marcada por dois importantes aspectos, entre outros possíveis de observação na constituição desse movimento internacional do Estado.

Primeiramente, a descentralização demonstra o esforço governamental de agentes políticos e burocráticos em promover a reforma republicana do Estado, racionalizando processos de gestão da coisa pública, assim como tornando o processo decisório mais aberto à participação da sociedade e, por essa razão, mais transparente. Nessa direção, se considerarmos apenas a realidade brasileira, é importante saber que algumas experiências estaduais estão em curso, tanto em relação ao aspecto gerencial, leia-se, da operacionalização, quanto em relação ao político, isto é, do decisório. Sobre isso, ainda se pode dizer que se trata de uma consequência histórica da própria dinâmica do Estado brasileiro. Apesar dos percalços, sua democratização a partir de 1985 despertou uma crescente aspiração reformista na década de

noventa pela reestruturação do Estado, encerrando o ciclo varguista ao qual se referia o ex-presidente e sociólogo Fernando Henrique Cardoso, cujo compromisso assumido fora o de finalizá-lo.

O segundo aspecto diz respeito a uma tendência internacional, representando a transição do Estado centralizador de inspiração hobbesiana, para o Estado das autonomias de John Locke, na expressão do filósofo político português Carlos Eduardo Pacheco do Amaral (2002). Trata-se da tendência histórica de descentralização político-administrativa do Estado Moderno, aspecto que se materializa desde há décadas anteriores em países europeus, aparecendo também nos fundamentos da experiência catarinense e que, pela forma de operacionalização, demonstra igualmente nesse estado boas chances de continuidade e consolidação futura. Não obstante, esse efeito ainda depende de capacidade de articulação política, de força operacional do Estado e de sensibilidade continuada da sociedade civil. Entre outras observações, os resultados da construção desse tipo de inovação política terminam por superar hipóteses mal formuladas na década de noventa no Brasil. Segundo elas, os movimentos de aproximação do Estado para com a Sociedade civil representariam, de um lado, o enfraquecimento do Estado - receio conservador - e de outro, significariam a desobrigação do Estado acerca de suas incumbências - receio de faceta reacionária, dos críticos de uma suposta conspiração neoliberal. O que o processo demonstra, muito diferentemente, é um fortalecimento institucional do Estado, por meio da sinergia com a sociedade civil organizada local e regional.

Nessa linha, o presente artigo constitui aqui o capítulo de um conjunto maior de considerações que comporá o trabalho completo e, portanto, mais volumoso acerca da descentralização catarinense e da comparação deste caso com outras experiências em curso.³ Em relação aos dados contidos no relatório geral da pesquisa, o conjunto de respostas dos questionários (quanti), somados às opiniões, críticas e sugestões das entrevistas (quali) realizadas, apresenta uma avaliação geral do processo, que apresentamos neste artigo. Além disso, apontamos aqui, como no relatório geral em confecção, os principais pontos fortes, fracos, ameaças e oportunidades da descentralização.

³ Há uma pesquisa interinstitucional em curso sobre as agendas públicas de desenvolvimento dos três estados do sul brasileiro, financiada pelo CNPq e coordenada pelo sociólogo Marcos Fischborn Ferreira, da Unisc, em conjunto com pesquisadores da UnC, da Unioeste e da PUC-PR. Da mesma maneira, vale citar um projeto de minha autoria, aprovado pela FAPESC em dezembro de 2009, com o objetivo de comparar as experiências de seis estados brasileiros, sendo eles SC, ES, SP, MG, PE e CE.

Isso significa que destacaremos apenas três das dez questões que compõem o relatório geral da pesquisa. Assim sendo, apresentaremos 1) uma avaliação geral da descentralização, depois 2) uma indicação dos pontos fortes e das fragilidades do processo em curso - sempre a partir das vozes dos respondentes, a partir dos quais a subsequente interpretação. E, por último, 3) a apresentação de dados estatísticos sobre os investimentos nas regiões catarinenses a partir da distribuição orçamentária orientada ao atendimento de demandas solicitadas pelos CDR e atendidas através das SDR.

Quanto à metodologia de amostra, é importante que o leitor leve em consideração o fato de que os 432 entrevistados e inquiridos durante a pesquisa são agentes ativos da descentralização e conhecedores do processo em curso. Os entrevistados com menor envolvimento direto no processo de descentralização foram os deputados estaduais, cujas entrevistas foram realizadas na última etapa da pesquisa. Praticamente, todos os 40 parlamentares foram contatados, embora cerca de metade não tenham tido a disponibilidade de agenda para as entrevistas.

Conquanto a condição empregatícia ou política da maioria dos entrevistados e inquiridos pudesse incorrer em algum viés opinativo, é preciso esclarecer que entre o total dos que constituíram a amostra, estiveram envolvidas pessoas cujas opiniões parecem pouco vulneráveis a interferências que comprometessem a honestidade das respostas. Os casos que poderiam se inclinar a essa tendência são as entrevistas com os secretários de desenvolvimento regional, cujos cargos são resultantes de indicações, e outros cargos comissionados subalternos. O contato com pessoas nessa última condição foi evitado, constituindo, no máximo, algumas exceções, no caso da pesquisa quantitativa como da qualitativa. Entre os secretários regionais, a desvinculação partidária é impossível de ser feita objetivamente. O cuidado tomado, nesse sentido, esteve orientado principalmente pelos esclarecimentos prévios em cada entrevista e aplicação de questionários sobre a principal intenção do contratante da pesquisa, qual seja, a de promover uma avaliação institucional com vistas a fortalecer as vantagens do processo e atacar as vulnerabilidades. Nessa direção, o esclarecimento introdutório dos pesquisadores aos interrogados acerca da imparcialidade foi explicitamente orientado por recomendação da Diretoria de Descentralização da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado. Para além disso, é necessário dizer que a contribuição das críticas dos secretários regionais significou no mínimo o equivalente à crítica da média das pessoas que constituíram

a amostra, para dizer o menos. Não se observaram distinções entre o teor das críticas destes agentes governamentais e o conjunto de outros entrevistados.

Não obstante, a escolha da amostra seguiu critérios de distribuição espacial, leia-se, sedes de SDR distribuídas em todas as regiões e entrevistas com todos os seus secretários. Depois disso, o critério da amostra seguiu a aleatoriedade. Na pesquisa quantitativa, foram inquiridos todos os funcionários de carreira encontrados no momento da visita, sem discriminar os comissionados, além dos membros dos CDR nas respectivas reuniões. Na pesquisa qualitativa, foram entrevistados aleatoriamente prefeitos, presidentes dos legislativos municipais, empresários e representantes outros da sociedade civil, além de funcionários públicos de carreira, com estabilidade empregatícia, lotados nas SDR⁴.

