

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DESCENTRALIZAÇÃO: limites, arranjos institucionais e a experiência de Santa Catarina

POLITICAL PARTICIPATION AND DECENTRALIZATION: Limits, Institutional Arrangements, and the Experience of Santa Catarina

Walter Marcos Knaesel Birkner¹
Jorge Amaro Bastos Alves²

RESUMO: Analisamos a dinâmica da participação política com foco na experiência de descentralização político-administrativa em Santa Catarina. Com base em teóricos como Sartori, Downs, Lipset e Putnam, argumentamos que a participação ampla não é condição necessária à democracia, dado que a maioria dos cidadãos delega decisões às elites em razão de limitações de tempo, informação e capacidade de acompanhamento. Dialogamos com a economia institucional de Hayek, North, Ostrom, Acemoglu e Greif, ao destacar o papel das instituições descentralizadas na coordenação, redução de assimetrias de informação e na ativação de capacidades locais. A descentralização ativou o capital social regional e estimulou um engajamento gradual e seletivo, compatível com uma cultura política conservadora e comunitarista. A participação efetiva depende da qualidade do engajamento e da adequação institucional ao contexto cultural – não da quantidade de participantes, sendo a crítica à “falta de participação” frequentemente derivada de concepções idealizadas de democracia direta.

Palavras-chave: descentralização; instituições; capital social; cultura política; Santa Catarina.

ABSTRACT: We analyzed the dynamics of political participation focusing on the experience of political-administrative decentralization in Santa Catarina. Based on theorists such as Sartori, Downs, Lipset, and Putnam, we argue that broad participation is not a necessary condition for democracy, given that most citizens delegate decisions to elites due to limitations of time, information, and capacity for monitoring. We engage with the institutional economics of Hayek, North, Ostrom, Acemoglu, and Greif, highlighting the role of decentralized institutions in coordination, reduction of information asymmetries, and activation of local capacities. Decentralization activated regional social capital and stimulated gradual and selective engagement, compatible with a conservative and communitarian political culture. Effective participation depends on the quality of engagement and institutional adequacy to the cultural context – not on the quantity of participants, with criticism of "lack of participation" often stemming from idealized conceptions of direct democracy.

Keywords: decentralization; institutions; social capital; political culture; Santa Catarina.

¹ Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. E-mail: Omeu>988188898wa@gmail.com.br

² Doutor em Ciência e Tecnologia Ambiental pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. E-mail: este ainda existe: jorgealves@edu.univali.br

INTRODUÇÃO

Em artigo anterior intitulado *Crítica às interpretações sobre a experiência de planejamento regional em Santa Catarina*³ (Birkner, Alves, Silva, 2024), fizemos referência à definição do conceito de participação política no conceituado *Dicionário de Política* de Norberto Bobbio (et al). Ali, o filósofo político italiano entende que essa definição tem variações entre os autores, a depender “da cor ideológica” (Bobbio, 1991, p. 888). Na perspectiva do *Dicionário*, como na dos italianos Michels, Pareto e Mosca, da teoria das elites, a participação política está invariavelmente restrita a minorias.

Portanto, seja na perspectiva da macro política, seja na esfera específica da participação política, é sempre uma minoria que interfere e decide. Aqui e ali, é sempre um grupo reduzido de ambiciosos e interessados que compõe o espaço de influência e decisão na política. Enquanto a maioria dos membros de qualquer sociedade direciona seus interesses a um sem-fim de objetivos, essas minorias concentram suas energias e dirigem seus impulsos ao ambiente político. São agentes de transformação que se tornam lideranças engajadas, que aliam suas aspirações políticas e pessoais a compromissos com o público, em busca de soluções inovadoras aos problemas da *polis*. Nessa direção, tornam-se catalisadores da inovação pública, orientados pela ideia fixa de influenciar os rumos da coisa pública. Projetando mudanças e reformando o espaço público com responsabilidade e criatividade, tornam-se cidadãos estratégicos, direcionando suas ambições, habilidades e competências para interferir nos rumos da sociedade em nome do bem público. Muitos deles podem ser falsas lideranças, nas palavras de Thomas Carlyle (Apud Cassirer, 2003); outros, no entanto, conseguem guiar sua ambição pelo poder na direção de mudanças genuinamente republicanas. E, conquanto pareça natural admitir essa concepção da política, ela parece inaceitável aos defensores da democracia radical, que é como denominamos os críticos do processo de descentralização político-administrativo que vingou no estado catarinense.

³ Sobre essa interpretação, ver o primeiro artigo dos autores sobre o tema, no qual são discutidas as limitações analíticas da crítica à descentralização catarinense: Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/11778>.

Entre 2003 e 2016, Santa Catarina implementou um ambicioso modelo de descentralização político-administrativa, institucionalizado por meio das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) e dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR). O propósito declarado foi aproximar o Estado da sociedade civil, aproximando a gestão pública e as decisões estratégicas das comunidades microrregionais. Embora esse arranjo tenha ampliado os espaços formais de interlocução entre o poder público e entidades representativas como associações empresariais, sindicatos e instituições educacionais, pesquisadores engajados na defesa da democracia radical consideraram o processo elitista. Para esses críticos, a descentralização catarinense representou um processo burocrático e verticalizado que, embora discursivamente inclusivo, manteve o controle decisório concentrado em elites políticas e controlado pela esfera governamental.

Tais análises, contudo, tenderam a negligenciar os avanços institucionais e culturais proporcionados pela experiência, notadamente a criação de novos canais de articulação entre Estado e sociedade, que, ainda que limitados, ampliaram o repertório participativo e fortaleceram o tecido cívico regional. Além disso, tais críticas deixam de considerar que, sob a ótica da ciência econômica, estruturas descentralizadas podem produzir ganhos institucionais relevantes⁴. Sob essa lente, SDRs e CDRs podem ser compreendidos como arranjos institucionais capazes de mobilizar conhecimento tácito, reduzir a captura centralizada e adaptar políticas às especificidades regionais. Cabe também destacar que, os autores idealistas que até hoje persistem na defesa da democracia radical constituem uma expressiva e comprometida corrente de pensamento, dentro e fora das universidades. Por meio dela, autores, pesquisadores, professores e alunos constituíram elos de engajamento e mantêm uma concepção de democracia voltada à ampliação contínua da participação cidadã nos processos decisórios, com ênfase na inclusão de vozes historicamente marginalizadas. Para esses teóricos, inspirados em perspectivas como as de Laclau e Mouffe (2015), a democracia não é apenas um sistema de governo baseado em instituições formais, mas um

⁴ Para uma análise econômica dos benefícios institucionais da descentralização, ver: HAYEK, F. *The Use of Knowledge in Society* (1945); OLSON, M. *The Logic of Collective Action* (1965) e *The Rise and Decline of Nations* (1982); OSTROM, E. *Governing the Commons* (1990); NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990). Esses autores mostram como a descentralização reduz custos de informação, limita captura institucional e favorece soluções adaptadas ao contexto local.

projeto em constante construção, que precisa radicalizar os ideais de igualdade, liberdade e pluralidade.

Partindo da crítica às limitações das democracias liberais, os defensores da democracia radical reivindicam formas mais diretas, horizontais e deliberativas de tomada de decisão, onde o poder seja redistribuído para as bases sociais. Inspiram-se em abordagens teóricas desde autores como Trotsky (1879-1940), Michael Löwy (1938-), entre outros tantos que mereceriam lembrança, como o argentino Ernesto Laclau (1935-2014) e sua companheira belga Chantal Mouffe (1943-), além de autores da Escola de Frankfurt. A lista é reconhecidamente longa. Esses pensadores da democracia radical sempre consideram o conflito e as diferenças irreconciliáveis como componentes maniqueístas essenciais da política democrática. Não obstante, são autores pós-marxistas, porque vão além do conflito tradicional entre capitalistas e trabalhadores, compreendendo os conflitos sociais de modo mais amplo e difuso. Preferem falar em classes populares, em grupos identitários, rejeitam a homogeneização e propõem um modelo onde o dissenso e o contraditório (palavras que os encantam) sejam legitimados como parte da dinâmica democrática. Desse modo, criticam as estruturas de poder, reivindicando transformações estruturais e a criação de espaços de inclusão e justiça social (Rancière, 2005; Lefort, 1986). Essa concepção de democracia como espaço de permanente disputa simbólica, inclusão de sujeitos diversos e reconfiguração das fronteiras políticas inspira diversas leituras críticas das práticas institucionais vigentes. A partir dessa perspectiva, políticas públicas que, à primeira vista, parecem valorizar a autonomia e a eficiência – como é o caso de processos de descentralização – são frequentemente questionadas quanto ao seu efetivo compromisso com a participação cidadã e o fortalecimento democrático. É nesse contexto que se insere a análise da descentralização político-administrativa catarinense, criticada por autores vinculados ao campo democrático por sua baixa densidade participativa e seu distanciamento dos ideais de democracia radical e plural.

