

## A CRÍTICA E O LEGADO DA DESCENTRALIZAÇÃO EM SANTA CATARINA

Walter Marcos Knaesel Birkner  
Jorge Amaro Bastos Alves

**GRUPO DE TRABALHO: GT8: Estado, políticas públicas, democracia, participação popular e movimentos sociais:**

### RESUMO

Este artigo analisa a experiência de descentralização político-administrativa em Santa Catarina entre 2003 e 2016, com ênfase nas Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) e nos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR). A partir de uma abordagem crítica e empírica, discute-se a tensão entre os modelos normativos de democracia deliberativa e os arranjos institucionais concretos implementados no estado. A pesquisa mostra que, embora criticada por parte da literatura especializada, a descentralização catarinense gerou efeitos significativos de mobilização cívica, fortalecimento de redes intermunicipais e institucionalização de espaços de deliberação. O texto argumenta que os conselhos e as SDR, mesmo com limitações operacionais e resistência política, constituíram uma tentativa real de reconfiguração territorial do Estado. A extinção do modelo em 2016 é analisada como resultado de mudanças político-institucionais e não como simples consequência das críticas acadêmicas. O estudo sustenta que os avanços obtidos, ainda que parciais, indicam a necessidade de se valorizar experiências intermediárias de participação e governança. Conclui-se que a descentralização, enquanto processo histórico e político, deve ser compreendida em sua complexidade e nos aprendizados institucionais que proporciona.

**Palavras-chave:** descentralização; democracia; desenvolvimento regional; Santa Catarina; governança territorial.

### INTRODUÇÃO

A descentralização político-administrativa implementada em Santa Catarina entre 2003 e 2016 constituiu uma das mais ambiciosas e controversas experiências de planejamento territorial no contexto subnacional brasileiro nas últimas décadas. Estruturada a partir da criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) e de seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR), essa política visava reposicionar a dinâmica de desenvolvimento do estado, reequilibrando a lógica de litoralização e promovendo a capacidade de planejamento em escala microrregional. Ao articular governo e sociedade civil em instâncias formais de decisão, a descentralização catarinense reivindicava um modelo de gestão pública mais próximo da realidade territorial e, ao mesmo tempo, mais responsivo às demandas locais.

Esse arranjo institucional emergiu como resposta ao esvaziamento das funções estatais de planejamento regional, severamente comprometidas nos anos 1990 por restrições fiscais, reformas liberais e retração das políticas públicas de desenvolvimento territorial. A descentralização, nesse contexto, representava não apenas uma política administrativa, mas uma tentativa de reorganizar a presença do Estado em bases mais participativas, numa lógica análoga àquela preconizada pelos modelos de “governança territorial” e de fortalecimento do capital social local.

A análise proposta neste artigo combina revisão bibliográfica, análise documental e análise de conteúdo, com base em abordagem interpretativo-crítica. O foco principal recai sobre o livro “Planejamento territorial em Santa Catarina” (Theis, 2023), uma obra coletiva que sintetiza grande parte da crítica acadêmica à descentralização no estado. Tais críticas são examinadas à luz do conceito de tipo ideal, conforme formulado por Weber (1999), com

ênfase no modo como o ideal normativo da participação social é mobilizado por determinados autores como métrica avaliativa das políticas públicas. A organização do conteúdo seguiu as diretrizes de Bardin (2011), articulando-se com os aportes da antropologia política e do realismo político, que auxiliam na interpretação dos contextos culturais e institucionais locais.

Santa Catarina é historicamente marcada por uma organização territorial diferenciada em relação a outros estados brasileiros. Sua estrutura fundiária baseada na pequena propriedade, o povoamento disperso, o associativismo municipalista e a tradição comunitária consolidaram uma cultura política com traços federativos e uma disposição histórica para arranjos locais de autogestão. Esse padrão político-territorial constituiu, em parte, o solo fértil para a institucionalização das SDR e de seus conselhos, que promoveram reuniões periódicas com ampla representação da sociedade local, abrangendo prefeitos, vereadores, representantes de entidades de classe e lideranças comunitárias.

A despeito de seus limites, como o controle excessivo do governo central sobre nomeações, o baixo grau de autonomia orçamentária e as dificuldades na articulação intersetorial, a descentralização conseguiu fomentar capital social, gerar um novo repertório de participação política regional e consolidar identidades microrregionais em diversas partes do estado. Ainda que imperfeita, a experiência catarinense representou uma tentativa concreta de regionalização da democracia representativa, em sintonia com as diretrizes participativas da Constituição Federal de 1988.