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

Avaliação geral do processo de Descentralização

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

Nesse sentido, com o perdão da redundância, é praticamente unânime a aprovação à idéia da descentralização. O uso do termo

⁴ Vários funcionários fizeram questão de se declararem não partidários ou filiados aos partidos da base governista.

“praticamente” decorre do fato de que algumas poucas respostas não explicitaram literalmente essa posição, mas demonstraram reconhecer o sentido democrático do processo, ao longo da entrevista. Portanto, embora essa aprovação geral possa surpreender e motivar alguma desconfiança ao observador é preciso considerar minimamente os aspectos que elucidem esse resultado geral.

Assim, um deles é próprio da antropologia política, tendo a ver com uma aspiração natural das comunidades regionais por iniciativas de governança descentralizadoras. Essas expectativas independem naturalmente de vinculações partidárias, expressando antes uma demanda universalizada, de caráter cultural, portanto, repita-se, não partidário, muito menos ideológico e até mesmo de classes sociais. É próprio, nesse sentido, de comunidades regionais ou territoriais que denotem menores índices de desigualdades. Nisso, acrescenta-se que aspectos mais ou menos particulares ao contexto sociopolítico catarinense tornaram o processo de descentralização mais facilmente assimilável.⁵

Não obstante, a regularidade dessas respostas pode ser confortavelmente comparada com o fato de que as críticas à operacionalização do processo estão longe de ser uma exclusividade de atores políticos de oposição ao governo estadual. Muitos governistas apontaram falhas no processo, nesse sentido em nada se distinguindo de opositoristas. A distinção que aí se revela está pautada em intenções objetivas quanto ao processo, sejam elas no sentido de retificação ou de alguma desconfiança sobre as reais intenções ou capacidade de eficácia da descentralização. Mas parecem muito raras as críticas oriundas de intenções não reveladas, do gênero inconfessável da dissimulação de quem deseja o pior.

Quanto ao desenvolvimento da pesquisa, um falso problema de ordem metodológica poderia ser apontado, qual seja, o de considerar restrito o público alvo das entrevistas, composto apenas por participantes do processo, isto é, por integrantes das Secretarias de Desenvolvimento Regional - SDR ou dos Conselhos de Desenvolvimento Regional - CDR. Novamente é preciso ressaltar que

⁵ Entre os aspectos estão: alto número de pequenos municípios (dos 293 municípios de Santa Catarina, 109 possuem menos de cinco mil habitantes), de diversidade e relativa suficiência econômica, de relativa autonomia regional e de experiências precedentes de descentralização, notadamente as associações de municípios, as universidades regionais comunitárias e os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, experiência esta que antecedeu às atuais SDR e seus Conselhos.

essa composição geral é marcada pela diversidade partidária, tanto nos CDR quanto entre funcionários públicos locados nas SDR, muitos deles de carreira e, portanto, de suposta independência, como se declararam todos eles.⁶ Da mesma maneira, entre os parlamentares da Assembleia Legislativa entrevistados, essa diversidade partidária está considerada, enquanto a regularidade de opinião persiste em relação à aprovação geral ao processo e de suas fragilidades. Entre os deputados estaduais, apenas um deles manifestou maior ceticismo a respeito da descentralização, mas confessou desconhecer detalhes e tampouco participou das reuniões do CDR de sua região. Em geral, mesmo quando não conheciam alguns detalhes sobre a descentralização, não se manifestam contrários à iniciativa governamental, sugerindo alguma preocupação com a opinião pública. Preliminarmente, isso permite concluir, parafraseando inúmeras respostas, que o processo é compreendido como irreversível.

Pontos fortes da descentralização

Em geral, os entrevistados não tiveram dificuldades de apontar as principais qualidades do processo. Salvo raros casos em que não foram apontados os pontos fortes, em geral, há novamente uma boa regularidade nas respostas. Um dos pontos altos das observações reside no reconhecimento de que o processo de descentralização multiplicou o ambiente do diálogo regional, o que é enfatizado quando a questão se refere especificamente aos CDR, como se verá na seqüência. Nessa direção, é importante considerar a composição de cada Conselho e a freqüência dos encontros, integrando atores de municípios vizinhos. A transparência é outro aspecto mencionado com freqüência notável. Esse fator diz respeito, por exemplo, à apresentação das demandas e dos projetos de interesse municipal feitas ao governo estadual. Acontece que a apresentação das propostas e solicitações é pública, isto é, realizada entre os atores regionais, o que tende a inibir a formulação de demandas de duvidoso interesse público, destituídas de maior significado ou qualidade técnica.

Não menos importante é a mencionada proximidade, de várias formas, que o processo de descentralização promove tanto entre as regiões e o governo do estado quanto entre os municípios, como também a proximidade do governo com a própria população que,

⁶ Entre os funcionários de carreira, encontramos algumas das posições de maior independência e de detalhadas explicações sobre os pontos fracos, mas também sobre as virtudes do processo.

segundo alguns depoimentos, estaria percebendo com mais intensidade a presença governamental. Essa impressão é atribuída ao movimento provocado pelas SDR, seja pelas reuniões dos CDR, seja pelas obras físicas que muitos atribuem à descentralização, como também pelas visitas de representantes governamentais, notadamente do próprio governador. No sentido dessa aproximação, teria havido inclusive uma inversão. Trata-se do aspecto prático da diminuição dos deslocamentos à capital Florianópolis, fato mencionado com bastante frequência, o que teria em muito facilitado a vida dos prefeitos e diminuído as despesas normais com deslocamentos. Em geral, os chefes do executivo municipal se sentem mais atendidos com os secretários regionais, e o efeito disso é a percepção ou sensação de que o diálogo com o governo estadual é intensificado por meio desse contato com os secretários. Em relação a essa proximidade, menciona-se que, embora a capacidade de atendimento às demandas seja insuficiente, esse atendimento tem sido feito com maior agilidade. De toda maneira, a impressão geral sugere a sensação de maior presença governamental nas regiões.

Especificamente em relação à autonomia dos municípios, também se menciona que estes tem sido mais encorajados a buscarem alternativas endógenas, o que é progressivamente estimulado pela regularidade das reuniões. Nesse sentido, a simples troca de experiências e informações que as reuniões dos CDR têm promovido, é entendida como estímulo ao aumento de conhecimento e criatividade. Além disso, alguns depoimentos sugerem a percepção de que está em jogo um progressivo aumento do poder regional no processo decisório.

Outro aspecto ressaltado com alguma frequência tem relação com a satisfação expressa por atores de municípios menores, muitos dos quais compreendendo-se mais contemplados do que em outros tempos. Com alguma frequência, membros dos Conselhos atribuem a melhora das condições de seus pequenos municípios ao processo de descentralização. Nessa direção, alguns entrevistados afirmam que houve alguma diminuição das desigualdades entre eles. Alguns depoentes, indagados sobre o número excessivo de Secretarias regionais, chegam a admitir uma possível redução. Entretanto, essa possibilidade nunca é aventada pelos integrantes das menores SDR que, no geral, mencionam os benefícios que as suas cidades estariam recebendo em função da desvinculação de seus Conselhos das SDR de cidades maiores.