1. A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA CATARINENSE

O reconhecimento sobre os limites da participação em qualquer democracia deveria ser suficiente para avaliar os correspondentes limites observados pelos rigorosos críticos da extinta descentralização política catarinense. Entretanto, tais limites não tiveram relação com restrições à participação, pelo simples fato de que as reuniões que os 36 Conselhos de Desenvolvimento Regional promoviam regularmente eram abertas ao público, informadas pela imprensa e com direito à voz de quem quisesse se pronunciar. Os limites de participação política, em geral, estão relacionados ao desinteresse, à desinformação voluntária, à falta de tempo, mas também ao reconhecimento que a maioria, em cada comunidade, atribui à legitimidade das lideranças, incluindo as que compõem a sociedade organizada, ao largo dos poderes formais. Nesse sentido, a literatura econômica clássica já alertava para a impossibilidade de participação plena e homogênea. Friedrich Hayek (1945) destacava que o conhecimento relevante para a ação pública está disperso na sociedade e que não é possível mobilizar todos os indivíduos continuamente. A descentralização surge, portanto, como mecanismo para aproveitar o conhecimento tácito existente nas microrregiões, reduzindo o peso da participação direta e ampliando a eficiência das decisões públicas locais.

O fato, desconsiderado pelos seus críticos, é que a experiência de descentralização em Santa Catarina, entre 2003 e 2016, aproximou a administração pública das realidades regionais, conquanto tenha enfrentado desafios típicos do processo de transferência de poder. Houve restrições orçamentárias, resistências por parte da burocracia estatal, cujos funcionários públicos não tinham interesse em perder atribuições normativas transferidas do governo centralizado na capital para as SDR espalhadas territorialmente por todo o estado catarinense. Houve resistências por parte de deputados estaduais, que perderam a centralidade no atendimento às demandas microrregionais por conta do empoderamento dos integrantes das SDR e dos CDR. E, por fim, após os primeiros oito anos de vigor sob o controle de um governo eleito e reeleito, essas resistências reacionárias conseguiram se reagrupar. Então, com a morte do seu idealizador, Luiz Henrique da Silveira, em 2015, o processo sofreu um acelerado esvaziamento, algo que já estava em curso por desinteresse do governo subsequente, gerando mais uma solução de continuidade.

De fato, os críticos da descentralização catarinense não deram suficiente atenção a alguns desses obstáculos. Muitos desses autores não reconheceram as vantagens que esse processo promoveu e que poderiam ter se desenvolvido ao longo do tempo, inclusive com o apoio destes pensadores. Ao contrário, com suas críticas, acabaram por beneficiar as resistências reacionárias, em vez de contribuir com a expansão do processo. Em geral, como já dissemos em artigo anterior (Birkner, Alves e Silva, 2024), esses pesquisadores denunciavam a suposta falta de participação da sociedade no processo de descentralização. Enquanto uns acusavam o processo de elitista, outros reduziam seus efeitos ao que chamavam de desconcentração, em vez de descentralização (Filippim e Abrucio, 2010). Essa crítica, porém, ignorou que estruturas descentralizadas têm potencial para mitigar um dos problemas clássicos da ação coletiva identificados pelo economista estadunidense Mancur Olson (1965 e 1982). Segundo Olson, grupos organizados tendem a capturar o Estado central, mas a existência de arranjos institucionais em múltiplos níveis reduz esse risco. A estrutura catarinense, ao fragmentar o processo decisório em 36 regiões, ampliou a concorrência política e reduziu mecanismos de captura concentrada. Nessa perspectiva, inclusive, a estrutura abria caminho para o surgimento de novas lideranças, para o incômodo das velhas lideranças.

Em *Planejamento regional em Santa Catarina*, livro organizado por Theis (2023), da FURB, o autor e coautores fecham questão na direção de uma crítica às insuficiências da política de descentralização catarinense. A principal insuficiência dessa política governamental estaria na pouca participação social no processo. Na mesma direção, Theis e coautores concordam que a descentralização teria sido um modelo gerado de cima para baixo, em vez de valorizar e estimular iniciativas endógenas de descentralização (Theis, 2023, p. 90), inibindo ou anulando a mobilização de atores locais, mantendo o constante crescimento das desigualdades regionais (Nunes, apud Theis, 2023, p. 163).

Numa perspectiva semelhante aparece um artigo bastante referenciado, de Filippim e Abrucio, 2010. Ali, encontramos uma análise dos primeiros anos da experiência da descentralização catarinense. Os autores reconhecem que essa política governamental promoveu alguma ativação regionalizada do poder, bem como maior distribuição de recursos financeiros a microrregiões sem a representação devida no legislativo estadual.

Todavia, a tese geral é de que houve um processo paradoxal de concentração de poder do governo estadual na forma de extensão do controle político sobre as regiões. Os pesquisadores entendem que o estabelecimento das SDR, com toda a estrutura administrativa regionalizada e sob o controle direto do governo estadual, teria paradoxalmente centralizado as decisões. Nesse sentido, o artigo procurou apontar as supostas ou possíveis contradições das políticas de descentralização. No contexto analítico de temas como federalismo e descentralização do poder, a politóloga Celina Souza (2001) apresenta afirmações que foram úteis a alguns dos críticos do processo de descentralização catarinense. A autora observa que, ao contrário da expectativa de ampliação democrática, processos de descentralização podem muito bem reforçar elites locais e gerar novas formas de dominação política, especialmente quando não há mecanismos eficazes de participação e controle social. Em sua concepção, os pesquisadores desses processos políticos deveriam considerar que a democracia, por definição, opera dentro de certos limites estruturais e institucionais. Isso impediria que qualquer forma de descentralização superasse, por si só, os desafios inerentes à representação política e à equidade na tomada de decisões (Souza, 2001).

Estudos como de Mattei (2016) seguem esse raciocínio. O autor observa que, embora a iniciativa da descentralização catarinense tenha estimulado a desconcentração do poder decisório, o processo teria enfrentado desafios significativos, incluindo a reprodução de elites locais e a manutenção de desigualdades regionais. Esses obstáculos ressaltariam os limites inerentes à participação democrática e sugeririam que a descentralização, por si só, não é garantia de uma distribuição equitativa do poder ou de participação efetiva das comunidades no processo decisório. Portanto, seria crucial considerar essas complexidades ao avaliar as políticas de descentralização implementadas no estado catarinense (Mattei, 2016).

As análises de Souza e Mattei sobre os riscos da descentralização têm sentido, sobretudo ao alertar para o reforço de elites locais e a reprodução de assimetrias políticas. Contudo, é importante reconhecer que, no caso catarinense, o processo assumiu contornos particulares. A experiência de descentralização em Santa Catarina, especialmente com a institucionalização das Secretarias de Desenvolvimento Regional, gerou um cenário no qual

novas lideranças políticas e comunitárias emergiram nos espaços locais e regionais, muitas vezes em tensão com antigas formas de clientelismo. Em vez de fortalecer exclusivamente os deputados estaduais como intermediários tradicionais de verbas e projetos, a descentralização criou uma estrutura menos clientelista. Embora não tenha eliminado tais práticas, essa estrutura foi capaz de reduzir a influência direta e exclusiva dos parlamentares, favorecendo uma reorganização das alianças políticas. Ainda que as críticas à baixa participação popular nos colegiados regionais mereçam alguma atenção, o deslocamento parcial do poder tradicional, centralizado, também revela a complexidade dos efeitos políticos da descentralização. Esses efeitos não se restringiram à mera reprodução das hierarquias preexistentes, mas geraram espaços de influência ocupados por novos atores. Essa dinâmica encontra respaldo nas contribuições de Douglas North (1991), para quem as instituições evoluem quando se adaptam ao contexto local. Nessa direção, a criação das SDR e dos CDR representou exatamente a introdução de arranjos institucionais territorializados, coerentes com a antropologia econômica catarinense.

A experiência de descentralização em Santa Catarina, iniciada em 2003 com a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional e seus correspondentes Conselhos de Desenvolvimento Regional, objetivava aproximar a administração pública das comunidades locais e promover o desenvolvimento regional equilibrado. E obteve êxito nisso. A existência de 36 secretarias regionais, fisicamente instaladas, com um corpo de funcionários, assim como as reuniões periódicas e itinerantes em nível microrregional, com participação aberta às comunidades, representavam, por si só, uma evidência empírica dessa aproximação. Quanto ao nível de participação, os registros da presença de populares, para além dos representantes de entidades da sociedade organizada, puderam ser conferidos pela constatação das assinaturas nas atas das reuniões dos CDR. Contudo, se ainda assim observadores acadêmicos consideraram esses ambientes de insuficiente participação popular, considere-se o desinteresse espontâneo da maioria, respaldado nas liberdades negativas. Ademais, a literatura de Ostrom (1990) demonstra que comunidades locais tendem a desenvolver formas mais eficazes de governança quando dispõem de arenas institucionais próximas e acessíveis. Os CDR atendiam justamente a essa lógica de

governança policêntrica, criando espaços nos quais atores locais podiam influenciar políticas públicas de maneira mais direta, ainda que nem todos escolhessem fazê-lo.