A extinção das SDR, promovida pelo governo Raimundo Colombo (PSD) a partir de 2015, selou uma ruptura política e institucional que não decorreu diretamente das críticas acadêmicas, mas sobretudo de pressões fiscais, interesses burocráticos centralizadores e mudanças no ciclo político estadual. A criação das Agências de Desenvolvimento Regional (ADR) como substitutas revelou-se inócua e de curta duração, confirmando que a lógica da eficiência administrativa, quando desvinculada da construção institucional e do engajamento social, tende a produzir resultados frágeis e insustentáveis. A extinção das SDR encerrou, assim, um ciclo político-administrativo inovador, cuja complexidade merece ser compreendida para além dos limites da crítica normativa.

O artigo está estruturado em sete seções. Após esta introdução, a segunda seção discute os marcos conceituais e os tipos ideais que embasam grande parte da crítica à descentralização, destacando a tensão entre participação, representação e autonomia institucional. A terceira seção analisa o dilema catarinense entre o ideal participativo e a prática gradualista, considerando os limites e possibilidades da descentralização à luz da cultura política local. A quarta seção enfoca o cotidiano das SDR e dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, interpretando-os como arenas políticas reais de deliberação e conflito. A quinta seção discute a participação como valor ético, com ênfase nos argumentos normativos que sustentam parte da crítica acadêmica. A sexta seção articula democracia, desenvolvimento e descentralização, examinando os efeitos da política regional sobre o planejamento e a cooperação intermunicipal. Por fim, a sétima seção apresenta as considerações finais, recuperando os legados, impasses e aprendizados do processo à luz do debate sobre democracia, Estado e cultura política no Brasil contemporâneo.

## **TIPOS IDEAIS E CRÍTICAS INTELECTUAIS À DESCENTRALIZAÇÃO**

As críticas dirigidas à descentralização político-administrativa implantada em Santa Catarina entre 2003 e 2016 consolidaram-se como um campo recorrente de análise no meio acadêmico, principalmente a partir da segunda metade da década de 2000. Essa crítica, embora diversa em forma e intensidade, tornou-se uma referência nos estudos de políticas públicas e planejamento territorial no estado. Seus principais alvos foram a fragilidade da participação social, a permanência de decisões centralizadas, a condução político-partidária das nomeações e a limitada autonomia financeira das Secretarias de Desenvolvimento Regional.

Esses questionamentos, no entanto, foram frequentemente orientados por tipos ideais normativos, sobretudo no que tange à noção de participação democrática. Influenciadas pela tradição weberiana, as análises passaram a mobilizar modelos abstratos de democracia direta e controle social como referências de comparação. Segundo Weber (1999), o tipo ideal deve ser construído como uma ferramenta analítica baseada na ampliação de traços empíricos recorrentes, e não como um modelo normativo de julgamento. Contudo, parte da literatura passou a utilizar tais tipos como instrumentos de avaliação moral, invertendo seu uso metodológico original.

Nessa inversão, a crítica intelectual frequentemente deixou de operar com os dados do real e passou a mobilizar categorias idealizadas como métrica de aferição da validade política das experiências concretas. A participação social foi elevada à condição de valor universal, cuja ausência seria, por si só, uma evidência de ilegitimidade do processo. Assim, o foco desloca-se da análise das práticas institucionais para a constatação das falhas em relação a um ideal de democracia plena. A crítica torna-se, nesse sentido, menos descritiva e mais prescritiva, atuando como guardião de princípios éticos inegociáveis — mesmo que, por vezes, descolados das condições reais de implementação.

Esse fenômeno revela um padrão recorrente nas Ciências Sociais, identificado por alguns autores como “idealismo normativo” ou “ilusão democrática” (Bobbio, 1986), no qual a validade de uma política pública passa a depender do quanto ela se aproxima de um modelo teórico normativo previamente estabelecido. No campo da descentralização, isso se traduz na expectativa de participação total, horizontalidade decisória e paridade nos espaços de poder — metas muitas vezes distantes da cultura política local e das possibilidades institucionais efetivas.

A crítica à descentralização costuma ancorar-se em modelos normativos de democracia participativa, que reivindicam formas deliberativas amplas e horizontais de tomada de decisão. Esses modelos, inspirados em autores como Habermas (2003), Cohen (2003) e Fung (2006), orientam a construção de tipos ideais baseados na paridade decisória, na racionalidade comunicativa e no engajamento contínuo da sociedade civil. Embora úteis como parâmetros avaliativos, tais concepções nem sempre dialogam com as condições institucionais e culturais dos contextos federativos brasileiros, conforme alertam Requejo (2006) e Bobbio (1986), ao enfatizarem que a democracia se realiza em contextos concretos, com mediações imperfeitas.

