

AS SECRETARIAS REGIONAIS E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM SANTA CATARINA

Juliano Giassi Goularti

*Economista, mestrando em Desenvolvimento Regional pela FURB e um dos autores do livro
Ensaio Sobre a Economia Sul Catarinense.
goularti_21@hotmail.com*

Luciana Butzke

*Cientista social, doutoranda em Sociologia Política pela UFSC, bolsista CNPq, pesquisadora do
NPDR/FURB e do NMD/UFSC
vbutzke@terra.com.br*

RESUMO

Para retomar o planejamento e combiná-lo com o desenvolvimento, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento. Já em Santa Catarina, para fomentar o desenvolvimento regional e descentralizar os recursos públicos, foram criadas as Secretarias de Desenvolvimento Regional [SDR's]. O objetivo do artigo é analisar a relação entre a distribuição dos recursos nas SDR's e o desenvolvimento desigual no Estado. Dados analisados confirmam que a concentração de recursos nas regiões mais desenvolvidas é recorrente. Desta forma, a descentralização está longe de promover uma distribuição mais equitativa de recursos, ao contrário, parece estimular ainda mais o desenvolvimento desigual.

Palavras-chave: Descentralização; Desenvolvimento Desigual; Secretarias de Desenvolvimento Regional.

Introdução

A crise do modelo desenvolvimentista e do Estado, as desigualdades presentes no território, combinados com a democratização e a Constituição de 1988, estimularam políticas de descentralização visando à distribuição mais equitativa dos recursos públicos (ARRETCHE, 2010). O esforço de superação da crise e as iniciativas de descentralização do Governo Federal estimularam iniciativas nos Estados.

Em Santa Catarina, com a finalidade de descentralizar, aproximar o governo dos cidadãos e estimular o desenvolvimento regional, o Governo do Estado criou em 2003 as Secretarias de Desenvolvimento Regional [SDR's]. As 36 SDR's, hoje existentes, abrangem todos os municípios do Estado, e lidam com características sociais, políticas, culturais, econômicas, ambientais bastante heterogêneas.

O objetivo do presente artigo é analisar a relação entre a distribuição dos recursos nas SDR's e o desenvolvimento geográfico desigual existente em Santa Catarina. Dois pontos principais serão tratados neste artigo: (i) a estrutura das SDR's e (ii) seus resultados, relacionando descentralização e desenvolvimento geográfico desigual.

Para tanto, o artigo está dividido em cinco partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte trata da crise do planejamento e do desenvolvimento e a segunda parte contempla a retomada da política de planejamento e desenvolvimento. As duas primeiras partes contextualizam a criação das SDR's em Santa Catarina. A terceira parte traz o referencial teórico, que relaciona desenvolvimento geográfico desigual e descentralização. A quarta parte aborda a estrutura das SDR's: sua criação, o plano 15 e as reformas administrativas. A quinta parte relaciona a descentralização dos recursos e o desenvolvimento geográfico desigual, enfatizando o orçamento das SDR's, orçamento regionalizado e distribuição de recursos por regiões.

1. O planejamento e o desenvolvimento em crise

A construção do estado-nação no Brasil foi baseada na centralização da autoridade na União. A intervenção federal é vista como uma forma de proteger os cidadãos do clientelismo, contra políticas atrasadas e corruptas de elites locais. Mas isto não leva, necessariamente, a resultados igualitários (ARRETCHE, 2010). Trata-se do “[...] pesadelo prometeico da recriação ampliada das tendências que se queria corrigir” (OLIVEIRA, 1987, p. 36).

Durante quatro décadas (1950-80) o sistema de planejamento catarinense caminhou lado a lado com o federal. Esse modelo, conhecido como desenvolvimentista, buscava a superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado, tornando-se hegemônico na maior parte dos países periféricos. Neste período, a atividade de planejamento aparece, portanto, como tarefa essencial no processo de indução do desenvolvimento econômico, cabendo também ao Estado um papel decisivo no esforço de atração e estruturação das atividades industriais. (UDERMAN, 2008)