As fragilidades da descentralização

- A falta de autonomia orçamentária e o conflito entre regionais e setoriais

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

Nesse aspecto, segue uma crítica bastante comum entre os entrevistados acerca do centralismo orçamentário das Secretarias Setoriais de Estado - SSE. Revelando aqui todo o seu pragmatismo de agentes públicos municipais e regionais, sugerem esses inúmeros atores entrevistados que de pouco adianta um processo de descentralização que não desconcentre os recursos financeiros das SSE, localizadas em Florianópolis. A crítica à burocracia aparece aqui com bastante vigor. Integrantes das SDR de todos os escalões dizem-se reféns desse protagonista das organizações públicas. Em relação a esse aspecto, encontram-se os depoimentos mais descontentes dos que revelam sensação de paralisia administrativa e desânimo com o processo, em função de trâmites que consideram inaceitáveis, como, por exemplo, nas compras de materiais, que dependem das autorizações dos secretários setoriais de governo e esbarram na burocracia governamental.

Dessa maneira, são inúmeras as manifestações municipalistas por parte de integrantes dos CDR, reclamando autonomia para a materialização de demandas locais-regionais. O processo de descentralização carece, nesse estágio da experiência, de um mecanismo institucional que conferisse alguma autonomia orçamentária regional. Naturalmente, isto significa que uma vez detonado o processo de descentralização, ele cria aspirações crescentes e incontidas. Isso não quer dizer que tais aspirações sejam sempre compatíveis com certos interesses governamentais estratégicos, que ultrapassam as aspirações por autonomia territorial. Eventualmente, esses interesses na área do turismo, por exemplo, podem ter estratégias racionalmente concentradas em determinados

nichos, por um cálculo de resultados, e isso não ser devidamente compreendido por algum prefeito do interior. Eventualmente, algum prefeito revela intenções de incremento ao turismo de sua cidade, mas reclama da concentração do esforço governamental em certas regiões do estado onde o potencial turístico esteja mais desenvolvido. Nessa direção, prefeitos do interior do estado revelam alguma percepção sobre o potencial do ecoturismo, do turismo rural ou ainda do turismo de cunho antropológico.⁷ Todavia, ainda parece mais freqüente o investimento da infraestrutura turística nas regiões de maior apelo e com maior capacidade de atração para a atração de pessoas e recursos exógenos. De toda maneira, pela própria natureza do processo de descentralização, a tendência parece apontar para a insistente e crescente insatisfação encarnada nas SDR e seus Conselhos para com as SSE, pela própria natureza do processo, que potencializou a demanda pela autonomia regional, e para o que os formuladores da descentralização provavelmente não estavam inadvertidos.

Por extensão a essa crítica, alguns entrevistados denunciam a insistência de uma relação direta e nociva entre alguns prefeitos com deputados ou secretários setoriais para a liberação de verbas cuja distribuição desrespeita a existência dos CDR. A crítica é, portanto, relativa ao caráter de sobreposição deste tipo de relação tradicional sobre a nova autoridade que os conselheiros reivindicam aos CDR e às SDR. Este aspecto tão somente pressiona o indicado ponto de conflito entre as SSE e as SDR. Da mesma maneira, provoca o confronto com os desígnios de um processo inovador de fortalecimento da autonomia regional. Ao estabelecer uma nova instância no processo decisório de formulação das demandas locais-regionais, a descentralização interfere em tradicionais relações de clientela, há muito estabelecidas entre parlamentares e suas regiões. Embora a atuação de muitos deputados consiga se distanciar desse perfil clientelista, em tantos outros casos, esse é o comportamento padrão. Da mesma maneira, a atuação das SDR e dos seus CDR interrompe outra relação tradicional de clientelismo e compadrio político, qual seja, aquela estabelecida desde sempre entre o prefeito e o governador correligionário e seu secretariado setorial. Também nesse aspecto, a regra do respeito aos CDR não é inquebrantável, mas inúmeros depoentes afirmam que, com a descentralização, a tradição clientelista sofreu um duro golpe.

⁷ A partir de 2010, o governo estadual, através da Secretaria de Turismo, iniciou uma campanha em Santa Catarina pela difusão do turismo intra-estadual.

É natural admitir que com o surgimento de uma nova instância regional de intermediação política, essas relações tradicionais tendam a ser afetadas, ainda que resistentes, provocando o conflito de papéis outrora usuais. Nesse contexto, a emergência da figura do secretário regional ainda é, contudo, marcada por alguma indefinição de papéis. Não obstante, a sua chegada na cena política também abala a condição do deputado, que tende a ser empurrado à sua função legislativa. Abala igualmente os papéis do secretário setorial, que tenderia a ser empurrado a uma função mais administrativa e técnica do que exclusivamente política. Por essa importante razão, os cargos de secretários setoriais e regionais talvez denotem algum caráter de transitoriedade e indefinição. Enquanto os secretários setoriais tem a sua soberania timidamente questionada, os secretários regionais encontram-se frente ao desafio de se firmarem como novos líderes regionais, instituídos dessa condição, mas não devidamente à vontade para exercê-la.

- a falta de qualificação dos agentes públicos

O último ponto frágil a ser mencionado diz respeito à qualificação dos atores envolvidos diretamente no processo de descentralização. Ao lado da preocupação pragmática dos conselheiros com a falta de autonomia orçamentária do processo, soma-se essa preocupação de caráter diretamente operacional. Manifesta-se ali a característica da dupla generalização. Primeiramente, há o fato de que diferentes categorias de integrantes do processo denunciam a falta de qualificação. Sua existência é admitida desde entre funcionários, prefeitos, representantes da sociedade civil e até os secretários se queixam desse nó cego. Em segundo lugar, porque a denúncia se dirige a todas as categorias de participantes, desde funcionários das SDR, passando pelos membros dos CDR, até chegar aos secretários regionais e setoriais, embora os últimos por exceção. A crítica soma-se a opinião de alguns poucos entrevistados quanto à falta de uma cultura da descentralização. Mas a crítica mais acentuada reside na falta de qualificação de pessoas lotadas nas SDR, resultado do “empreguismo” frequentemente apontado. Nesse sentido, as críticas relacionadas ao “excesso de pessoal” ou ao “inchaço de gente” não estão propriamente no volume de pessoal, mas justamente na duplicidade de funções e na ineficiência. E este último aspecto é um dos que causa a impressão do “excesso de pessoal”. Em alguns depoimentos, há reclamações quanto à falta de melhor preparo dos integrantes dos CDR. Todavia, o principal problema reside, segundo a maioria dos depoentes, na

indicação do pessoal dos partidos, indicados aos cargos comissionados. Na maioria dos casos, esses agentes de plantão não estariam preparados a assumir os cargos, o que torna o problema particularmente mais notável quando se trata da operacionalização de um processo inovador de gestão pública.⁸