É nesse contexto que surge a ideia de “irmandades interpretativas”, grupos acadêmicos ou militantes que compartilham referências, vocabulário e expectativas comuns, operando como comunidades epistêmicas que reforçam mutuamente suas crenças e diagnósticos. O resultado é a reprodução de análises análogas, com forte homogeneidade de argumentos e baixo grau de confronto com as especificidades históricas e políticas do objeto analisado. Tal movimento pode obscurecer a natureza híbrida e incremental de muitas inovações institucionais, que, mesmo aquém dos ideais participativos, produzem efeitos relevantes no plano político-regional.

Mesmo não correspondendo aos modelos ideais de participação, a descentralização catarinense gerou avanços em termos de mobilização cívica, articulação intermunicipal e institucionalização de canais formais de deliberação. A leitura exclusivamente normativa deixa de captar essas nuances, ao não considerar o papel do aprendizado institucional e da construção gradual de capacidades locais. Como observa Putnam (1996), a eficácia das instituições depende de fatores acumulativos, como capital social e redes de confiança, elementos que não se conformam a juízos binários sobre legitimidade democrática.

Ao privilegiar a lacuna entre o ideal e o real, essas análises acabam por gerar diagnósticos parciais e, em certa medida, reducionistas, obscurecendo a complexidade do processo político catarinense. Ignoram-se, assim, os fatores históricos, as heranças culturais e os constrangimentos institucionais que condicionam a forma como a participação se efetiva no plano microrregional. Em última instância, a crítica normativa perde a oportunidade de interpretar a descentralização como um campo de disputa política real, com avanços, retrocessos e acomodações possíveis. Como enfatiza Requejo (2006), a política opera no campo da contingência e não da perfeição, exigindo abordagens analíticas mais sensíveis à realidade institucional.

## ENTRE A UTOPIA PARTICIPATIVA E A PRÁTICA GRADUALISTA

O debate em torno da descentralização político-administrativa implementada em Santa Catarina entre 2003 e 2016 reflete uma tensão clássica das Ciências Sociais: de um lado, a perspectiva transformadora, marcada pelo idealismo participativo e pela exigência de formas amplas de democracia direta como critério de legitimidade das políticas públicas; de outro, uma leitura mais pragmática, vinculada ao realismo político e ao gradualismo institucional, que reconhece os limites e as contradições da ação estatal em contextos concretos.

No centro desse embate conceitual está o uso da participação social como valor absoluto. Em muitas análises críticas, o grau de participação passou a funcionar como métrica exclusiva para julgar a validade de uma política, ignorando os condicionantes históricos e institucionais que moldam sua concretude. Tal abordagem, embora sustentada em ideais legítimos, reduz a complexidade do processo político ao descompasso entre o ideal normativo e a prática efetiva. A participação deixa de ser uma variável a ser investigada empiricamente e passa a funcionar como pressuposto axiológico, não problematizado.

A coletânea organizada por Theis (2023) expressa bem esse espírito crítico, denunciando o caráter considerado “vertical” do modelo catarinense e apontando a substituição dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional como um retrocesso em termos de protagonismo da sociedade civil. Os autores reunidos na obra endossam um tipo ideal normativo de democracia deliberativa, pautado na paridade decisória, na horizontalidade das relações institucionais e na inclusão integral dos sujeitos coletivos.

Essa perspectiva também é sustentada por Birkner (2011), ao analisar os limites da articulação política e administrativa das SDR no contexto das práticas e culturas locais, revelando contradições entre o modelo desenhado e sua execução. Requejo (2006), ao analisar o caso espanhol, alerta para os riscos de uma descentralização que se limita à desconcentração funcional, sem assegurar mecanismos robustos de autonomia decisória e participação efetiva. Putnam (1996), por sua vez, em estudo clássico sobre a Itália, destaca que estruturas descentralizadas florescem apenas quando sustentadas por redes densas de capital social, cultura cívica e compromisso institucional estável com a participação — dimensões que, segundo os críticos, foram fragilizadas na execução do modelo catarinense.

Essa leitura é compartilhada por autores como Fleury (2006), que enfatiza a necessidade de alinhar descentralização com inclusão social e *accountability*. A coletânea organizada por Theis (2023) critica o caráter ‘vertical’ do modelo catarinense e aponta para um deslocamento dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento em direção às SDR, interpretado como um enfraquecimento da participação popular. Habermas (2003) e Cohen (2003) ressaltam que a legitimidade democrática dos arranjos institucionais depende da deliberação racional, inclusiva e orientada ao consenso entre os sujeitos políticos, o que exige o reconhecimento dos limites impostos por práticas verticalizadas e tecnocráticas.