Já pós-1980, dada à fragilidade das contas externas, o esgotamento da fonte de financiamento externo, a formação do déficit em transações correntes, (US\$ 10,7 bi em 1979, pulando para US\$ 16,3 bi em 1982, US\$ 5,3 bi em 1986, um leve saldo de US\$ 1,5 em 1989 e US\$ 15,5 bi em 1992, retornando a déficit de US\$ 3,3 bi em 1995, US\$ 6,6 em 1998 e US\$ 1,2

em 1999), o crescimento do estoque da dívida, (US\$ 55,8 bilhões em 1979, US\$ 85,3 bilhões em 1982, US\$ 140,2 bilhões em 1986, US\$ 167,6 bi em 1989, US\$ 230,1 bi em 1992, US\$ 122,0 bi em 1995, US\$ 323,8 bi em 1998 e US\$ 414,9 bi em 1999) e a crescente desestruturação da política desenvolvimentista em detrimento do receituário neoliberal, onde segundo Carneiro (2002, p. 48), “Acarretou num esgotamento de um longo ciclo de prosperidade do capitalismo sob a égide da ordem de Bretton Woods”. Ao longo dos anos 1980, “a expansão das ideias neoliberais cria um ambiente propício a um novo padrão de atuação pública, orientado pelos princípios da superioridade do mercado e pela generalização do uso dos seus mecanismos de ajuste”. (UDERMAN, 2008, p. 238).

Já a estratégia de pensar a política de planejamento voltada ao desenvolvimento no período pós-1990, apoiou-se na estabilidade dos preços, na abertura comercial e financeira, nas privatizações com foco nos investimentos estrangeiros e na liberalização cambial. Na verdade, esta política sustentada pelo consenso econômico neoliberal que prega restrições à regulação estatal da economia, que submeteu o Estado nacional às agências multilaterais tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio, além de jogar para escanteio a política de planejar, que até agora não conseguiu entregar as benfeitorias prometidas. (SANTOS, 2005) A formulação de políticas públicas do receituário neoliberal passou a seguir orientações destes organismos no sentido de equilibrar as contas públicas e estabelecer condições para a renegociação dos compromissos externos, relegando-se em segundo plano as preocupações com o planejamento e o fomento regional. (UDERMAN, 2008)

Muito pelo contrário, o neoliberalismo provocou efeitos negativos sobre a indústria, a agricultura e comércio, com um efeito retrógrado na geração de emprego, com lenta absorção de mão de obra, o que se traduz em desemprego crônico e uma concentração de renda ainda maior, além de permitir um crescimento muito rápido dos passivos internos e externos. Segundo Luiz Gonzaga de Mello Belluzo no prefácio a Carneiro (2002, p. 21), “a perda do controle nacional sobre empresas e bancos desarticularam os mecanismo de governança e de coordenação estratégica da economia brasileira.”

Na verdade, nos anos de 80 e 90, a falta de uma diretriz nacional isolou as unidades subnacionais na elaboração de seus planos. A prática do planejamento começou e entrou em crise no Brasil, e o Estado passou a enfrentar o problema do endividamento externo e seus desdobramentos internos. O Estado ficou engessado na dívida externa e na crise fiscal e financeira, sem condições de elaborar novos planos com objetivos nacionais. A cada plano que passava, reduzia-se a atuação do Estado e aumentava

a crença no mercado. Essa lógica está associada a um movimento mais geral da história recente, que é o neoliberalismo. (GOULARTI FILHO, 2005, p. 652)

As preocupações paroquiais do governo federal durante as décadas de 1980, 1990 e até meados dos anos 2000 eram de administrar a crise fiscal e financeira. Para Furtado (1992, p. 16) “A verdade é que a atual recessão não é simples fruto do acaso. Ela reflete certa opção política, (...)”. No decorrer dos anos 1950, 1960 e 1970, o Estado que atuava com principal agente na ordenação da atividade econômica, pós-1980 perdeu muita de suas funções relevantes, transferindo-as ao mercado. Após cerca de três décadas, fruto de uma opção política, o modelo desenvolvimentista começou a dar claros sinais de esgotamento.

2. A retomada da política de planejamento nacional

A Constituição de 1988 estabeleceu o Plano Plurianual [PPA], no Artigo 165¹. O PPA foi regulamentado pelo Decreto Nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Segundo o Artigo 8º “os Programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com Estados e Municípios e a formação de parcerias com o setor privado.” (BRASIL, 1998).

Em 2007 o governo federal criou o Programa de Aceleração do Crescimento [PAC], visando colocar a agenda do desenvolvimento na ordem do dia no intuito de despertar o “espírito animal” do empresariado para estimular o crescimento da economia brasileira, que coincidentemente se estagnou após o abandono da decisão política de planejar. O PAC, entre 2007 e 2010 prevê investimentos na ordem de R\$ 503,9 bilhões. Dentre os objetivos do Programa estão: “(i) o aumento do investimento público e privado; (ii) a afirmação de um novo modelo de crescimento; (iii) a capacitação para enfrentar os desafios da globalização “sinocêntrica” e; (iv) o resgate da visão e do planejamento de longo prazo”. (BRASIL, 2007, p. 3). Já no PAC 2-2010/2014, o governo federal prevê investir mais R\$ 955 bilhões. E pós 2014, com a Copa do Mundo e Olimpíadas, estão previstos mais R\$ 631,4 bilhões, totalizando R\$ 2.090,3 trilhões.