O importante aspecto da falta de qualificação não impede, até aqui, o relativo sucesso da descentralização. É essa, afinal de contas a conotação sugerida pela maioria dos respondentes. É importante salientar, inclusive, que esse relativo desempenho das SDR e dos CDR se deve justamente à competência com que alguns integrantes coordenam e ou operacionalizam o processo. Entre eles estão agentes governamentais da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, a quase totalidade dos secretários regionais, além de funcionários de carreira e prefeitos. Além disso, não são poucos os integrantes qualificados dos CDR, entre eles agentes universitários, empresários, representantes de entidades, de empresas governamentais de pesquisa e extensão na área rural, entre outros, revelando a presença de capital social e humano.

Entretanto, “a falta de capacitação”, sendo esta a expressão mais usada pelos entrevistados, significa um ponto de advertência aos responsáveis pela racionalidade e pelo futuro desse processo. Ainda que uma mudança institucional que conferisse alguma autonomia às SDR e aos CDR possa representar um avanço na consolidação do arranjo governamental, sem a qualificação profissional e, sobretudo, intelectual dos agentes envolvidos, a descentralização sempre terá dificuldades que comprometerão a sua eficácia. Nessa direção, as possibilidades de implementação de qualquer agenda governamental estiveram sempre na dependência da qualidade dos agentes que operam as políticas públicas. Para muito além da falta de compromisso governamental, dos interesses de classe ou corporativos, esse é o ponto de inflexão, para cima ou para baixo, a definir o curso e o ritmo da ação pública. De nada adianta a boa formulação, se o programa de governo não estiver acompanhado da qualidade dos operadores. Os exemplos abundam. Aparentemente, é cada vez mais aceitável entre governantes, e talvez nas organizações partidárias, o caráter imprescindível da qualificação dos agentes públicos para a execução dos planos de governo. Nessa perspectiva, a qualificação dos agentes governamentais é tão importante quanto as condições institucionais. E

⁸ Esse aspecto é mencionado em BIRKNER (2007), sendo apontado como problema recorrente.

é importante insistir no caráter não apenas técnico da qualificação, cuja importância é indiscutível. Trata-se de fazer com que não apenas os agentes governamentais diretamente responsáveis pelas reformas – leia-se a tecnoburocracia estatal – compreendam o sentido da política a ser materializada. Trata-se também de fazer internalizar o sentido de certa política aos seus operadores locais regionais. Talvez por essa razão, entre outras, que autores como Osborne & Gaebler (1992), mas também Prats i Catalá (1988), apoiados em Popper, invocam a qualificação não apenas no sentido técnico, mas também moral. Com alguma frequência, é possível notar até boa vontade nas posturas de certos agentes locais regionais, independente de sua condição, técnica ou política. Quando o discurso de uma política, pelas suas palavras e idéias força, consegue seduzir os mais simpáticos, logo esses agentes passam a funcionar como pseudo-multiplicadores. O problema é quando esse entusiasmo não vem acompanhado de uma consciência sobre os fundamentos do discurso e do que ele significa em termos de mudança e alteração das próprias posturas e comportamentos.

Sobretudo, essa é uma ameaça na medida em que a descentralização não é um simples arranjo no interior de uma política inovadora. Ela é a própria política inovadora e sua assimilação depende da insistente qualificação, muito mais teórica do que técnica. Seu desempenho, desde o início, mas principalmente em etapas posteriores de aperfeiçoamento operacional, dependerá da apreensão de conceitos que, em boa medida, invertem o entendimento sobre o modo tradicional de fazer política e de gerir a coisa pública.

- Política de governo ou política de estado: regionalização dos investimentos

Como realçado em momentos anteriores desse artigo, sobretudo na identificação dos pontos fortes da descentralização catarinense pelos agentes e autoridades públicos entrevistados, a descentralização afeta positivamente muito mais as pequenas municipalidades do estado do que os municípios mais populosos. Por si só, esse não seria um aspecto irrelevante. Na institucionalidade pactuada na Constituição Federal de 1988, todos os municípios brasileiros tornaram-se entes federativos dotados de autonomia política, financeira, administrativa e normativa, independentemente da população ou qualquer outra característica da municipalidade. Apesar dessa generalizada autonomia, pequenos municípios, devido à incapacidade de recolher recursos fiscais suficientes e organizar uma governança capacitada, são muitas vezes incapazes de exercer plenamente essa autonomia. No

caso do estado de Santa Catarina, dos 293 municípios, 267 (81%) possuem menos de 20 mil habitantes, que representam quase metade da população do estado (43%, ou cerca de 2,5 milhões de habitantes) – ver Tabela 1.

Tabela 1: Municípios de Santa Catarina por Faixas Populacionais

Faixa Populacional	Quant. Municípios	% Σ	População	% Σ	Média de habitantes por município
Menos de 5 mil hab.	109	37%	344.443	6%	3.160
entre 5 e 10 mil hab.	67	60%	486.752	14%	7.265
entre 10 e 20 mil hab.	61	81%	830.421	28%	13.613
entre 20 e 50 mil hab.	30	91%	880.356	43%	29.345
Entre 50 e 100 mil hab.	16	97%	1.023.141	61%	63.946
mais de 100 mil hab.	10	100%	2.301.139	100%	230.114
Total	293		5.866.252		20.021

Fontes: IBGE (Contagem Populacional, 2007)

Nesse sentido, a descentralização catarinense representa um dos melhores instrumentos de apoio financeiro e de governança as pequenas municipalidades, sem excluir seu impacto menos preponderante na gestão das municipalidades médias e grandes do estado. Uma forma de perceber isso é a efetividade da descentralização através dos investimento estaduais nas circunscrições das SDR. Na Tabela 2 é possível verificar a relação entre os investimentos do governo do estado de Santa Catarina e a população, receita orçamentária e PIB dos municípios na abrangência das SDR. O objetivo é, numa análise estatística restrita à correlação, estabelecer se há alguma racionalidade política no investimento público estadual na política de descentralização.