Entretanto, essa formulação normativa, quando usada como medida exclusiva de julgamento, tende a invisibilizar os avanços concretos promovidos pela experiência catarinense. A criação das 36 SDR e dos respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional, mesmo sob limitações orçamentárias e operacionais, representou um esforço inédito de reconfiguração territorial da ação estatal. Esses arranjos fomentaram a emergência de identidades regionais, estimularam formas de cooperação intermunicipal e instituíram canais formais de deliberação com representação plural — prefeitos, vereadores, entidades de classe, movimentos sociais, lideranças comunitárias e representantes de conselhos temáticos.

Para Bobbio (1986), a democracia não se realiza apenas em seus grandes princípios, mas nas estruturas institucionais cotidianas que garantem a interlocução entre Estado e sociedade. A leitura excessivamente normativista da descentralização pode obscurecer o valor de experiências intermediárias, que operam entre a centralização tecnocrática e a utopia participativa. Requejo (2006) sugere que a política democrática se realiza por meio de arranjos híbridos e contingentes, enquanto Bresser-Pereira (2009) defende que avanços institucionais dependem da articulação entre inovação gerencial e participação democrática.

Putnam (1996) também reforça essa abordagem incremental ao sustentar que o desempenho institucional está fortemente vinculado à qualidade das redes sociais e ao acúmulo histórico de práticas colaborativas. No caso catarinense, os mecanismos de governança regional criados pelas SDR e os CDR contribuíram para qualificar o debate público, fortalecer redes de cooperação e ampliar os repertórios democráticos, mesmo sem romper completamente com estruturas tradicionais de poder.

Adotar uma abordagem mais equilibrada, que reconheça os limites da prática sem ignorar suas virtudes, permite interpretar a descentralização catarinense como um processo político dinâmico e inacabado. Valorizar os processos de transição institucional, os espaços de negociação e os efeitos não intencionais das políticas públicas amplia a capacidade analítica e evita julgamentos reducionistas. Ao invés de operar com categorias dicotômicas, quais sejam, participação ideal versus ausência de legitimidade, torna-se mais frutífero trabalhar com a ideia de gradações, zonas cinzentas e disputas simbólicas sobre o sentido da democracia regional.

Nesse sentido, o dilema catarinense não é apenas entre participação e centralização, mas entre diferentes concepções de democracia, legitimidade e eficácia institucional. Reconhecer essa pluralidade é essencial para compreender as ambivalências e os aprendizados da experiência descentralizadora em Santa Catarina.

## **A POLÍTICA REAL EM MOVIMENTO**

O debate sobre a descentralização em Santa Catarina tende a negligenciar o funcionamento concreto das Secretarias de Desenvolvimento Regional e, sobretudo, dos Conselhos de Desenvolvimento Regional. Mais do que estruturas formais ou simbólicas, os CDR constituíram arenas efetivas de deliberação pública em escala microrregional, possibilitando interações diretas entre Estado e sociedade civil e promovendo uma articulação federativa territorializada, ainda que marcada por imperfeições institucionais.

Com reuniões mensais itinerantes e abertas ao público, os CDR reuniam prefeitos, vereadores, lideranças comunitárias, empresários, representantes de entidades setoriais e demais atores regionais. Essa composição plural configurava uma tentativa concreta de institucionalizar o diálogo territorializado entre Estado e sociedade civil. Em várias microrregiões, os encontros se tornaram espaços reais de escuta, reivindicação e, eventualmente, de conflito político. Ainda que a autonomia decisória dos conselhos fosse limitada, havia um esforço deliberado de fortalecimento de vínculos interinstitucionais e regionais (Santa Catarina, 2007; 2009).

Levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa, Assessoria e Consultoria (IPAC) do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM-SC) com 432 entrevistas em 20 microrregiões revelou que, apesar das críticas recorrentes, a maioria dos participantes valorizava o modelo descentralizado. Os entrevistados apontaram, entre os principais méritos, a maior proximidade com a esfera decisória e a possibilidade de reivindicação direta de demandas locais, além da sensação de pertencimento ao processo político regional. Apesar das limitações operacionais — como carência técnica ou sobreposição de atribuições — os conselhos estimularam dinâmicas de cooperação intermunicipal e estratégias de planejamento conjunto.