A retomada do planejamento em Santa Catarina, na década de 1990, contou com a parceria governo do Estado e associações de municípios e, acenava com uma maior participação da sociedade civil, através da criação dos fóruns de desenvolvimento regional. Ocorre que em 2003, desconsiderando a experiência anterior de parceria entre governo do Estado e associações de

1 O artigo 165 dispõe também sobre as diretrizes orçamentárias e sobre os orçamentos anuais.

municípios, foi iniciado o Projeto de cooperação técnica - Projeto Meu Lugar [PML] - entre o Governo de Santa Catarina e o PNUD. O Projeto teve como objetivo “a elaboração de uma estratégia de construção de planos de desenvolvimento locais e micro-regionais centrados na participação e gestão social e na consolidação de identidades territoriais” (SANTA CATARINA; PNUD, 2004, p. 11), durou 24 meses e a operacionalização das ações previstas no Projeto foram orçadas em R\$ 3.263 milhões.

Com base no PML lançou-se o Plano Catarinense de Desenvolvimento/PCD SC-2015. Dentre “Visão de futuro para o Estado de Santa Catarina” que a Secretaria de Planejamento almejou em 2007 quando apresentou o PCD-2015 era “Tornar o estado de Santa Catarina referencia em desenvolvimento sustentável, nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica, promovendo equidade entre pessoas e entre regiões”. (SANTA CATARINA, 2007, p. 14).

Ambos os planos estabeleceram macrodiretrizes, formulação de estratégias e objetivos. Porém suas dimensões e áreas de atuação não foram estabelecidas metas, resultados e, sobretudo o fundamental: orçamento, pois sem recursos o planejamento tornar-se inócuo. Assim como não há relatórios de acompanhamento de sua execução, a exemplo do PAC que a cada quadrimestre o governo federal lança um balanço, e um comitê gestor que seja formado por uma comissão inter-secretarias para acompanhar os resultados do plano e estabelecer metas, corre o risco de se tornar uma carta aberta de boas intenções.

Com a decisão política de planejar, o governo federal criou o PAC e chamou para si a tarefa de coordenar o sistema socioeconômico nacional. “O PAC é o maior projeto estratégico já feito no Brasil e está mudando o jeito de planejar e executar os investimentos”. (BRASIL, 2010, p. 5) Já em Santa Catarina o governo estadual criou 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional “para reduzir discrepâncias entre as diferentes regiões e adotar ações locais, definidas em função das peculiaridades de cada região”. (SANTA CATARINA, 2003, p. 4).

3. A desigualdade e a descentralização em questão

A produção da desigualdade relaciona-se à produção da diferença geográfica. As diferenças geográficas não são resultados, simplesmente, de processos histórico-geográficos; elas se alteram, sobretudo, mediante processos sociais, políticos e econômicos. A globalização faz com que estes

processos se transformem e intensifiquem, concentrando poder e riqueza em determinados espaços, podendo se falar em *desenvolvimento geográfico desigual* (HARVEY, 2004).

O papel do Estado neste contexto, longe de se tornar *mínimo*, é crucial para a reprodução do capital. Da mesma forma, isto se aplica ao papel da democracia. Ambos são fundamentais à manutenção da segurança do capital (HARVEY, 2004). “A reestruturação produtiva, a abertura econômica e o processo de estabilização monetária não determinaram uma trajetória de crescimento econômico capaz de reduzir as disparidades socioeconômicas nos âmbitos inter e intra-regionais” (BRANDÃO, 2004, p. 66).

A extensão de todo tipo de sistema de dominação pelo Estado reduz zonas inteiras do globo e vários extratos de população que ali vivem em condições próximas da escravidão. E a concentração de recursos, principalmente públicos, no espaço produz uma espiral de desigualdades geográficas em todas as escalas (HARVEY, 2004, p. 238).

A descentralização dos recursos é uma opção à concentração de recursos. A descentralização é a transferência de poder do governo central para os governos locais. Todavia, “deslocar recursos do ‘centro’ para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo ‘centro’, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema” (ARRETCHE, 1996, p.5). O clientelismo não pode ser explicado nem pela centralização nem é eliminado necessariamente pela descentralização. Políticas distributivas tendem a ser utilizadas com “interesses clientelistas de coalizões regionais poderosas nas arenas decisórias centrais.” (ARRETCHE, 2010, p. 592). Neste caso, existem dois resultados possíveis: (i) recursos destinados a elites políticas que detenham maior poder regional; (ii) competição entre jurisdições levaria a uma corrida para acabar com os pobres para atrair investimentos.