2. O PODER DAS ELITES RESIDE NO SEU INTERESSE

Já, nas primeiras linhas do primeiro capítulo de *A elite do poder*, o sociólogo norte-americano Wright Mills (1916-1962) fazia lembrar que o poder dos homens comuns está circunscrito a pequenos ambientes, familiares, do trabalho e de vizinhança. A maioria das pessoas, continua o autor, não tem compreensão, muito menos controle sobre as decisões que os afetam. Acima delas, Mills elenca várias camadas, até chegar aos políticos, que ainda não seriam a tal “elite do poder”. E quando descreve o homem comum, na base de todas essas camadas, está se referindo à sociedade estadunidense da década de cinquenta (Mills, 1981). Essencialmente, trata-se da nação onde, um século e meio antes, Tocqueville reconheceu os fundamentos de “comunidade e democracia”, a mesma base cultural que Putnam denominou de “capital social”, quase meio século depois de Mills. Ou seja, se Mills admitia que em sua nação, de tradição democrática e descentralizada, a participação popular era uma utopia, imagine-se em países de tradição centralizadora, como o Brasil.

Obviamente, o poder sempre esteve circunscrito a poucos. Nas estruturas hierárquicas de cada sociedade, elites políticas, econômicas ou militares controlam os processos decisórios desde as sociedades antigas. Essa constatação é central na teoria das elites, conforme desenvolvida pelos italianos Vilfredo Pareto, Robert Michels e Gaetano Mosca. O pressuposto dos teóricos “das elites” é que, em qualquer sociedade organizada, uma minoria estruturada sempre governará sobre a maioria desorganizada, pois o poder depende da coesão e da capacidade de articulação dessa elite (Mosca, 1983). Na mesma perspectiva, Michels ([1911] 2001) formulou a “lei de ferro da oligarquia”, segundo a qual, mesmo organizações inicialmente democráticas tendem a consolidar lideranças centralizadas, perpetuando a desigualdade na distribuição do poder. Essas análises evidenciam que a concentração do poder não é um fenômeno acidental, mas sim um traço recorrente da organização social (Michels, 1982).

A tese da minoria no poder também encontra apoio no conceito de “dominação legítima”, de Max Weber, que inclui os três tipos de dominação pura, sendo eles o carismático, o tradicional e o racional-legal (Weber, 1991, cap. III, pp. 139-198). Cada um desses tipos ilustra formas distintas de manutenção da autoridade, mas em todas elas o poder tende a se estruturar em torno de pequenos grupos que detêm os meios de controle político e administrativo (Weber, 1991). Não se trata de reduzir esse entendimento à teoria elitista de Mills ou dos italianos Mosca, Pareto e Michels (Dela Porta, 2003). Isso porque o pressuposto em comum desses autores pode conduzir a argumentos de justificação do poder centralizado. Apesar da autenticidade da teoria das elites no poder, a centralização varia de sociedade a sociedade e entre fases históricas, num movimento de sístoles e diástoles. Sim, porque, desde o fim da chamada guerra fria, de 1945 a 1989, além da globalização econômica e do advento da internet, o poder se expandiu para muitos grupos sociais, e não apenas nas democracias liberais. As elites políticas e econômicas tradicionais deixaram de ter o controle exclusivo sobre a política e os teóricos das elites não discordariam disso. O poder se descentralizou, por razões de expansão da democracia, através do voto, e dos recursos disponíveis, proporcionados pela Educação, pela globalização e pelas tecnologias de informação e comunicação, gerando alterações de mobilidade social e mentalidade (Naim, 2013).

À luz da economia institucional contemporânea, esse processo de redistribuição relativa do poder pode ser compreendido como resultado da redução dos “custos de transação política”, na terminologia de North (1991). Isso acontece na medida em que novas tecnologias e maior acesso à informação ampliam as possibilidades de monitoramento das instituições por parte de grupos sociais diversos. Ainda assim, o poder permanece ancorado em estruturas formais e informais que favorecem minorias organizadas. No entanto, a participação política limitada continua sendo um fato que certos autores sempre reconheceram, enquanto outros criticam tais limites, superestimando o interesse popular na participação. Sem novidade quanto a isso, a teoria elitista sugere que a maioria dos indivíduos tem pouca ou nenhuma interferência nos processos decisórios que definem o interesse público, se comparados às elites.

Com toda a desconcentração do poder ocorrida por causa dos fatores acima mencionados, os processos decisórios continuarão exclusivistas como sempre foram. Mesmo que as democracias liberais ofereçam espaços de participação social através da livre associação, de eleições, de conselhos e espaços de debate e pressão social, isso não impede que as elites assegurem suas prioridades em detrimento dos interesses difusos da maioria. As elites sabem cooperar entre si (Naim, 2013). Além disso, contribuições de economistas como Hayek (1945) mostram que o conhecimento relevante para decisões públicas está disperso na sociedade. Daí decorre que elites políticas e burocráticas, mesmo bem-intencionadas, tendem a decidir com base em informação incompleta, reforçando assimetrias de poder e aumentando o risco de captura do Estado. Paradoxalmente, essa perspectiva reforça a ideia de que estruturas descentralizadas, como as SDR/CDR, poderiam funcionar como mecanismos de acesso ao conhecimento local, embora isso não elimine a inevitabilidade da atuação das elites regionais.

Quanto ao povo, nem mesmo os incentivos governamentais e institucionais são, na maioria das vezes, suficientes para tanto e essa constatação vai além da teoria das elites. Foi na mesma direção a análise do economista austríaco Joseph Schumpeter (1883-1950) que, em *Capitalismo, socialismo e democracia*, afirmava que a democracia real funciona mais como um método competitivo entre elites para obter o voto popular, do que como um governo direto do povo. Ou seja, sempre haverá líderes que decidem em nome da coletividade segundo sua própria visão (Schumpeter, 2017). Mesmo na mais ampla possibilidade de participação popular, haverá entre os participantes os mais dispostos a assumir responsabilidades e tomar decisões, em nome de outros, porém de acordo com a sua perspectiva e seus interesses. Nada mais parece tão óbvio no terreno da política quanto a lei férrea da oligarquia e argumentar contra isso não passa das circunscrições da utopia (Michels, 1982). Schumpeter afirmava que a maioria dos cidadãos tem pouco interesse em participar ativamente da política, limitando-se a escolher entre elites concorrentes nas eleições. Ele descreve o eleitor médio como passivo e pouco informado, preferindo delegar o poder a especialistas (Schumpeter, 2017). Essa visão dialoga com Olson (1965; 1982), para quem grupos organizados tendem a capturar o Estado central, enquanto indivíduos dispersos sofrem incentivos negativos à ação coletiva. Assim, estruturas descentralizadas –

como arranjos regionais – podem atuar como barreiras à captura, ao distribuir a influência por diferentes arenas decisórias.

Na perspectiva de Schumpeter, a impassibilidade política da maioria não representa uma falha moral ou cívica. É tão somente a consequência estrutural das democracias modernas, onde a complexidade dos temas públicos e a rotina exaustiva do trabalho cotidiano reduzem a disposição das pessoas ao engajamento. Além do que, a saturação de informações contraditórias nos meios de comunicação contribui para o ceticismo e a desconfiança generalizada, desestimulando o exercício ativo da cidadania. Em contextos de desigualdade socioeconômica, esse desinteresse se aprofunda ainda mais, pois a percepção de impotência frente às estruturas de poder reforça a ideia de que a participação política não gera resultados concretos. Raciocina na mesma perspectiva o cientista político italiano Giovanni Sartori (1924-2017). Em sua *Teoria da Democracia Revisitada*, o autor trata do debate conceitual e normativo sobre a democracia, analisando a viabilidade da democracia representativa e os limites da participação direta. Sartori reforça a ideia de que a democracia representativa só funciona justamente porque a maioria dos cidadãos não quer ou não tem tempo para participar ativamente. Ele sustenta que a política requer conhecimento e dedicação, o que faz com que a maioria prefira delegar decisões às elites. Nesse sentido, é necessário reconhecer que a participação direta da maioria não garante as melhores decisões, justamente pela falta de interesse e consequente despreparo (Sartori, 1994).