Essa experiência contrasta com parte das críticas reunidas por Theis (2023), que apontam para a fragilidade da participação e a simulação de processos decisórios. Entretanto, observa-se que a composição dos CDR era mais ampla e institucionalizada que a das Associações de Municípios, geralmente elogiadas por sua autonomia, mas também marcadas por maior opacidade e domínio dos executivos municipais.

A crítica dirigida ao chamado modelo gerencialista, que priorizaria resultados em detrimento dos procedimentos participativos, deve ser interpretada com cautela. Se é verdade que a lógica da eficiência administrativa permeou parte da experiência, também é necessário reconhecer os esforços de construção institucional e os efeitos mobilizadores gerados pelos conselhos. Como argumenta Bobbio (1986), a democracia moderna é inseparável da tensão entre eficiência e participação, sendo necessário compreender os mecanismos de mediação e não apenas idealizar formatos normativos de deliberação.

Nesse sentido, o caso catarinense revela a existência de um campo intermediário entre a centralização tecnocrática e a participação idealizada. A política real, com seus limites e potencialidades, requer abordagens que levem em conta as mediações institucionais e a diversidade dos atores envolvidos. Os CDR, mesmo sem alcançar os parâmetros teóricos de democracia direta, contribuíram para qualificar o debate público, fortalecer redes comunitárias e impulsionar formas de cooperação entre municípios – aspectos muitas vezes ignorados por análises excessivamente normativas. Requejo (2006) destaca que, as democracias contemporâneas devem lidar com estruturas multiníveis e contextos socioculturais distintos, o que exige arranjos institucionais flexíveis.

Além disso, Putnam (1996) reforça que, o sucesso de políticas públicas descentralizadas depende da densidade do capital social e da confiança mútua entre os atores. No caso de Santa Catarina, as SDR e os CDR operaram como espaços de aprendizado institucional e criação de vínculos duradouros, mesmo que sujeitos a retrocessos e disputas políticas. A institucionalização de conselhos com base territorial e deliberativa, conforme estruturado pelo Decreto nº 2.640/2009, apontava para a intenção de criar mecanismos de participação ampliada e regionalmente orientada (Santa Catarina, 2009).

Em suma, o cotidiano das SDR e dos CDR evidencia que a política pública se realiza entre a normatividade e a prática, entre o ideal e a adaptação institucional. Reconhecer os méritos e limites dessa experiência permite evitar visões reducionistas e compreender a descentralização como processo histórico em movimento, atravessado por disputas, aprendizados e reconfigurações constantes.

## **A CRÍTICA DEMOCRÁTICA E A LÓGICA DO ENGAJAMENTO PARTICIPATIVO**

A crítica à descentralização em Santa Catarina, à semelhança de outras experiências latino-americanas, reflete um compromisso ético com a democracia como valor em si. Para os autores alinhados à perspectiva da democracia radical, a participação social não é apenas instrumento de legitimidade ou condição para eficiência das políticas públicas, mas um fim em si mesma, inseparável de um projeto de transformação social. A política pública, nesse horizonte analítico, deve ser construída por meio de processos amplos de escuta e deliberação, onde a cidadania ativa é central na produção dos resultados.

Nesse enfoque, os meios como, participação, controle social e escuta qualificada, são valorizados de modo prioritário em relação aos fins. A ausência de participação efetiva é interpretada não apenas como deficiência institucional, mas como falha moral ou política do projeto descentralizador. Conforme Bobbio (1986), uma democracia que se pretende substantiva precisa superar os limites da representação formal, garantindo espaços de engajamento contínuo e deliberativo dos cidadãos. A crítica, portanto, assume um viés normativo, no qual a legitimidade das políticas está diretamente vinculada ao grau de abertura participativa.

Essa abordagem inspira parte significativa da produção reunida por Theis (2023), na qual se argumenta que a descentralização catarinense teria fracassado por manter estruturas decisórias excessivamente verticalizadas e por não assegurar autonomia efetiva aos Conselhos Regionais. Ainda que reconheçam os avanços administrativos do modelo, tais autores reiteram que o valor ético-político da descentralização foi comprometido pela ausência de paridade e autonomia dos conselhos.

Entretanto, essa crítica pode ser enriquecida quando confrontada com leituras mais realistas do funcionamento da democracia. Bobbio (1986) adverte que a tensão entre participação e governabilidade é constitutiva dos regimes democráticos modernos. A idealização de processos participativos plenos pode resultar na negação das mediações políticas e dos arranjos institucionais que viabilizam a ação estatal em contextos complexos. Nesse sentido, Requejo (2006) argumenta que as democracias multiníveis, como o caso espanhol, exigem arranjos flexíveis, capazes de combinar participação com eficiência e adaptação às realidades regionais.