Tabela 2: Investimentos do Governo Estadual, População, PIB, Receitas Orçamentárias e Resultados Eleitorais do Governador LHS na Abrangência das SDR

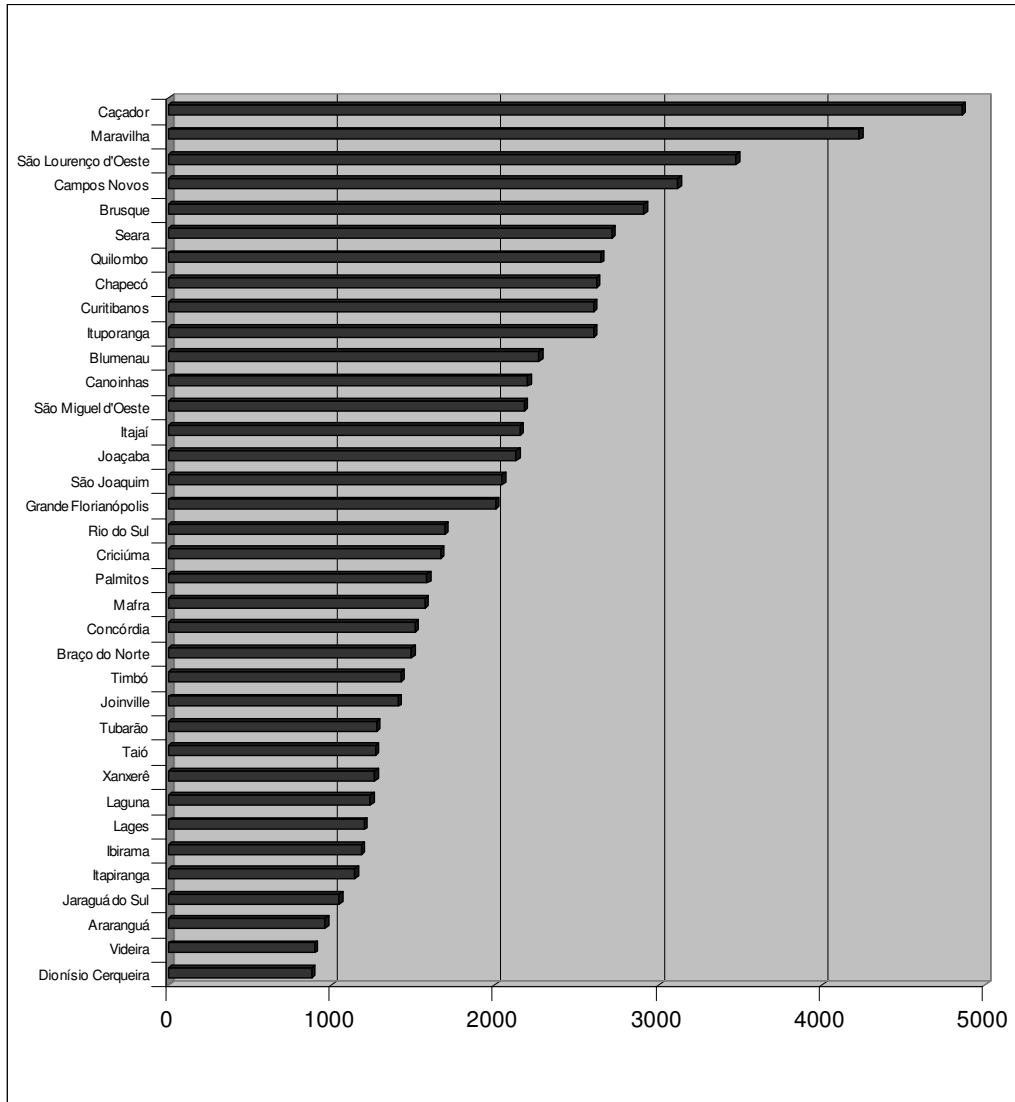
SDR	Total Investido de 2003 a 2009 (R\$)	Investimento per capita de 2003 a 2009 (R\$)	Estimativa Populacional de 2008 por SDR	Quant. Municípios na SDR	PIB 2007 SDR (1000 R\$)	PIB 2007 Per capita (1000 R\$)	Rec Orçamentária dos municípios da SDR (2006)	Rec Orçamentária per capita (2006)
SDR-Araruama	167,40	958,91	174.574	15	1.751.157,57	10,39	159.244.283,71	905,93
SDR-Blumenau	855,70	2.268,48	377.213	5	8.542.205,14	21,84	517.605.276,75	1.300,12
SDR-Braço do Norte	94,60	1.490,16	63.483	7	841.809,30	13,79	63.020.509,32	974,06
SDR-Brusque	578,70	2.913,87	198.602	8	3.333.464,51	17,63	151.232.320,76	871,79
SDR-Çaçador	508,20	4.862,09	104.523	7	1.465.342,55	14,52	104.121.687,75	959,44
SDR-Campos Novos	171,80	3.119,67	55.070	8	764.172,41	14,26	74.852.030,63	1.305,95
SDR-Canoinhas	287,50	2.200,43	130.656	6	1.526.505,48	12,08	114.005.094,20	900,07
SDR-Chapecó	565,90	2.622,68	215.772	11	4.135.852,65	19,93	249.004.865,61	1.159,85
SDR-Concórdia	144,30	1.508,06	95.686	7	1.663.447,21	17,97	124.599.009,52	1.304,82
SDR-Criciúma	634,50	1.664,68	381.154	11	5.546.951,50	14,91	372.873.944,08	982,91
SDR-Curitibanos	172,00	2.605,59	66.012	5	738.697,53	11,58	65.127.857,30	979,06
SDR-Dionísio Cerqueira	45,50	877,46	51.854	6	622.709,11	12,37	50.560.571,15	1.056,74
SDR-Grande Florianópolis	1.700,00	2.004,00	848.305	13	13.036.598,09	15,71	906.304.067,17	1.058,89
SDR-Ibirama	85,20	1.182,40	72.057	9	846.538,78	12,21	71.715.470,14	1.078,48
SDR-Itajaí	1.080,00	2.151,57	501.958	9	11.214.149,45	24,5	737.552.095,19	1.585,37
SDR-Itapiranga	43,00	1.140,37	37.707	5	601.925,67	16,52	46.566.977,86	1.432,43
SDR-Ituporanga	169,20	2.602,28	65.020	9	816.401,83	12,97	70.253.894,90	1.183,82
SDR-Jaraguá do Sul	218,70	1.047,64	208.754	5	5.654.483,05	28,38	263.881.321,65	1.315,70
SDR-Joaçaba	249,00	2.132,38	116.771	13	2.608.193,83	22,98	166.496.320,11	1.345,99
SDR-Joinville	857,60	1.406,61	609.694	8	15.357.042,30	25,63	781.500.841,80	1.274,67
SDR-Lages	296,60	1.200,61	247.041	12	3.056.332,79	12,76	259.623.116,78	1.047,76
SDR-Laguna	155,10	1.236,07	125.478	5	1.406.716,39	11,6	101.337.744,89	827,46
SDR-Mafra	362,50	1.573,69	230.351	7	3.195.139,07	14,39	254.317.425,93	1.098,00
SDR-Maravilha	321,00	4.230,31	75.881	12	932.257,93	12,73	92.250.509,78	1.404,22
SDR-Palmitos	107,10	1.584,65	67.586	8	992.674,75	15,19	65.767.911,22	1.124,72
SDR-Quilombo	59,40	2.646,59	22.444	6	317.629,88	14,52	38.130.719,24	1.807,57
SDR-Rio do Sul	162,70	1.691,92	96.163	7	1.691.614,48	18,3	113.818.680,76	1.257,18
SDR-São Joaquim	109,80	2.044,81	53.697	6	488.730,95	9,42	48.829.030,34	942,97
SDR-São Lourenço d'Oeste	161,40	3.475,30	46.442	7	715.969,88	15,89	56.311.516,34	1.357,66
SDR-São Miguel d'Oeste	146,00	2.176,70	67.074	7	803.120,95	12,34	68.999.750,31	1.111,81
SDR-Seara	132,70	2.718,15	48.820	8	989.161,06	20,86	81.409.280,23	1.704,62
SDR-Taió	73,00	1.269,26	57.514	6	680.502,94	12,24	55.362.646,24	1.027,88
SDR-Timbó	180,30	1.425,04	126.523	7	2.063.182,52	17	128.790.910,51	1.059,25
SDR-Tubarão	211,40	1.274,40	165.882	7	1.933.981,90	12,05	140.965.491,18	847,21
SDR-Videira	93,40	893,16	104.572	7	2.135.764,72	21,16	124.921.269,43	1.171,56
SDR-Xanxerê	179,80	1.263,94	142.254	14	2.152.518,82	15,65	160.577.538,48	1.117,19