A análise de Sartori se conecta à tradição mais ampla da teoria das elites na ciência política. O raciocínio é que, em sociedades complexas e de larga escala, a tomada de decisões políticas inevitavelmente recai nas mãos de uma minoria relativamente pequena e organizada. É concordante com a perspectiva de Schumpeter, sugerindo que a democracia funciona não por meio do governo direto do povo, mas como uma competição entre elites pelo voto do público. Não se trata de negar a legitimidade democrática, mas de reconhecê-la como um sistema em que a principal função do cidadão é de escolher entre elites concorrentes, ao invés de participar diretamente do processo decisório. Nessa direção, a democracia representativa não é uma falha de participação, mas uma resposta racional às restrições de tempo, informação e competência política que caracterizam a vida moderna. Não é diferente a apreciação do economista e cientista político estadunidense Anthony

Downs, cuja análise interdisciplinar entre a economia e a ciência política sugere uma explicação utilitarista ao comportamento eleitoral e à dinâmica das democracias representativas. Em sua obra mais notável, *Uma Teoria Econômica da Democracia* (1957), Downs usa os princípios da teoria da escolha racional, tradicionalmente empregada na economia, para compreender os mecanismos de funcionamento da política democrática. Nesse contexto, eleitores, políticos ou partidos agem movidos pela lógica da maximização de benefícios e da minimização de custos, isto é, tomam decisões políticas de modo análogo ao comportamento econômico no mercado.

A partir dessa premissa, o autor desenvolve o conhecido conceito de ignorância racional, segundo o qual os cidadãos tendem a não se informar profundamente sobre política. Por essa razão, eles tendem a abster-se de participar ativamente do processo democrático porque, em termos de tempo e esforço cognitivo, o custo de adquirir informação confiável e detalhada supera os benefícios individuais esperados com o voto. Em outras palavras, o eleitor percebe que sua ação isolada dificilmente alterará o resultado de uma eleição ou decisão pública. Essa seria a razão pela qual a apatia e a abstenção tornam-se atitudes logicamente justificáveis dentro de uma estrutura racional de incentivos. Com esse raciocínio, Downs desafia a visão idealizada do cidadão plenamente informado e engajado, predominante nas teorias normativas da democracia, e introduz uma abordagem mais realista e comportamental, que reconhece as limitações cognitivas e motivacionais do eleitor comum. Sua análise mostra que a democracia, longe de ser um espaço de virtude cívica universal, opera segundo padrões previsíveis de racionalidade limitada. Por isso, a informação política é um bem escasso e os partidos desempenham o papel de redutores de incerteza, oferecendo aos eleitores sinais simplificados sobre programas e ideologias.

Nesse sentido é que obra de Downs inaugura uma tradição de estudos que concebe o sistema político como um mercado de ideias e preferências, em que políticos competem por votos da mesma forma que empresas competem por consumidores (Downs, 1999). O autor não desqualifica a democracia, mas busca compreendê-la como um mecanismo institucional de equilíbrio entre interesses privados e bens públicos, no qual a racionalidade individual pode, paradoxalmente, sustentar o funcionamento coletivo do sistema. Essa perspectiva influenciou profundamente o pensamento político contemporâneo, abrindo espaço para o

desenvolvimento da teoria da escolha pública e para análises mais pragmáticas sobre o comportamento político nas sociedades de massa. O raciocínio encontra respaldo nas reflexões de Seymour Martin Lipset. Em suas análises sobre as condições sociais da democracia, este sociólogo estadunidense afirma que, em democracias consolidadas, a participação política tende a ser naturalmente mais limitada. Isso não significaria a fragilização do ambiente político, ao contrário, representaria a própria estabilidade institucional. Assim, ao confiarem no funcionamento das instituições democráticas e na previsibilidade das regras do jogo político, os cidadãos não sentem necessidade de engajamento permanente. Assim como Downs, Lipset compreende a política a partir de uma lógica racional, qual seja, a de que o distanciamento do cidadão comum não significa total desinteresse, mas seria reflexo de um sistema em que os mecanismos de representação funcionam. E, ao funcionarem, permitem que a maioria da população delegue, com relativa tranquilidade, as decisões às elites políticas (Lipset, 1963). Nesse sentido, tanto a teoria da ignorância racional quanto da confiança institucional, cada uma delas reforça a ideia de que a participação política massiva não é condição necessária, nem desejável, para a saúde das democracias modernas.

Até mesmo o cientista político Robert Putnam, referência obrigatória ao tema da descentralização, reconhece o caráter espontâneo do desinteresse na participação política direta. Se em *Comunidade e democracia* (Putnam, 1996) o autor destacou o capital social histórico para explicar a vitalidade da descentralização política na Itália, anos depois publica um trabalho em que admite o arrefecimento do capital social nos Estados Unidos. Em *Bowling Alone* (Putnam, 2000), Putnam afirma que os Estados Unidos historicamente cultivaram uma cultura de participação cívica. O engajamento cívico, já reconhecido por Tocqueville em *Democracia na América*, teria sido especialmente forte no século XIX e no início do século XX, mas declinado a partir das décadas de 1960 e 1970. Putnam atribui esse declínio a uma série de fatores, entre eles, a mudanças sociais como o individualismo e o enfraquecimento das redes comunitárias, por conta das mudanças geracionais (a geração pós-Segunda Guerra era mais engajada civicamente que as seguintes); as transformações tecnológicas (como o crescimento da televisão e, mais tarde, da internet); e as pressões econômicas e mudanças nos padrões de trabalho. E, em termos políticos, a estabilidade

institucional e a confiança na previsibilidade do regime democrático também geraram uma espécie de “acomodação cívica”. Essa ideia se expressa, por exemplo, quando Putnam menciona que em contextos onde o sistema político parece estável e previsível, a motivação para o engajamento ativo pode diminuir. Nessa direção, as pessoas passariam a considerar a democracia algo garantido, e não algo que exige sua participação contínua (Putnam, 2000). Essa constatação dialoga diretamente com a economia institucional contemporânea⁵.

Portanto, a considerar as inferências desses autores, trata-se de aceitar o fato de que, ao implementar uma experiência de descentralização político-administrativa em 2003, o governo de Santa Catarina não o fez por mero interesse eleitoral. Tampouco o fez planejando evitar a participação ampla da sociedade. É insensato acreditar nisso, seja por conta da publicidade, seja pelos convites abertos ao público, inclusive aos críticos do processo – sem contar a participação real empiricamente comprovada nas reuniões dos CDR. O fato é que o individualismo e a indiferença da maioria, já advertia Tocqueville, tende a ser gerado pela própria democracia, através do Estado de bem-estar e de direitos. São o seu protecionismo e o razoável funcionamento das instituições os fatores que enfraquecem o interesse cívico de indivíduos que voluntariamente não demonstram disposição de participar. Nesse panorama, as inferências de autores como Putnam e outros contribuem para o entendimento mais realista sobre a democracia atual e os limites espontâneos da participação social direta. Compreendido isso, seria prudente relativizar a ideia do que se entende por “pouca participação”. Por extensão, do ponto de vista econômico, essa dinâmica também se explica pelo fato de que a participação política possui altos custos individuais e retornos difusos e limitados. É como interpretam teóricos da escolha pública, sobretudo Buchanan e Tullock (1962), ao observarem que tais custos e a baixa expectativa tornam a baixa participação política uma escolha racional dos indivíduos.

Portanto, seria sensato que os críticos da descentralização tivessem reconhecido ligeiramente três fatos. O primeiro é que, ao contrário do que afirmaram vários deles, houve participação permanente da sociedade organizada no processo. Isso pôde ser atestado por

⁵ GREIF, A. *Institutions and the Path to the Modern Economy* (2006) e ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Why Nations Fail* (2012) aprofundam a relação entre estabilidade institucional, previsibilidade e acomodação comportamental em democracias consolidadas.

todos que efetivamente participaram do processo e está registrado nas atas das reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento Regional. O segundo é que os segmentos que não participaram, o fizeram por desinteresse ou opção política de oposição ao governo e não por falta de convite. O terceiro é que, no Estado de bem-estar e de direito das democracias representativas e urbanas, a maioria não participa, simplesmente, por exercer sua liberdade negativa de não querer participar (Berlin, 2002).

3. A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA CATARINENSE

Esse reconhecimento sobre os limites da participação em qualquer democracia deveria ser suficiente para avaliar os correspondentes limites observados pelos rigorosos críticos da extinta descentralização política catarinense. Entretanto, tais limites não tinham a ver com restrições à participação, pelo simples fato de que as reuniões que os 36 Conselhos de Desenvolvimento Regional promoveram regularmente eram abertas ao público e com direito à voz. Na prática, as SDR (órgãos operacionais) e seus CDR (órgãos deliberativos) promoveram algum grau de descentralização e um nível significativo de participação. Embora não haja uma escala classificatória para mensurar níveis de descentralização e participação, essas características existiram, de fato. A participação social foi registrada em atas e relatórios (Santa Catarina, 2010), mas também constatada por observação empírica (Birkner; Tomio; Bazzanella, 2010). Além disso, não houve experiência estadual de descentralização equiparável no Brasil, em termos de estrutura administrativa e efetiva aproximação entre governo e Sociedade. Experiências estaduais de descentralização frequentemente citadas como comparativas incluem os casos do Ceará (reforma do planejamento regional a partir dos anos 1990), do Rio Grande do Sul (Sistema de Participação Popular, através dos Conselhos de Desenvolvimento Regional - COREDEs) e de Minas Gerais (modelos de regionalização administrativa nos anos 2000). Nenhuma delas, porém, reproduziu a estrutura institucional catarinense (Birkner, 2007).