Além disso, Putnam (1996) destaca que a qualidade da participação está diretamente relacionada à densidade do capital social local e às estruturas de confiança mútua. No caso catarinense, embora os conselhos não tenham alcançado plena autonomia, criaram redes de interação que contribuíram para a construção de vínculos sociais

e a internalização de práticas democráticas. A Lei Complementar nº 381/2007, ao instituir as SDR, estabeleceu diretrizes de organização territorial e de articulação regional que buscaram compatibilizar planejamento técnico com engajamento social (Santa Catarina, 2007).

Assim, é necessário relativizar a crítica que absolutiza a participação como critério único de avaliação. A política pública não pode ser reduzida à sua forma ideal, mas compreendida como processo relacional e incremental, no qual avanços parciais e imperfeições coexistem. Birkner (2011) observa que, apesar das limitações operacionais, o funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento Regional entre 2003 e 2009 gerou importantes dinâmicas de mobilização social e inovação institucional nas microrregiões catarinenses.

Portanto, reconhecer os limites da participação não implica renunciar ao seu valor ético. Significa compreender a política como campo de disputa, de construção inacabada e de imperfeições constitutivas. A crítica democrática permanece essencial, desde que articulada ao reconhecimento dos constrangimentos históricos, culturais e institucionais que moldam as práticas participativas. A descentralização catarinense, nesse quadro, pode ser interpretada como ensaio de democracia territorializada, cuja legitimidade deve ser aferida não apenas pelo ideal normativo, mas pela sua capacidade de produzir efeitos concretos de inclusão, aprendizado e engajamento cívico.

## **DEMOCRACIA, DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DA DESCENTRALIZAÇÃO**

A relação entre participação social e desenvolvimento tem sido reiteradamente defendida tanto por teóricos quanto por experiências empíricas. No Brasil, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o discurso oficial passou a adotar o binômio “democracia e participação” como diretriz normativa fundamental para o desenho e a implementação das políticas públicas. Essa orientação foi internalizada pelas reformas administrativas nos estados, incluindo Santa Catarina, e se refletiu em normativos legais, decretos e discursos institucionais que destacavam o papel da sociedade civil organizada como instância legítima na construção das agendas de governo (Santa Catarina, 2009).

No caso específico das Secretarias de Desenvolvimento Regional, criadas em 2003 e regulamentadas pela Lei Complementar nº 381/2007 (Santa Catarina, 2007), essa diretriz traduziu-se na institucionalização dos Conselhos de Desenvolvimento Regional como fóruns consultivos e deliberativos, com estrutura representativa e calendário regular de reuniões. Ainda que o poder decisório dos CDR fosse limitado em muitos aspectos, sua existência apontava para uma tentativa concreta de engajar a sociedade local nos processos de decisão territorializados.

As críticas dirigidas a essa arquitetura institucional apontam a persistência de mecanismos centralizadores, a frágil autonomia financeira e a vulnerabilidade político-partidária das nomeações. No entanto, esse julgamento muitas vezes ignora a complexidade do processo político e os ganhos obtidos em termos de mobilização cívica e inovação institucional. Estudos conduzidos por Birkner (2010, 2011, 2015), com base em observação empírica direta e análise documental, evidenciam que, entre 2003 e 2009, houve significativo esforço de construção de arenas participativas no interior do estado. Centenas de reuniões dos CDR foram realizadas com ampla presença de prefeitos, vereadores, lideranças comunitárias, sindicatos, entidades de classe e representantes do setor produtivo.

Essas instâncias favoreceram não apenas a interlocução entre diferentes esferas da federação e segmentos da sociedade, mas também o fortalecimento de redes locais de confiança e cooperação. Em várias microrregiões, o funcionamento regular dos conselhos contribuiu para a institucionalização de uma cultura de planejamento compartilhado e para a emergência de lideranças locais mais conscientes das demandas regionais e dos limites operacionais do Estado. Putnam (1996) enfatiza que a eficiência das instituições democráticas está diretamente ligada à densidade do capital social, o que implica confiança mútua, reciprocidade e normas de cooperação — elementos que se mostraram presentes, ainda que de modo desigual, na experiência catarinense.

A experiência catarinense, mesmo sob críticas de cunho normativo, produziu efeitos concretos no campo da organização territorial e da governança pública. O aprendizado institucional propiciado pelos CDR, a capacidade de mediação de interesses conflitantes e a consolidação de espaços públicos de escuta configuraram avanços importantes no contexto de um país ainda marcado por desigualdades regionais e centralização decisória. Nesse sentido, Requejo (2006) chama atenção para a necessidade de adaptar modelos de descentralização a contextos culturais específicos, superando a dicotomia entre centralização tecnocrática e participação idealizada.