Fontes: Secretaria de Planejamento SC, IBGE, STN (Ministério da Fazenda) e TSE.

Como a variação de população na abrangência das SDR é muito grande, o investimento absoluto não seria a melhor forma de avaliar a efetividade da descentralização. Em virtude disso, utilizamos o investimento per capita para estabelecer nossa argumentação. Dentre as regiões do estado, como é possível perceber no Gráfico 1, há claramente uma variação no investimento per capita do estado através

das SDR. Enquanto a SDR de Caçador investiu R\$ 4.862,09 per capita, a sua similar em Dionísio Cerqueira investiu R\$ 877,46, isto é, cinco vezes menos.

Gráfico 1: Investimento Per Capita por SDR de 2003 a 2009 (1.000.000 R\$)



É claro que algumas obras poderiam determinar a variação mais significativa de investimentos entre uma região e outra. Entretanto, procuramos estabelecer algumas correlações entre o investimento regional via SDR e população (eleitorado), PIB regional (absoluto e per capita) e receita do conjunto dos municípios na área de abrangência da SDR (absoluta e per capita). Na Tabela 3 é possível ver os índices de correlação entre essas variáveis.

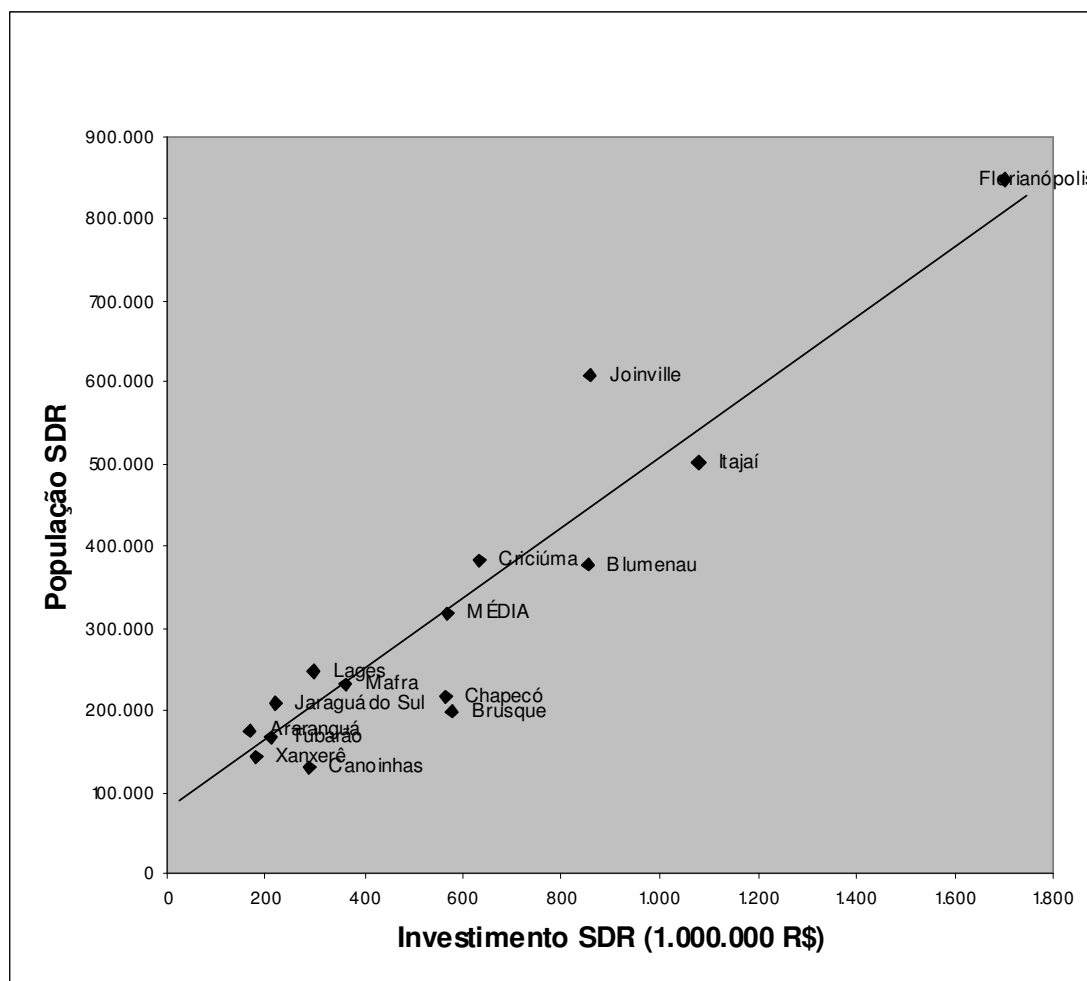
Tabela 3: Correlação (r)

	Total Investido de 2003 a 2009	Investimento per capita de 2003 a 2009	População 2008 por SDR	Quant. Municípios na SDR	PIB 2007	PIB 2007 Per capita	Rec Orçament. (2006)	Rec Orçament. per capita (2006)
Total Investido de 2003 a 2009	1							
Investimento per capita de 2003 a 2009	0,177	1						
População 2008 por SDR	0,939	-0,111	1					
Quant. Municípios na SDR	0,310	0,025	0,332	1				
PIB 2007	0,879	-0,103	0,951	0,208	1			
PIB 2007 Per capita	0,359	-0,055	0,395	-0,028	0,593	1		
Rec Orçamentária (2006)	0,924	-0,092	0,980	0,285	0,981	0,503	1	
Rec Orçamentária per capita (2006)	0,016	0,234	-0,029	-0,038	0,121	0,528	0,109	1