Toda luta tem como base interesses particulares, de grupos que tem seus direitos garantidos apenas em parte. O problema é ascender da particularidade a universalidade. A universalidade não deve se separar da particularidade. Nessa relação o papel das instituições mediadoras é muito importante. A crítica ao universalismo está mal situada, ela deveria centralizar sua crítica nas instituições mediadoras (HARVEY, 2004).

Neste sentido, o desenvolvimento geográfico desigual deve ser examinado a partir das instituições mediadoras dos processos de descentralização. A concepção e estrutura destas instituições e a distribuição dos recursos são pontos importantes a serem observados na análise do caso das SDR's em Santa Catarina, a relação entre a [re] produção da diferença geográfica e a descentralização; causas e efeitos do processo de descentralização.

4. O Plano 15 e a criação das SDR's

Tecnicamente, criar estruturas e distribuí-las pelo Estado não significa descentralizar a administração. Na realidade, segundo a teoria do direito administrativo, o que se está fazendo é a desconcentração das atividades do Executivo. Isso porque, no significado exato da palavra, a descentralização das ações do governo é realizada pela Administração Indireta, formada pelas fundações (Fatma, Funcitec, entre outras), pelas empresas (como Celesc e Casan) e pelas autarquias (caso da Administração do Porto de São Francisco do Sul e da Imprensa Oficial). São elas que têm autonomia financeira e administrativa para implementar ações com relativa independência do Executivo. (TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA, 2004, p. 8)

No Estado de Santa Catarina, já existiam, desde a década de 1960, iniciativas que tinham por objetivo o associativismo e o desenvolvimento regional. Em 2003, o Governo do Estado criou as Secretarias de Desenvolvimento Regional [SDR's] com a finalidade de descentralizar e aproximar o governo dos cidadãos. Apesar das iniciativas já existentes no Estado, as SDR foram criadas com um recorte espacial diferente destas e, a experiência desde as próprias regiões foi desconsiderada.

O objetivo do governo do Estado era romper o modelo centralizado que estava “distante e ausente do conjunto das regiões mais afastadas” (SANTA CATARINAb, 2003, p. 6) e “alavancar” o desenvolvimento regional. Para isto foram criadas 36 Secretarias Regionais. Até antes de 2003, o número de Secretarias de Estado não passava de 20. Segundo interpretação de Filippim e Abrucio (2010, p. 220), “apesar de uma visão que buscava, em tese, favorecer a autonomia regional, aparentemente o governo do Estado não considerou a experiência anterior de cooperação regional dos Fóruns/agências de desenvolvimento nem a sugestão da Federação Catarinense de Municípios [FECAM]”.

A lógica adotada para a criação das SDR's contrariou o número de Associações de Municípios que somam 21, de bacias hidrográficas que totalizam 23, das 6 mesorregiões e das 20 microrregiões do IBGE, e das regiões metropolitanas, que somam 10. Ao criar as Secretarias Regionais, foram revogadas as Leis Complementares de Nº 162/1998 que instituía as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte/Nordeste Catarinense (SANTA CATARINA, 1998) e Lei Complementar Nº 221/2002 que instituía as Regiões Metropolitanas da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, Tubarão (SANTA CATARINA, 2002a). Percebido o equívoco cometido, já que o governo federal tem políticas voltadas para regiões metropolitanas, e não para SDR's, em 17 de dezembro de 2010, oito anos após a revogação das regiões metropolitanas,

através da Lei Complementar N° 523/2010, foram novamente instituídas as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão e de Chapecó, porém ainda carecem de regulamentação. (SANTA CATARINA, 2010a).

Agora, cabe a seguinte indagação: qual o critério que foi utilizado para a criação das Secretarias? Por que não se utilizou o desenho geográfico da FECAM e/ou o mapa das bacias hidrográficas, das micro e mesorregiões, das regiões metropolitanas ou dos fóruns de desenvolvimento regional? No caso das SDR's, o Governo adotou uma estratégia de descentralização concebida “de cima para baixo”, em vez de considerar outros recortes espaciais já existentes no Estado. O que aconteceu em Santa Catarina foi a desmobilização dos Fóruns de Desenvolvimento Regional e uma reorientação dos trabalhos das Associações de Municípios (BUTZKE, 2007).