Ademais, a prática da descentralização reforçou uma lógica de pertencimento e identificação regional que, em muitos casos, resgatou vínculos históricos e culturais esquecidos pelas instâncias de governo centralizadas. A revalorização das identidades microrregionais e a articulação entre municípios vizinhos para definição de prioridades comuns são indicadores relevantes de fortalecimento da democracia territorial.

Mesmo reconhecendo as limitações desse processo, como a instabilidade institucional, a dependência orçamentária e a assimetria de informações entre conselheiros, é necessário considerar que a descentralização operou como mecanismo de inclusão política e de aprendizado coletivo. Ao ampliar o escopo de participação e aproximar o Estado da população, ainda que de forma parcial, ela contribuiu para um processo democrático mais plural e contextualizado.

A crítica normativa que se ancora exclusivamente na ausência de paridade absoluta ou na não observância de modelos ideais tende a obscurecer tais avanços. A experiência de Santa Catarina sugere que o desenvolvimento regional pode se beneficiar de práticas democráticas imperfeitas, porém enraizadas no território e capazes de gerar externalidades positivas para o sistema político-institucional como um todo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A descentralização político-administrativa de Santa Catarina, implementada entre 2003 e 2016, constituiu uma experiência institucional híbrida, marcada pela tentativa de conciliar a lógica histórica do centralismo estadual com os princípios participativos consagrados pela Constituição Federal de 1988. Ainda que tenha enfrentado entraves consideráveis, como limitações orçamentárias, resistências políticas e ambiguidades normativas, o processo descentralizador promoveu uma abertura inédita à deliberação microrregional, ampliando os canais de interlocução entre Estado e sociedade civil.

A criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional e dos Conselhos de Desenvolvimento Regional foi uma tentativa de territorializar as políticas públicas e fortalecer identidades regionais. Apesar das críticas quanto à sua autonomia e efetividade, esses colegiados contribuíram para a mobilização cívica, o fortalecimento do capital social e a qualificação do planejamento intermunicipal. Como aponta Bobbio (1986), a democracia se concretiza não apenas nos grandes princípios, mas também nas formas institucionais de participação, ainda que imperfeitas.

Ainda assim, parte da crítica acadêmica ignorou esse legado ao adotar tipos ideais normativos como parâmetro exclusivo de avaliação, acabou por obscurecer os avanços concretos observáveis no cotidiano institucional das SDR. O uso de categorias abstratas e modelos de democracia direta como critério de julgamento limitou a compreensão da experiência catarinense, desconsiderando tanto seus condicionantes históricos quanto sua dinâmica gradualista. Como sugere Requejo (2006), a adaptação institucional à diversidade cultural e territorial é uma das chaves para compreender a eficácia de modelos descentralizados.

A extinção das SDR e dos CDR, em 2016, não decorreu propriamente dessas críticas, mas resultou de uma convergência de fatores políticos e administrativos: a pressão fiscal por redução de gastos, a ausência de lideranças comprometidas com o modelo e a resistência velada de segmentos burocráticos tradicionais. O discurso da eficiência e da austeridade prevaleceu sobre os argumentos da participação e do fortalecimento regional, encerrando uma experiência que, embora imperfeita, continha elementos inovadores e promissores.



Birkner, Tomio e Bazzanella (2010) apontam que a descontinuidade do modelo representou um retrocesso institucional e evidenciou a fragilidade do pacto federativo subnacional diante das crises fiscais e políticas.

Como alertam Amaral (2002), Bresser-Pereira (2009) e Naím (2013), processos de descentralização raramente seguem trajetórias lineares. Suas formas institucionais variam conforme o contexto, e seus resultados dependem da combinação entre estrutura normativa, cultura política e disposição dos atores. No caso catarinense, a falta de continuidade política e de compreensão analítica contribuiu para o esvaziamento do projeto. A Lei Complementar nº 381/2007 e o Decreto nº 2.640/2009, que organizaram formalmente o modelo das SDR, não foram suficientes para assegurar sua perenidade diante das mudanças de governo e de orientação ideológica.

Desprezar as críticas à descentralização seria um erro, mas ignorar os efeitos civilizatórios e colaborativos gerados pelo processo também o seria. A análise acadêmica tem a tarefa de reconstruir tais experiências, reconhecer seus limites e apontar para suas contribuições duráveis. A política, como prática histórica, não deve ser avaliada apenas por seu grau de aderência a modelos ideais, mas também por sua capacidade de gerar aprendizagens institucionais, vínculos sociais e repertórios democráticos viáveis no território. Putnam (1996) já afirmava que instituições fortes emergem da interação entre capital social e práticas de cooperação, mesmo que construídas em contextos adversos e de forma incremental.