Com base nos dados acima (e gráficos que seguem), é possível perceber que há uma correlação positiva muito forte entre a população (eleitorado) e investimento absoluto (0,9391). Essa correlação se repete entre PIB regional e investimento, inclusive havendo uma correlação positiva entre investimento absoluto e PIB per capita regional (0,359). O mesmo ocorre na correlação entre Receita orçamentária municipal absoluta na abrangência da SDR e investimento absoluto (0,924). Isso parece revelar que há uma associação entre concentração regional de população (e eleitorado) e investimento absoluto. Por outro lado, a renda per capita regional não é um fator determinante no sentido do investimento per capita, que possuem uma correlação quase neutra (-0,055), conforme pode ser melhor observado no Gráfico 2. O sentido

entre investimento e população é direto e claro. Há um maior investimento regional onde tem maior concentração populacional.⁹

Gráfico 2: Investimento X População (SDR)

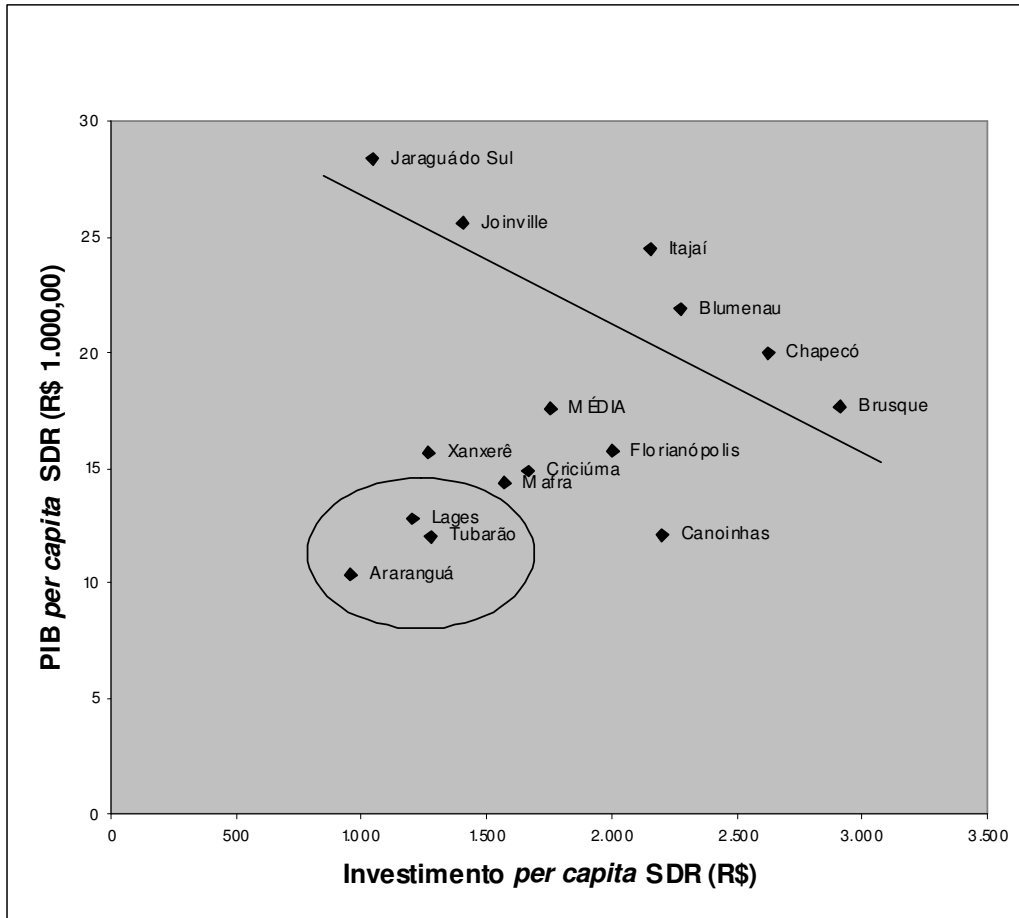


Entretanto, também como pode ser visto no Gráfico 3, não há uma relação direta entre PIB (per capita) e investimento (per capita).

⁹ Para melhor visualização, mantemos no Gráfico 2 só com as 14 SDR com maiores concentrações populacionais, entretanto a correlação se repete para a maioria das SDR.

Os dois menores investimentos (per capita) estão entre as SDR com o maior (Jaraguá) e o menor (Araranguá) PIB per capita do estado. Se a lógica do investimento das SDR fosse claramente uma política progressiva, para reduzir as desigualdades sócio-econômicas regionais, o investimento deveria seguir o sentido demonstrado pela linha (no Gráfico 3, entre as SDR de Jaraguá do Sul e de Brusque). Entretanto, as SDR dentro do círculo (Gráfico 3) apresentam um menor investimento per capita do que o esperado e uma política redistributiva (SDR de Lages, Araranguá, Tubarão).