Conquanto as críticas à descentralização tenham sido úteis e mesmo indispensáveis, revelam insuficiências interpretativas, ora epidérmicas, ora equivocadas, além de antipatias ideológicas implícitas. A impercepção de certos aspectos foi, com frequência, o resultado de

esquemas analíticos de teorias hegemônicas e tipos ideais abstratos que, aplicados a certas realidades, impedem a detecção de particularidades. Analisar o comportamento político em Santa Catarina é parcialmente diferente de observá-lo no Brasil geral, em Brasília, em Minas Gerais, e mesmo nos estados vizinhos. Nesse aspecto, a mais expressiva das particularidades foi desprezada por todos os críticos da descentralização em Santa Catarina, e diz respeito à antropologia política e econômica do estado. Esse elemento antropológico-institucional, aliás, é coerente com a literatura da economia institucional, sobretudo com os apontamentos de North (1991) sobre como as instituições se desenvolvem em estreita aderência aos costumes, incentivos e padrões culturais locais, e não como transposições mecânicas de modelos formais. E, para usar um termo familiar aos críticos, diz respeito ao capital social que Santa Catarina manifesta a seu modo e que foi notavelmente despertado pela descentralização, conquanto desprezado pelos analistas que criticaram o processo.

E a razão disso é simples e foi observada em artigo anterior (Birkner, Alves; Silva, 2024): o tipo ideal de “participação” que os críticos da descentralização sempre tiveram em mente é incompatível com a realidade. Enquanto o ideal antielitista de participação demanda a presença ampla dos afetados, a realidade mostra que a participação política é invariavelmente constituída por uma ínfima fração de atores cívicos interessados. É tão simples quanto reconhecer que nas democracias de massa o sistema é necessariamente representativo e relativamente centralizado. E acontece pela concordância contratualista dos representados e pelo seu fraco interesse cívico. Se assim não fosse, as seções nas câmaras de vereadores viveriam lotadas de cidadãos politizados. E é essa concepção idealizada e radical de democracia direta, convicta da importância da participação social, que levou os críticos da descentralização a denunciarem a “falta de envolvimento entre os atores sociais” (Theis et al., 2023). Esse equívoco analítico demonstra, inclusive, um distanciamento em relação às contribuições de autores como Olson (1965), para quem os incentivos à ação coletiva são estruturalmente escassos, o que torna irrealista supor a presença massiva da sociedade civil em ambientes decisórios.

Contudo, não é só a realidade das democracias de massa (representativas) que afeta o humor dos defensores da “participação social”. Eles até toleram o sistema representativo, porque ali há sempre a possibilidade de encaixar suas teorias mecânicas a explicar as

insuficiências e vislumbrar alternativas utópicas. De modo geral, pode-se afirmar, a realidade das democracias liberais, cuja consecução da vontade popular se expressa de forma representativa e indireta, é também o palco da sobrevivência desses pensadores engajados. É essa realidade politicamente “imperfeita” que lhes proporciona os devaneios do “pensamento crítico” que consideram tão essencial à formação do povo. Tal compromisso moral com o devir político lhes confere publicações, convites, honrarias, senso de pertencimento grupal e lhes dá sobrevida acadêmica entre os seus. Todavia, não lhes garante a compreensão sobre a realidade “imperfeita”, conquanto generosamente aberta às suas críticas. O que os incomoda verdadeiramente são as realidades culturais específicas que dificultam suas análises, desparafusando seus esquemas analíticos. De fato, essas especificidades culturais, existentes em qualquer sociedade, nação ou unidade federativa subnacional, embargam a vida de muitos cientistas sociais, tão propensos aos determinismos conceituais. Nas análises orientadas, não pelo tipo ideal, mas idealizado da democracia direta, a desconsideração homogeneizante das particularidades culturais é tão evidente quanto o desprezo por pequenos resultados. E não é que tais particularidades e resultados não possam se repetir aqui e ali. Elas até contribuem para certas generalizações, em função de semelhanças observadas em outras sociedades.

O problema está em que particularidades culturais e pequenos resultados não se encaixam no determinismo conceitual e no devir político dos defensores da ampla e utópica “participação social”. Essa cegueira analítica, aliás, negligencia conceitos contemporâneos como o de governança policêntrica formulado por Ostrom (1990), cuja essência é reconhecer justamente a diversidade de arranjos institucionais e a relevância das capacidades locais na produção de resultados públicos. Para eles, é a quantidade, e não a qualidade, o fator determinante da participação social. Nessa direção, a quantidade de participação social estaria proporcionalmente correlacionada à eficácia da gestão pública. Quanto mais numérica a participação, mais justos seriam os resultados do processo político (Quanto Mais..., 2024).

Nessa perspectiva engajada, torna-se difícil admitir a validade de pequenas e graduais reformas institucionais em direção à descentralização ou à ampliação dos ambientes democráticos. A eterna insatisfação com uma realidade imperfeita, “elitista” e

presumidamente excludente, os leva a menosprezar pequenos avanços. Então, é sempre tudo ou nada. E, nessa perspectiva, os defensores da democracia direta demonstram correspondente desprezo pelo conservadorismo, cuja característica é o gradualismo das reformas nos pequeno e médio prazos. Paradoxalmente, ignoram a vasta literatura econômica que reconhece o incrementalismo institucional como mecanismo eficiente de adaptação social, algo presente em North (1991) e, em outro registro, nos argumentos evolucionários de Hayek (1945) sobre a impossibilidade do planejamento centralizado captar o conhecimento disperso que sustenta melhorias graduais.

Outrossim, o gradualismo conservador contempla uma concepção intermediária, não radical, de participação social. Primeiramente, isso tem relação com o mencionado realismo político da teoria das elites, qual seja: onde quer que haja sociedade, há uma elite do poder, na expressão de Mills (1981). Em segundo lugar, tem a ver com as circunstâncias culturais de cada sociedade. Nessa segunda perspectiva, existem, grosso modo, duas circunstâncias. De um lado, estão as sociedades muito desiguais, cujos poderes político e econômico têm a mesma origem, absolutamente atrelados e concentrados. As relações de poder são de patronato, absolutamente verticais, autoritárias do tipo mando e obediência. Em geral, essa é a preconcepção a partir da qual os defensores da participação ampla desenrolam seus argumentos. Nesse cenário, todos os governos aos quais se opõe são por eles considerados autoritários. Revelando um anarquismo romântico e juvenil, enxergam o caráter antidemocrático em quaisquer sejam as políticas de governos que não consideram populares, não importa o contexto, muito menos os detalhes.

De outro lado, estão as sociedades menos desiguais, que constituem relações diagonais, mais próximas do horizonte do que do vértice. Ali, como aqui, o poder é menos concentrado e a participação de grupos organizados influencia os processos decisórios. As relações de poder são marcadas pela presença de autores intermediários que podem relativizar as decisões e interesses das elites políticas e econômicas. Há uma infinita variedade de situações em cada caso, mas é possível atribuir a desconcentração do poder à presença de organizações como universidades, sindicatos, associações setoriais, autarquias e, seguramente, a indivíduos relativamente independentes, que demonstram interesse cívico, boa informação e capacidade argumentativa. Esses agentes aparecem quando são

convidados. E, na presença desse tipo de tecido institucional denso, a descentralização tende a funcionar como mecanismo de ampliação dos freios e contrapesos sociais, aproximando-se do que a nova economia institucional denomina “mecanismos de governança policêntrica” (Ostrom, 2010).

Essa distinção entre sociedades mais e menos desiguais e mais ou menos concentradas não recebe a consideração dos defensores da democracia radical. Na profundidade filosófica de suas estruturas de análise política está a convicção de uma sociedade originalmente conflituosa e insolúvel pelas instituições tradicionais. Vícios de origem: para esses autores, todas as sociedades liberal-democráticas seriam, essencialmente, injustas, desiguais e antidemocráticas, pela sua ordem política burguesa, conservadora e suas instituições excludentes. Nessa concepção, as democracias liberais são marcadas por desigualdades intrínsecas devidas à estrutura de classe, o que as torna essencialmente antidemocráticas do ponto de vista de uma democracia mais radical (Anderson, 2019). Muito diferente desse entendimento parte o pressuposto geral dos autores da teoria pluralista, que percebeu uma estrutura menos centralizada na composição do poder em sociedade. O poder estaria distribuído entre elites institucionais formais e informais. Em sua famosa obra *Quem governa? Democracia e poder em uma cidade americana*, o cientista político norte-americano Robert Dahl (1915-2014) demonstrou como os recursos políticos, econômicos e simbólicos se distribuem de maneira dispersa entre os vários grupos de poder.