É preciso ter claro que não há um recorte “ideal” para o planejamento. Entretanto, a busca por um recorte “ideal” pode dar lugar ao entendimento de que o planejamento seja multiescalar e venha a realizar-se, simultaneamente, em várias escalas e recortes. O mosaico de recortes de planejamento pode ser considerado um trunfo se for bem articulado e o objetivo for o “bem comum”. Se, contudo, os recortes caírem numa postura concorrente, podem agravar a problemática relacionada ao desenvolvimento regional. (BUTZKE, THEIS, GOULARTI, 2009, p. 12)

Hoje, considerando as Secretarias Centrais, como Fazenda, Saúde Educação etc... de acordo com a lei complementar n° 381, são 59 secretarias, incluindo mais o gabinete do governador e do vice, somado mais três coordenadorias e a procuradoria geral, totalizando 65 Secretarias, para um Estado que representa 1,13% do território nacional. Santa Catarina, proporcionalmente é o Estado da federação que mais tem secretarias. Por exemplo, o Estado de São Paulo, que possui uma população 35 milhões de habitantes, aproximadamente 22% da população brasileira, possuindo 645 municípios, tem uma estrutura de 26 Secretarias.² Minas Gerais, o Estado brasileiro que mais municípios possuem 853, que correspondem a 15,5% do total de municípios do país, possui 22 Secretarias, considerando que três são extraordinárias.³

No Estado de Santa Catarina, segundo consta na Exposição de Motivos da proposta de reestruturação da administração pública estadual, que o então governador Luiz Henrique da Silveira encaminhou ao parlamento em 02 de janeiro de 2003, “urge a descentralização da

2 www.sp.gov.br.

3 www.mg.gov.br.

atuação do Governo para que o mesmo esteja efetivamente presente em todo o território catarinense” para “reduzir as discrepâncias entre as diferentes regiões”. (SANTA CATARINA, 2003b, p. 3). Porém não foram apresentados quais os critérios adotados para a criação de cada uma SDR’s.

4.1 O Plano 15 e as reformas administrativas

Na direção da individualização regional, com a eleição em 2003 do governador Luiz Henrique da Silveira (PMDB), utilizando-se mais as lentes do marketing, em 15 de agosto de 2002, a coligação *Por toda Santa Catarina* apresentou o Plano 15, que “Após a vitória nas eleições, este documento será transformado em Plano de Governo, com detalhamento de suas ações. (PLANO 15, 2002, p. 1). O princípio fundamental da proposta era:

O Governo do Estado precisa de uma forte reestruturação. Temos tempos novos e um Governo Velho. Tempos digitais e um governo manual. Centralizado e, por isso, ineficaz. Centralizador e, por isso personalista. **Distante e, por isso, ausente do conjunto das regiões mais afastadas.**” (PLANO 15, 2002, p. 1) (grifo dos autores)

Assim que tomou posse, no dia 02 de janeiro de 2003 o governador Luiz Henrique encaminhou para a Assembleia o projeto de reforma administrativa transformando o Plano 15 em Plano de Governo. No dia 07 de janeiro do projeto foi Lido no Expediente, e passou a tramitar com regime de urgência. Como o Parlamento estava em recesso, foi convocado Sessão Extraordinária. Com 147 artigos, 90 páginas, XI anexo, a criação de 29 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional e a reestruturação da estrutura administrativa estadual, o projeto foi aprovado em “toque de caixa”. No dia 21 pela manhã pelas Comissões de Constituição e Justiça, Finanças e Tributação e de Trabalho e Serviços Públicos. No mesmo dia, no período da tarde, o projeto foi incluído na Ordem do Dia e aprovado em primeiro e segundo turno. Em 11 dias úteis, o eixo central do Plano de Governo, a descentralização administrativa, já estava amparado por lei. No dia 31 de janeiro o projeto que virou Lei Complementar Nº 243/2003 foi publicado no Diário Oficial do Estado. E em fevereiro começaram a nomeações dos Secretários Regionais (SANTA CATARINA, 2003a).

Dois anos depois, o governo encaminhou a Assembleia Legislativa à segunda reforma administrativa. Ao contrário do primeiro Plano que foi convocado Sessão Extraordinária, esta deu entrada na Assembleia Legislativa em 12 de janeiro de 2005 e, a exemplo do primeiro, também

tramitou em regime de urgência. Esta era composta por 217 artigos, 12 anexos, 136 páginas, revogação parcial de oito leis e a criação de mais uma Secretaria Regional. No dia 11 de fevereiro foi aprovado por maioria pelas Comissões e, no mesmo dia, incluído na Ordem do Dia. Em 28 de fevereiro foi convertido na Lei Complementar N° 284/2005 (SANTA CATARINA, 2005). Enquanto a primeira reforma administrativa que foi aprovada em 11 dias, a segunda levou 23 dias úteis. E diferentemente de 2003, onde somente o Partido Progressista votou contra, nesta o Partido dos Trabalhadores emitiu voto contrário.