Nesse sentido, a experiência catarinense permanece como um caso emblemático de descentralização territorial, cujos resultados ambivalentes não invalidam seus aportes institucionais e sociais. Sua trajetória oferece lições importantes para projetos futuros de governança regional e políticas públicas territorializadas — sobretudo em contextos federativos marcados por desigualdades persistentes e baixa densidade institucional.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. **Do Estado soberano ao Estado das autonomias**. Blumenau, Edifurb, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BIRKNER, W. M. K.; TOMIO, F. R. de L.; BAZZANELLA, S. L. A descentralização em Santa Catarina. In: **Revista de Administração Municipal do IBAM**, n. 275, Out/Dez, 2010. Disponível em: [http://www.ipacpesquisas.com.br/files/descentralizacao\\_sc.pdf](http://www.ipacpesquisas.com.br/files/descentralizacao_sc.pdf). Acesso em: 22/01/2024.

BIRKNER W. M. K. Três aspectos da descentralização em Santa Catarina. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Vol. 7, n. 3, 2011.

BIRKNER, W. M. K. Variáveis da descentralização em Santa Catarina. **Revista de Administração Municipal do IBAM**, n. 284, Dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.ibam.org.br/wp-content/uploads/2023/10/ram284.pdf>. Acesso em: 22/01/2024.

BIRKNER, W. M. K.; TOMIO, F. R. de L.; BAZZANELLA, S. L. A descentralização em Santa Catarina. **Revista de Administração Municipal do IBAM**, n. 275, Out/Dez, 2010. Disponível em: [http://www.ipacpesquisas.com.br/files/descentralizacao\\_sc.pdf](http://www.ipacpesquisas.com.br/files/descentralizacao_sc.pdf). Acesso em: 22/01/2024.

BOBBIO, Norberto. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. São Paulo, FVG, 2009.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 9, n. 3, p. 681 a 703, 2011. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/5215>. Acesso em: 12 jun. 2025.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: MATRAVERS, Derek; PIKE, Jonathan (org.). **Debates in contemporary political philosophy: an anthology**. London: Routledge, 2003. p. 19-35.

DALLABRIDA, Valdir R. (org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro, Garamond/Florianópolis, Fapesc, 2011.

FGV - Fundação Getúlio Vargas. **Dicionário de Ciências Sociais**. Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação; Benedicta Silva, coordenação geral; Antonio Garcia de Miranda Neto et al/. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986.

FILIPPIM, Eliane; Fernando L. Abrucio. Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. In: **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 2, art. 2, pp. 212-228, Mar./Abr. 2010

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

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, n. s1, p. 66–75, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 2 v.

NAIM, Moisés. **O fim do poder: nas salas da diretoria ou nos campos de batalha, em Igrejas ou Estados, por que estar no poder não é mais o que costumava ser?**. São Paulo, Leya, 2013.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. São Paulo, FGV, 1996.

REQUEJO, Ferran. **Democracia, descentralização e pluralismo cultural: o caso do “Estado das autonomias” espanholas**. In: FLEURY, Sonia (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro, FGV, 2006.

SANTA CATARINA. Governo do Estado/Assembleia Legislativa. **LEI COMPLEMENTAR Nº 381, de 07 de maio de 2007**. Florianópolis, 2009. Disponível em: [http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Legislacao%20Correlata/Reforma\\_Administrativa/2007\\_\\_Lei\\_Complementar\\_N\\_381%2C\\_de\\_07\\_de\\_maio\\_de\\_2007.pdf](http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Legislacao%20Correlata/Reforma_Administrativa/2007__Lei_Complementar_N_381%2C_de_07_de_maio_de_2007.pdf). Acesso em: 10/02/2024.

SANTA CATARINA. Governo do Estado. **DECRETO Nº 2.640, de 22 de setembro de 2009**. Florianópolis. 2009.

SANTA CATARINA. Governo do Estado/Secretaria de Estado do Planejamento/Diretoria de Gestão e Descentralização. **Seminário de avaliação de resultados (2003-2009)**. Florianópolis, 2010.

THEIS, Ivo Marcos (org.). **Planejamento regional em Santa Catarina**. Blumenau-SC/Bauru-SP, EdiFurb/Lutas Anticapital, 2023.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Vol. 2. Brasília, UnB, 1999.