Na perspectiva de Dahl, vários grupos distintos competem por interferência nos processos decisórios que definem as políticas, impedindo o monopólio do poder, cujo fenômeno é característico nas sociedades antidemocráticas. Nas sociedades politicamente menos concentradas, os resultados políticos são produto de negociação, compromisso e equilíbrio desses interesses diversos. E, nessa direção, o autor encara o conflito como natural e saudável, o poder é relativamente compartilhado e os setores organizados da sociedade civil são fundamentais na política (Dahl, 1997). Soma-se a isso a intuição hayekiana sobre o conhecimento disperso: quanto maior a capilaridade dos arranjos institucionais, maior a capacidade de incorporar informação local aos processos decisórios (Hayek, 1945). Essa é uma perspectiva de inegável constatação em sociedades menos desiguais e,

consequentemente, menos verticalizadas. E, na medida em que políticas governamentais promovem ações de descentralização dos processos decisórios, a participação aumenta, atraindo a sociedade organizada. A tese da teoria das elites continua valendo, porque continua sendo uma minoria interessada.

Não obstante, o pressuposto da poliarquia vale para distinguir sociedades de tradição mais e menos participativas, isto é, entre as que apresentam uma sociedade civil organizada e aquelas em que o processo decisório é definido de modo estritamente oligárquico. Onde as características são a pequena propriedade, o cooperativismo, a indústria, menor desigualdade social, maiores níveis de educação, ao largo da presença de instituições universitárias, entre outras características, o poder é naturalmente menos concentrado. É exatamente nessas condições que emergem arranjos híbridos de governança, nem totalmente centralizados, nem totalmente horizontais. Nessa perspectiva, Rodrik (2007), também Fukuyama (2014) utilizam o conceito de ecossistemas institucionais locais para explicar arranjos híbridos de governança que combinam normas, redes e confiança comunitária. Em geral, diante desses contextos, os argumentos contrários dos defensores da “participação social” perdem força retórica. É quando o capital social latente se manifesta ao ser provocado em situações de interesse público. Esse foi o caso das SDR e das reuniões regulares e itinerantes entre os municípios catarinenses nos correspondentes CDR. A descentralização político-administrativa provocou deliberadamente as situações de interesse público e com isso despertou o capital social existente desde a formação das comunidades locais-regionais, baseadas na pequena propriedade e na ajuda mútua. E, quando as circunstâncias convocam essas comunidades à participação, os vários agentes com preparo e disposição ao debate público aparecem e exercem influência sobre os processos decisórios.

Nesse ponto, é possível interpretar a experiência catarinense como um exemplo de “coordenação adaptativa”. Autores como Helmke e Letitsky (2006) definem tal conceito como arranjos institucionais que evoluem gradualmente por meio da combinação entre regras formais e práticas informais. Enquanto isso, Williamson (1985) fundamenta a relação entre descentralização e redução de custos de transação. Paralelamente, Mahoney e Thelen (2010) destacam mudanças graduais impulsionadas por atores locais. E, na comparação

com as Secretarias de Desenvolvimento Regional e seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional, vale lembrar, ainda, as pesquisas de Bevir (2013), como também de Scharpf (1997), ao analisarem redes policêntricas de governança capazes de reduzir assimetrias informacionais, gerando eficiência cívica e eficácia política.

Essa ideia conservadora de participação é, a um tempo, orientada por resultados e mais vinculada à cultura cívica do que à democracia direta. Não se trata de cidadãos envolvidos na governação e habituados à rotineira interferência na formulação de políticas públicas. Isso é para poucos. Trata-se do sentido de comunidade e compromisso com valores e atitudes de apoio à governança. No lugar da participação direta, está a confiança na representação da parte organizada da Sociedade e não subjugada ao mando patronal. A confiança da comunidade não se expressa simplesmente numa relação de subserviência ao parlamentar distante, em Florianópolis ou em Brasília. A outorga comunitária se expressa no reconhecimento à legitimidade do representante local, seja essa representação formal ou informal. Trata-se, portanto, de uma lógica de proximidade institucional, em que o vínculo social substitui a expectativa de participação massiva e contínua.

Nessa direção, vale enfatizar: além dos atores tradicionais (prefeitos, vereadores e deputados, entre outros agentes da esfera estadual), entra em cena o agente da sociedade civil. Ele atua pelo desejo natural de engajamento, conhecimentos e habilidades reconhecidas na comunidade, sendo um agente político informal, útil e confiável, voluntário, não obstante designado. Pode ser um técnico de uma autarquia governamental de assistência aos agricultores, um professor universitário, um engenheiro civil de reconhecida competência, um diretor de sindicato, um secretário de educação, de agricultura, que seja também um membro respeitado na comunidade. E foi principalmente esse tipo de agente político que a descentralização trouxe à cena. Foi esse cenário que a descentralização catarinense potencializou a partir da ramificação governamental em 36 microrregiões. Despertou um grau de civismo e de participação social gradual e intermediária, no lugar da “participação deliberativa ampla e radical” que não passa de uma utopia acadêmica. Em linguagem econômica poder-se-ia dizer que a descentralização reduziu custos de transação, aproximando agentes, diminuindo assimetrias de informação e ampliando a previsibilidade institucional (Bever, 2013, Scharpf, 1997). O que a descentralização promoveu não foi a

participação de todos os afetados, algo que povoa o imaginário dos defensores da participação ampla, inspirados no ideal da democracia direta. O que as SDR e os CDR ativaram foi o comunitarismo municipal e intermunicipal, ampliando o protagonismo de lideranças locais a um nível microrregional com status estadual. Permitiram encontros regulares, frequentemente mensais e itinerantes, entre atores políticos voluntários e formais, vizinhos munícipes empoderados.

Não houve privação de participação, ao contrário, o que se viu foi uma oportunidade de centenas de agentes cívicos interessados em ocupar um novo espaço de diálogo, de proposição e influência nos processos decisórios. Eles estiveram incumbidos de representar seus interesses setoriais, citadinos e microrregionais perante a estrutura governamental estadual, o que não acontecia antes. E esse espaço eram os CDR, compostos por membros representando diferentes setores da sociedade, incluindo:

Quadro 1: Composição dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR)

Categoria	Descrição
Representantes do Governo Estadual	Integrantes das Secretarias de Desenvolvimento Regional e outros órgãos governamentais com atuação na região.
Prefeitos Municipais	Cada município da região correspondente à SDR era representado pelo prefeito ou um representante indicado.
Representantes do Legislativo Municipal	Vereadores de municípios que compunham a região de atuação.
Representantes da Sociedade Civil	Entidades empresariais, sindicatos, associações comunitárias e empresariais, ONGs, cooperativas, autarquias públicas e outros grupos representativos.
Instituições de Ensino e Pesquisa	Universidades e instituições de ensino superior que colaboravam com estudos e pesquisas para o desenvolvimento local.
Outros Atores Locais	Membros de organizações religiosas, culturais e de áreas como saúde e educação, conforme as necessidades regionais.

Fonte: Santa Catarina (2010)

Tomados como referência em outros estados brasileiros (Birkner, 2007), esses Conselhos tinham como objetivo definir prioridades para investimentos, planejar ações de desenvolvimento e garantir que as políticas públicas estivessem alinhadas às necessidades regionais. Eles funcionaram como espaços permanentes de diálogo e decisão conjunta,

promovendo uma gestão governamental efetivamente participativa. É intrigante que os críticos da descentralização catarinense não tenham reconhecido esse fato. A composição dos CDR e a responsabilidade de deliberar foi um fato inédito, tanto quanto o caráter público e participativo das reuniões desses Conselhos, onde a deliberação era feita na presença de quem quisesse estar lá. Segundo depoimento de Túlio Tavares dos Santos, ex-secretário adjunto do Planejamento do Estado, “o processo de descentralização foi participativo e transparente, transferindo o poder de decisão aos CDR, lembremos, formados por prefeitos, presidentes de câmara e representantes da sociedade civil de cada município. O poder central diminuiu, as forças da burocracia centralizada perderam exclusividade e o corporativismo de classes foi afetado, enquanto o Estado tornou-se mais ágil para investir naquilo que a população local apontava como o verdadeiro problema”.⁶

Noutra expressão, a descentralização ativou o capital social microrregional de uma Sociedade conservadora: a Sociedade catarinense, cujas especificidades antropológicas afetam suas instituições políticas, tanto quanto determinam, limitam ou potenciam reformas institucionais e políticas públicas, como em qualquer lugar. No caso catarinense, trata-se de uma conformação cultural própria. É baseada na pequena propriedade agrícola, na ampla presença da microempresa e na diversificação produtiva, fatores que conformam uma dinâmica notavelmente produtiva e integrada numa rede de pequenas e médias cidades interligadas por curtas distâncias e farta comunicação. Embora não seja uma condição comparativamente exclusiva, pode-se afirmar que onde tais características existem, a desigualdade é menor, as relações são mais horizontais e o capital social está mais propenso a ser ativado (FAO, 2022; Sachs, 2007; Santos, 2000). Por extensão, também se baseia no senso de autonomia, na autoestima pela identidade local-regional, consequência desses e outros fatores histórico-culturais que requerem a devida consideração analítica, quando não o aprofundamento investigativo. Tudo isso inclui a forte presença do cooperativismo⁷ (Anuário Coop, 2024). Nesse ponto, torna-se pertinente destacar a contribuição

⁶ Depoimento concedido a Walter Birkner em 14 de novembro de 2024.