Já no segundo mandato, o governo encaminhou a Assembleia Legislativa à terceira reforma administrativa. O projeto deu entrada na Assembleia Legislativa em 13 de fevereiro de 2007, também em regime de urgência. Esta era composta por 209 artigos, 14 anexos, 206 páginas, revogação de duas leis e a criação de mais seis Secretarias Regional. No dia 04 de abril foi aprovado pelas Comissões e no mesmo dia incluído na Ordem do Dia. E em 07 de maio foi convertido na Lei Complementar N° 381/2007 (SANTA CATARINA, 2007a). Enquanto que a primeira reforma administrativa foi aprovada em 11 dias úteis, a segunda em 23, esta levou 37. Assim como na segunda reforma, somente o Partido Progressista e o Partido dos Trabalhadores votaram contra.

Tabela 1 - Reformas Administrativas (2003/2007)

Reformas ADM.	Leis	Entrada	Aprovada	Aprovada em:	N° SDR's	N° Arts.	N° Anexo	N° pág.
1° Reforma ADM	LC./243-2003	07/01/2003	21/01/2003	11 dias úteis	29	147	11	90
2° Reforma ADM	LC./284-2005	12/01/2005	11/02/2005	23 dias úteis	30	217	12	136
3° Reforma ADM	LC./381-2007	13/02/2007	04/04/2007	37 dias úteis	36	209	14	206

Fonte: Santa Catarina (2003a; 2005; 2007c).

Para construir uma reflexão a cerca da proposta de descentralização administrativa por intermédio da criação de Secretarias Regionais, faz-se necessário somar ao primeiro Plano 15 (2003/2006), o segundo Plano 15 (2007-2010), desta vez com o slogan *A Mudança Continua*, tendo como principal prioridade de governo a “consolidação da descentralização e da municipalização”. (PLANO 15, 2006, p. 3).

No item 12 do Plano 15 (2003/2006), constavam os seguintes objetivos (PLANO 15, 2002, p. 14):

- i) Criar em cada Micro Região do Estado, uma Secretaria de Desenvolvimento Regional, apoiada por um Conselho Regional de Desenvolvimento; e,
- ii) Descentralizar a estrutura pública estadual, dando maior autonomia às agências governamentais, apoiando-se no princípio de que quando mais perto estiver do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço.

No segundo Plano 15 (2007/2010), apontava a descentralização do primeiro mandato como “revolucionária”. Para dar continuidade ao trabalho, o compromisso com a descentralização foi reafirmado.

- i) Prioridade do primeiro mandato de governo, a descentralização revolucionou a gestão pública em Santa Catarina. Sepultou a política centralizadora, personalista e ineficaz. Substituiu decisões autoritárias do governante por decisões democráticas, ágeis e transparentes por meio das Secretarias e dos Conselhos de Desenvolvimento Regional. O sucesso deste modelo reflete-se no resgate da distribuição harmônica do desenvolvimento para todas as regiões;
- ii) Descentralizar substancialmente as ações finalísticas ainda executadas pelas Secretarias Setoriais, inclusive seus recursos orçamentários; e,
- iii) Implementar a gestão por projetos nas Secretarias de Desenvolvimento Regional, como instrumento de aumento da eficiência, eficácia, efetividade e relevância da ação pública com base em resultados. (PLANO 15, 2006, p. 3)

Analisando os dois planos de governo, a descentralização foi à marca que caracterizou o dois Planos de Governo de Luiz Henrique. Para a oposição, as estruturas criadas pela descentralização administrativa não passam de “cabide de empregos”. Porém a nossa reflexão não será pautada em relação à contratação de cargos comissionados, até porque esta crítica “vulgar” tem sua origem na doutrina liberal. Contudo, dos 796 cargos de provimento em comissão, regulamentados pela Lei Complementar Nº 381 de 07 de maio de 2007, lotados na administração direta, 413 estão à disposição das Secretarias Regionais, o que representam 51,88% do total de cargos. Na média, cada regional possui 11 cargos comissionados. Já somados os cargos de provimento em comissão lotados na administração direta e indireta, juntos totalizam aproximadamente 1.500 mil.⁴ De um conjunto de um pouco mais de 85 mil servidores na ativa, os comissionados representam 1,76%. (SANTA CATARINA, 2007a)