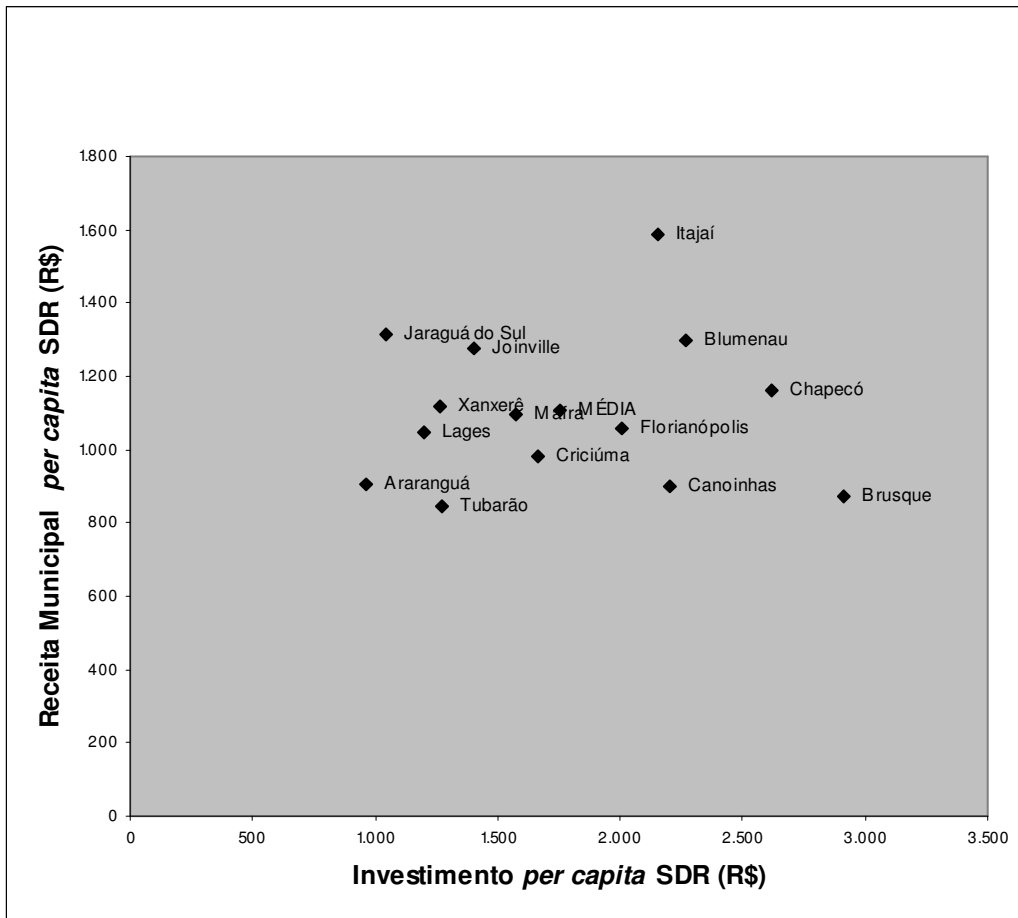
Gráfico 3: Investimento per capita X PIB per capita (SDR)



Considerações finais

O objetivo geral desse trabalho foi levantar, através das opiniões coletadas com os agentes e autoridades políticas, os pontos fortes e fracos, as ameaças e as oportunidades do processo de Descentralização em Santa Catarina. Além disso, buscou-se verificar a efetividade da política de descentralização com base em alguns dados estatísticos sobre investimentos orçamentários regionalizados. Quanto a esse último, a descentralização catarinense parece estar seguindo uma política de desenvolvimento regional baseada em critérios de concentração populacional e não uma política de *desenvolvimento* progressiva e redistributiva, seja no sentido de reduzir as desigualdades sócio-econômicas regionais do estado, seja no sentido de fornecer um amparo que reduzisse as desigualdades regionais resultantes da capacidade de investimento dos municípios (como pode ser visto pela correlação fraca, 0,234 entre investimento per capita e receita orçamentária municipal per capita – conforme Gráfico 4). Certamente isso não impede de ver os aspectos positivos da política de descentralização catarinense, apenas contextualizar um de seus aspectos que precisariam de maior adequação para uma política de desenvolvimento regional mais efetiva. Algo que, certamente, poderá ser vislumbrado dentro da tendência de institucionalização da descentralização administrativa estadual.

Gráfico 4: Investimento per capita X Receita Orçamentária Municipal per capita (SDR)



Entretanto, apesar de seu baixo caráter redistributivo, resultante, entre outros motivos, da ausência de um marco institucional que explicita mais do que uma política de descentralização regionalista, a descentralização catarinense também demonstra o esforço governamental de agentes políticos e burocráticos em promover a reforma republicana do Estado, racionalizando processos de gestão da coisa pública, assim como tornando o processo decisório mais aberto à participação da sociedade e, por essa razão, mais transparente. A análise das entrevistas com esses agentes públicos indica uma percepção generalizada de que o processo de

descentralização é positivo para a reforma do Estado. Mais que isso, é importante destacar o caráter praticamente unânime dessa avaliação por parte dos entrevistados (agentes públicos, autoridades governamentais estaduais e municipais, além de legisladores estaduais).

Dentre os principais pontos fortes apontados pelos agentes públicos, o mais destacado é a percepção de que o processo de descentralização multiplicou o ambiente do diálogo regional. Além disso, a transparência e a *proximidade* são outros aspectos mencionados com frequência notável. Os chefes do executivo municipal se sentem mais atendidos com os secretários regionais e a política transparente de expressão das demandas pela via dos CDR. Além disso, alguns depoimentos sugerem a percepção de que está em jogo um progressivo aumento do poder regional no processo decisório, sendo outro aspecto ressaltado com alguma frequência tem relação com a satisfação expressa por atores políticos de municípios pouco populosos. Em relação aos pontos fracos do processo descentralizador, algumas regularidades são identificadas nas falas dos entrevistados. Nessa direção, uma das reclamações mais frequentes diz respeito à falta de autonomia. Esse aspecto está diretamente relacionado à falta de orçamento próprio para cada região de abrangência das SDR. O processo de descentralização carece, nesse estágio da experiência, de um mecanismo institucional que conferisse alguma autonomia orçamentária regional. Por fim, outro ponto fraco é indicado por alguns entrevistados que denunciam a insistência de uma relação direta e nociva entre alguns prefeitos com deputados ou secretários setoriais para a liberação de verbas cuja distribuição desrespeita a existência dos CDR. A regra do respeito às decisões dos CDR não é inquebrantável, mas inúmeros depoentes afirmam que, com a descentralização, a tradição clientelista vem sofrendo um duro golpe.

Em geral, mesmo quando os entrevistados não conheciam alguns detalhes sobre a descentralização, não se manifestaram contrários à iniciativa governamental. Além disso, isso nos permitiu concluir, parafraseando inúmeras respostas dos entrevistados, que o processo de descentralização é compreendido como irreversível. O que está em jogo, certamente, é o marco institucional e o caráter (regressivo ou progressivo) da descentralização.

Referências

- AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. **Do Estado soberano ao Estado das autonomias**. Blumenau, Edifurb, 2002.
- ARENDDT, Hannah. **A promessa da política**. Rio de Janeiro, Difel, 2009.
- BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa: estudo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. In: **REDES Revista de Desenvolvimento Regional da Unisc**. Santa Cruz do Sul – RS. Vol. 16, n. 30, 2007.
- BOISIER, Sergio. **El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico**. In: REDES, jan/abr de 1999.
- BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**. Campinas, Unicamp, 2007.
- CASSIRER, Ernst. **O mito do Estado**. São Paulo, Códex, 2003.
- CATALÁ, Joan Prats i. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: PEREIRA, Luiz C. Bresser & SPINK (orgs.), Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro, FGV, 1998
- DELACAMPAGNE, Cristhian. **A filosofia política hoje**. Rio, Jorge Zahar, 2001.
- EVANS, Peter. 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.
- OSBORNE. D & GAEBLER, Ted. **Reinventing government**. Reading, Massachussets, Addison-Wesley, 1992.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro, FGV, 1998.
- PRATS, J. **Cultura burocrática y cultura gerencial de las administraciones públicas**. Caracas, Clad, 1988.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio, FGV, 1996.