⁷ Dados do Anuário do Cooperativismo Brasileiro (OCB, 2023), apontam que Santa Catarina é o estado com maior número de cooperados do Brasil, com mais de quatro milhões de cooperados, o que representa mais da metade da população do estado, que é de aproximadamente sete e meio milhões de habitantes. SC é seguida por RS, PR e SP.

institucionalista contemporânea, sobretudo de autores que atentam para o papel das instituições intermediárias e dos arranjos de governança territorial. Autores como James Mahoney e Kathleen Thelen (2010) enfatizam que mudanças institucionais graduais tendem a emergir em ambientes onde atores locais dispõem de relativa autonomia e capacidade de adaptação, como é o caso catarinense.

Da mesma forma, a literatura sobre *governance networks* reforça essa interpretação. Autores como Mark Bevir (2013) e Fritz Scharpf (1997) argumentam que estruturas policêntricas aproximam a formulação de políticas da base social, aumentam a capacidade adaptativa do Estado e reduzem defasagens informacionais entre governo e sociedade. Nessa leitura, a descentralização catarinense constituiu um arranjo institucional coerente com modelos contemporâneos de governança territorial, ao favorecer a interlocução regular entre lideranças locais, técnicos, gestores regionais e representantes da sociedade. Esse tipo de desenho institucional cria condições favoráveis ao surgimento de arranjos adaptativos, coerentes com as tradições institucionalistas que valorizam incrementalismo, aprendizado social e coordenação distribuída. Portanto, ao denunciar a falta de participação social, o que os críticos da descentralização catarinense deixam subentendido, e conceitualmente bem conhecem, é o tipo ideal da democracia direta. E, intrínseca ao padrão analítico desse tipo ideal abstrato (idealizado) está uma pressuposição homogeneizante de que a participação social ampla é uma aspiração, consciente ou não, de todos os povos. Mais que um pressuposto dedutivo, trata-se de inegável presunção moral e de um compromisso com o devir histórico. Não é ciência política, é filosofia política engajada, proponente de mudanças radicais como alternativa a todo conservadorismo, por natureza “excludente”. Assim, o que proponentes da ampla participação social desconsideram é todo tipo de conservadorismo, como se este fosse o antônimo à participação política.

Diferente disso, o conservadorismo político concebe a participação social menos numerosa, nem por isso antidemocrática. Mais pautada pelo realismo das circunstâncias e dos limites, prazos e resultados, a cultura conservadora na política é mais propícia e tolerante a resultados parciais, avanços e recuos. Aproveita os recursos e ganhos parciais e reconhece na política um espaço de disputas que não é ocupado por todos, nem pela maioria, e que grandes mudanças são tão lentas quanto sugere o dito popular provinciano de que “as

melancias se ajeitam no andar da carroça”. A presunção da dicotomia entre certo e errado não passa de uma conjectura moral sem sentido prático. O fato é que a cultura política é essencialmente assim, limitada, não obstante compatível com a ideia moderada da teoria pluralista. E, com todas as variações geográficas existentes na realidade, as especificidades da cultura política locais e regionais inerentes ao conservadorismo bem que poderiam caber no conceito de multiculturalismo que os defensores da ampla “participação social” conhecem bem na atualidade.

Não obstante, num sentido geral, uma cultura é conservadora quando, por definição, antiutópica e pouco ambiciosa. A cultura conservadora é comunitarista e suas aspirações não são globais, nem revolucionárias, ao contrário, presas a necessidades cotidianas de curto prazo e circunscritas aos limites localistas que a vista alcança. No caso de Santa Catarina, esse conservadorismo é constituído pelos já mencionados fatores de formação socioeconômica e geografia humana, que moldam sua cultura política. Essa formação é descentralizada, microrregional, autônoma e avessa a imposições e interferências estranhas aos costumes, inclusive a pressupostos racionais em defesa da ampla participação social de pretensões universalistas. Some-se a tradição na pequena propriedade, nos empreendimentos daí oriundos, aliados ao cooperativismo. Essa conjunção propiciou o desenvolvimento endógeno, causa genuína da menor desigualdade do País (Santa Catarina, 2025), da melhor distribuição de renda, entre outros fatores estatisticamente reconhecidos, por exemplo, no Relatório de Competitividade do Centro de Liderança Pública (2025). Do ponto de vista da antropologia política, o resultado disso é a consciência coletiva de uma sociedade ativa, avessa a intervenções exógenas e propensa à conservação de sua trajetória autônoma.

Em nada essencialmente diferente de qualquer cultura conservadora, o conservadorismo catarinense se adapta às circunstâncias, preservando sua estrutura sociocultural, incluindo a vocação histórica de autonomia. Isso resulta na resistência a imposições centralizadoras e modelos universalistas, antitéticos ao comunitarismo local-microrregional. Tal conservadorismo soma moderação e tradição hierárquica branda à eficiência econômica, que resulta em prosperidade e reproduz menor desigualdade. A mentalidade política é provinciana, de pouco protagonismo nacional e raro apelo ao

engajamento popular. Enquanto isso, seus indicadores socioeconômicos são os melhores do País. Tal qual as pequenas nações, como sugere o sociólogo canadense Mathieu Bock-Coté, também as unidades federativas politicamente periféricas como o estado catarinense e suas microrregiões se definem muito mais na “singularidade cultural, e jamais têm a ilusão de se acreditarem imediatamente universais” (Bock-Coté, 2019, p. 275).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das democracias representativas e dos limites da participação social direta revela um padrão recorrente: a maior parte dos cidadãos não participa ativamente da política. E assim o é por livre opção, pouco interesse ou limitada capacidade, e não por qualquer constrangimento ou impedimento formal. Essa constatação é recorrente em diferentes tradições teóricas. Giovanni Sartori (1994) ressalta que a democracia representativa só funciona porque a maioria prefere delegar decisões às elites, reconhecendo o custo do tempo e do conhecimento exigido pela participação direta. Anthony Downs (1999), por sua vez, formula a teoria da ignorância racional, segundo a qual os cidadãos calculam o custo-benefício de se informar politicamente, concluindo que o esforço necessário para agir de maneira informada supera, na prática, o impacto individual do voto.

Lipset (1963) afirma que a estabilidade institucional e a confiança na previsibilidade do regime reduzem naturalmente a necessidade de engajamento contínuo. Até Robert Putnam (2000) reconhece que a estabilidade e a previsibilidade democrática, somadas a transformações sociais e tecnológicas, podem gerar acomodação cívica, um arrefecimento espontâneo do engajamento direto. Nesse mesmo sentido, autores como Schumpeter (1942) reforçam que a democracia moderna depende de lideranças capazes e da competição regulada entre elites, não da participação contínua das massas. Essa perspectiva realista sobre participação encontra respaldo em experiências de descentralização político-administrativa, como o caso catarinense. Não obstante, estratégias governamentais de aproximação com a sociedade organizada ativam certos agentes e criam espaços de participação. Ao implementar as SDR e CDR, o governo de Santa Catarina não apenas

respeitou a participação formal da sociedade, como também potencializou o capital social local, despertando o protagonismo de agentes informados e voluntários.

A descentralização provocou engajamento em níveis microrregionais, sem a pretensão da universalidade da participação, mas promovendo efetiva aproximação entre governo e sociedade organizada. Aqui, a teoria das elites e a poliarquia de Dahl se manifestam em convergência: a participação foi exercida por uma minoria ativa, informada e capacitada, e o poder se distribuiu de maneira menos concentrada, compatível com os mecanismos democráticos funcionais. Tal dinâmica também ecoa as análises de Ostrom (1990), ao evidenciar que arranjos locais só funcionam quando atores dotados de conhecimento contextual assumem responsabilidades concretas no processo decisório. A inconformidade entre críticas acadêmicas de inspiração utópica e a realidade observada evidencia a confrontação entre tipos ideais normativos e contextos culturais concretos. Defensores da participação ampla tendem a avaliar a eficácia política pela quantidade de envolvidos, ignorando o gradualismo e a especificidade cultural das comunidades.