Na Exposição de Motivos encaminhada pelo governador a Assembleia Legislativa em 02 de janeiro de 2003, menciona que “Os cargos comissionados das estruturas centrais são relatados

⁴ Os servidores terceirizados, bem como os efetivos – aqueles que foram aprovados em concurso público – , não foram computados, uma vez que não foi possível ter acesso de quantos terceirizados e efetivos possui em cada uma Regional. A única informação disponível quanto ao terceirizados é fornecida pelo Tribunal de Contas, no parecer do exercício financeiro de 2008, onde menciona que a despesa com os terceirizados nas SDR’s foi de R\$ 5.735 milhões.

para as regionais, onde hoje a estrutura pública esta ausente, aumentando a eficiência dos serviços públicos a nível municipal e regional.” (SANTA CATARINA, 2003b, p. 6). Em cada município as SDR’s contam com estrutura que inclui um secretário de Estado, um diretor geral, um assessor de comunicação, um consultor jurídico e um gerente de administração, finanças e contabilidade. Além desses, há os cargos comissionados, os efetivos e os terceirizados. O número de cargos varia conforme a classificação da estrutura. (TRIBUNAL DE CONTAS, 2010).

Com base nas ações dos Planos de Governo, numa perspectiva do federalismo, muito presente nos discursos do ex-governador e atual senador Luiz Henrique, esta associado aos manuais do neoliberalismo. Sabendo que os neoliberais defendem a política do “*laissez-faire*” e da “*mão invisível*”, e quanto maior for à ausência do Estado, melhor. E numa “falsa democracia” e “desenvolvimento harmônico”, transferiu-se a política de desenvolvimento regional a cargo das SDR’s.

A ideia que a política de descentralização esteja associada à consolidação da democracia e a busca de superação dos resíduos de clientelismo, não significa que substituiu as decisões autoritárias do governante por decisões democráticas e que “Sepultou a política centralizadora, personalista e ineficaz”. (PLANO 15, 2006, p. 3)., até porque de acordo com o inciso II do artigo 82 da Lei Complementar Nº 381/2007, a terceira reforma administrativa, a sociedade civil tem apenas duas cadeiras no Conselho de Desenvolvimento Regional. Mas para Dahmer (2008, p. 4), o “Conselho de Desenvolvimento Regional apresenta uma função deliberativa. A democracia deliberativa assume o papel de garantir às minorias o respeito aos seus direitos e permitir a sua participação no cenário político”. Das cerca de 1.200 vagas de Conselheiro, na qual são membros os presidentes de Câmara de Vereadores, Prefeitos e Secretários Regionais, apenas 72, ou 6,0%, foram colocados à disposição da sociedade civil organizada, que serão definidos por decreto do Chefe do Poder Executivo.

4.2 A terceira reforma administrativa e os critérios na distribuição dos recursos

Na terceira etapa da reforma administrativa, a Exposição de Motivos do Comitê Gestor anexada ao Projeto de Lei Complementar/PLC Nº 0001.8/2007, em 07 de fevereiro de 2007, justifica que “dentro dessa nova reestruturação as Secretarias descentralizadas passarão por uma reengenharia, de modo a ajustar o tamanho de seus quadros, com as necessidades de cada micro-região”. E o “critério para distribuição de recursos públicos de forma regionalizada e por função

governamental, com base no Índice de Desenvolvimento Humano/IDH”. (SANTA CATARINA, 2007a, p. 4).

Cruzando o IDH das regiões menos desenvolvidas com a distribuição orçamentárias acumulada dos últimos quatro anos (2007/2010), podemos observar que há contradições. Como exemplo, dos R\$ 2.482 bilhões destinados as SDR's no período, somente R\$ 38,6 milhões foram aplicados na SDR de Curitibanos, o que representa 1,55% do orçamento das 36 SDR's. Pelo critério com base no IDH, o orçamento da regional deveria ser um dos maiores, dado que a regional tem o terceiro pior IDH do Estado. O mesmo deveria ter ocorrido com Caçador, que recebeu R\$ 59,7 milhões, e apresenta o segundo pior IDH. Porém Lages, região que apresenta o pior IDH de Santa Catarina (0,744), o orçamento da regional totalizou R\$ 98,9 milhões, representando 3,99% dos recursos regionais. (SANTA CATARINA, 2007b, 2008, 2009, 2010b).