Em Santa Catarina, fatores históricos, econômicos e sociais – como a pequena propriedade, o cooperativismo, a microempresa e a densidade regional favorável à comunicação – configuram uma cultura política conservadora, comunitarista e de realismo político, na qual o engajamento cívico ocorre de forma seletiva, mas efetiva. A participação social, portanto, não precisa ser massiva para ser significativa; basta que seja funcional e aderente à estrutura institucional e cultural existente. O caso catarinense confirma que o conservadorismo político, entendido como gradualismo, prudência e adaptação às circunstâncias locais, não é incompatível com a democracia. Pelo contrário, pode favorecer estabilidade institucional, eficiência administrativa e prosperidade socioeconômica. A crítica radical à descentralização falhou ao desconsiderar a interação entre cultura, capital social e estrutura institucional: o engajamento existiu, mas em conformidade com a lógica realista da democracia representativa. Nesse sentido, a descentralização catarinense funcionou como arranjo institucional coerente com a antropologia política regional, mais próximo da governança incrementalista do que das expectativas maximalistas da democracia deliberativa.

Portanto, a experiência de Santa Catarina demonstra que a participação política é condicionada por fatores históricos, culturais e institucionais. A democracia representativa funciona ao permitir que cidadãos deleguem decisões a elites competentes, enquanto mecanismos de descentralização e diálogo institucional ativam o capital social existente. A crítica à “falta de participação” revela mais o viés idealizado da democracia direta do que uma falha objetiva. A realidade mostra que pequenas e graduais reformas, respeitando a cultura política local, podem gerar resultados concretos, fortalecendo a governança e o compromisso cívico sem recorrer a utopias de engajamento universal. Assim, a descentralização catarinense oferece um caso empírico que reafirma a validade do realismo democrático e mostra que a governança pode ser efetiva mesmo quando o engajamento é seletivo, mas socialmente enraizado.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. WHY NATIONS FAIL: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. New York: Crown Publishers, 2012.

ANDERSON, Perry. CONSIDERAÇÕES SOBRE O MARXISMO OCIDENTAL: nas trilhas do materialismo histórico. Tradução de Wanderley Guilherme dos Santos. São Paulo: Boitempo Editoria, 2019.

ANUÁRIO Coop/2024 – Confederação Nacional das Cooperativas do Brasil. 2024. Disponível em: <https://anuario.coop.br/brasil/cooperados>. Acesso em 28.01.2024.

BAUMAN, Zygmunt. Em busca da política. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2000.

BEVIR, M. GOVERNANCE: A Very Short Introduction. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BERLIN, Isaiah. Dois conceitos de liberdade. In: **BERLIN**, Isaiah. Liberdade. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 228–270.

BIRKNER, Walter Marcos Knaesel; **ALVES**, Jorge Amaro Bastos; **SILVA**, Leonardo Furtado da. Crítica às interpretações sobre a experiência de planejamento regional em Santa Catarina. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 163–188, 2025. DOI: 10.7867/2317-5443.2024v12n2p163-188. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/11778>.

_____. 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.

_____. Três aspectos da descentralização em Santa Catarina. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Vol. 7, n. 3, 2011.

_____; **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. Acesso em 22/01/2024.

_____. **DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**: estudo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. Revista de Sociologia e Política, v. 16, p. 297-311, 2007.

BOCK-COTÉ, Mathieu. O multiculturalismo como religião política. Tradução de Lara Christina de Malimpensa. São Paulo: É Realizações, 2019.

BOBBIO, Norberto. **DICIONÁRIO DE POLÍTICA**. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Tradução de Carmen C. Varriale [et al]. Coordenação da trad. João

Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. Brasília – DF: Editora da UnB, 1991.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. THE CALCULUS OF CONSENT: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

CASSIRER, Ernst. O mito do Estado. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo, Córtes, 2003.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA – CLP: Ranking de competitividade dos estados brasileiros, 2025. Disponível em: <https://rankingdecompetitividade.org.br/estados/>. Acesso em 16 out. 2025.

DAHL, Robert. A democracia e seus críticos. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

_____. **QUEM GOVERNA?** Democracia e Poder em uma cidade americana. Brasília-DF: Editora da UnB, 1997.

DELLA PORTA, Donatella. Introdução à Ciência Política. Lisboa-PT: Editora Estampa, 2003.

DOWNS, Anthony. Uma Teoria Econômica da Democracia. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. THE STATE OF FOOD AND AGRICULTURE 2022: Leveraging Automation in Agriculture. Roma: FAO, 2022. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/1c329966-521a-4277-83d7-07283273b64b/content/cb9479en.html>. Acesso em 28 jan. 2025.

FILIPPIM, Eliane; ABRUCIO, Fernando L. QUANDO DESCENTRALIZAR É CONCENTRAR PODER: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. In: RAC, Curitiba, v. 14, n. 2, art. 2, p. 212-228, Mar./Abr. 2010

FUKUYAMA, F. POLITICAL ORDER AND POLITICAL DECAY: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.

GREIF, A. INSTITUTIONS AND THE PATH TO THE MODERN ECONOMY: Lessons from Medieval Trade. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HAYEK, F. A. The Use of Knowledge in Society. American Economic Review, v. 35, n. 4, p. 519-530, 1945.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. INFORMAL INSTITUTIONS AND DEMOCRACY: Lessons from Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. HEGEMONIA E ESTRATÉGIA SOCIALISTA: por uma política democrática radical. São Paulo: Intermeios, 2015.

LEFORT, Claude. A INVENÇÃO DEMOCRÁTICA: os limites do totalitarismo. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LEITE, Rafael. Repensando o papel dos governos locais no Brasil. Revista Exame, 19 set. 2023. Disponível em: https://exame.com/colunistas/instituto-millennium/repensando-o-papel-dos-governos-locais-no-brasil/?utm_source=copiaecola&utm_medium=compartilhamento. Acesso em 01 abr. 2024.

LIPSET, Seymour Martin. O HOMEM POLÍTICO: As Bases Sociais da Política. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1963.

MATTEI, Lauro. Mudanças recentes na política de descentralização do estado em Santa Catarina. Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, julho/dezembro 2016, p. 243 a 262. Disponível em: <http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/Mudancas-recentes-na-politica-de-descentralizacao-do-Estado-de-Santa-Catarina.pdf>. Acesso em 11/02/2021.

MAHONEY, J.; **THELEN**, K. (Org.). **EXPLAINING INSTITUTIONAL CHANGE** : Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MICHELS, Robert. **OS PARTIDOS POLÍTICOS**: Um Estudo Sociológico das Tendências Oligárquicas da Democracia Moderna. Brasília: Editora UnB, 1982.

MILLS, C. Wright. A elite do poder. Rio de Janeiro-RJ: Zahar Editores, 4. ed., 1981.

MOSCA, Gaetano. A Classe Política. São Paulo: Editora UnB, 1983.

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.

NISBET, Robert A. **THE QUEST FOR COMMUNITY**: A Study in the Ethics of Order and Freedom. Washington, D.C.: Regnery Gateway, 2023.

NORTH, D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. [publicado em 1991 na maior parte das edições].

OLSON, M. **THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION**: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

_____. **THE RISE AND DECLINE OF NATIONS:** Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven: Yale University Press, 1982.

OSTROM, E. GOVERNING THE COMMONS: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PUTNAM, Robert D. BOWLING ALONE: The collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster, 2000.

_____. **COMUNIDADE E DEMOCRACIA:** a experiência da Itália moderna. São Paulo, FGV, 1996.

QUANTO MAIS PARTICIPAÇÃO SOCIAL, MELHOR. Revista Carta Capital, junho de 2024. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/quanto-mais-participacao-social-melhor-1541/>. Acesso em 07 nov. 2024.

RANCIÈRE, Jacques. O ódio à democracia. São Paulo: Boitempo, 2005.

RODRIK, D. ONE ECONOMICS, MANY RECIPES: Globalization, Institutions, and Economic Growth. Princeton: Princeton University Press, 2007.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

SANTOS, Milton. POR UMA OUTRA GLOBALIZAÇÃO: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTA CATARINA. Governo do Estado. Secretaria de Estado do Planejamento. Santa Catarina tem a melhor distribuição de renda do país. 07/08/2025. Disponível em <https://www.seplan.sc.gov.br/santa-catarina-tem-a-melhor-distribuicao-de-renda-do->

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A DEMOCRACIA NA AMÉRICA**: leis e costumes. Vol. 1. São Paulo, Martins Fontes, 2005.

WEBER, Max. Economia e Sociedade. Vol. 1. Brasília, UnB, 1991.

_____. Economia e Sociedade. Vol. 2. Brasília, UnB, 1999.

WILLIAMSON, O. E. **THE ECONOMIC INSTITUTIONS OF CAPITALISM**: Firms, Markets, Relational Contracting. New York: Free Press, 1985.