Os critérios definidos na Exposição de Motivos do PLC N° 0001.8-2007, não estão sendo respeitados, visto que proporcionalmente o orçamento de Lages é compatível com a SDR de Blumenau (R\$ 104,4 milhões), região do Estado com maior IDH (0,834). Mas numa outra ponta, o orçamento da SDR de Lages é superior ao de Jaraguá do Sul, R\$ 54,7 milhões, segunda regional com melhor IDH (0,833), Braço do Norte, R\$ 33,0 milhões (0,818) e Joaçaba R\$ 72,1 milhões (0,816). (SANTA CATARINA, 2007b, 2008, 2009, 2010b).

Dentro da distribuição dos recursos de forma regionalizada, os maiores orçamentos pertencem à Grande Florianópolis, R\$ 217,6 milhões, Joinville R\$ 179,1 milhões e Criciúma R\$ 148,5 milhões, totalizando R\$ 545,2 milhões. Juntas, as três SDR's concentram 21,97% do total do orçamento das 36 SDR's. O questionamento é que estas regiões apresentam elevado IDH 0,807, 0,801 e 0,811. Pelo critério de distribuição de recursos públicos, os maiores orçamentos deveriam pertencer a Lages, Caçador, Curitibanos, Dionísio Cerqueira, São Joaquim, Maravilha e São Lourenço do Oeste etc. (SANTA CATARINA, 2007b, 2008, 2009, 2010b).

Tabela 2 - Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e Orçamento acumulado dos últimos quatro anos (2007/2010) das SDR's

SDR's	IDH	ORÇAMENTO	%	SDR's	IDH	ORÇAMENTO	%
Lages	0,744	98.986.788,35	3,99	Seara	0,792	38.480.775,56	1,55
Caçador	0,747	59.792.609,38	2,41	Chapecó	0,793	106.733.907,45	4,30
Curitibanos	0,754	38.613.260,58	1,56	Joinville	0,801	179.197.470,75	7,22
São Lourenço	0,757	53.991.498,76	2,17	Tubarão	0,805	60.035.526,54	2,42

São Joaquim	0,760	58.939.760,97	2,37	Itapiranga	0,806	24.449.512,54	0,98
Canoinhas	0,761	61.375.856,67	2,47	Itajaí	0,807	108.609.564,15	4,37
Mafra	0,771	77.887.655,54	3,14	Grande Fpolis	0,807	217.674.239,97	8,77
Dionísio Cerqueira	0,772	38.001.158,34	1,53	Rio do Sul	0,808	50.768.680,95	2,04
Campos Novos	0,773	46.758.406,18	1,88	Palmitos	0,809	47.577.598,69	1,92
Maravilha	0,774	66.074.013,63	2,66	Criciúma	0,811	148.573.425,96	5,98
Xanxerê	0,776	115.235.679,78	4,64	Concórdia	0,813	43.252.141,99	1,74
Laguna	0,777	69.399.468,02	2,80	Videira	0,815	40.295.955,50	1,62
São Miguel	0,78	36.777.135,59	1,48	Timbó	0,816	34.474.416,17	1,39
Quilombo	0,785	25.097.300,35	1,01	Brusque	0,816	68.295.882,68	2,75
Ituporanga	0,786	39.173.914,43	1,58	Joaçaba	0,816	72.158.674,40	2,91
Araranguá	0,786	86.159.529,60	3,47	Braço do Norte	0,818	33.013.668,94	1,33
Taió	0,787	34.667.919,95	1,40	Jaraguá do Sul	0,833	54.724.269,93	2,20
Ibirama	0,789	43.068.825,45	1,73	Blumenau	0,834	104.416.173,34	4,21

Fonte: SANTA CATARINA, 2007b, 2008, 2009, 2010b.

Os dados da divisão dos recursos públicos entre as regiões do Estado de Santa Catarina são contraditórios, já que há concentração de recursos nas regiões mais desenvolvidas é algo recorrente. Nesta direção, a política de descentralização idealizada pelo Plano 15 não superou o passado, que fora duramente criticado na proposta de reestruturação da administração pública estadual, uma vez que não promoveu a descentralização de recursos públicos.

5. A descentralização administrativa como solução mágica de desenvolvimento regional

5.1 Orçamento das SDR's

Analisando as informações disponibilizadas pelo SIGEF, em 2007 quando o executivo encaminhou ao Parlamento o orçamento das SDR's, a previsão estava orçada em R\$ 352,8 milhões. Porém ao longo do exercício ora o orçamento era suplementado ora anulado. Quando fechou dezembro, as 36 SDR's totalizaram um orçamento de R\$ 341,1 milhões, 3,30% a menos que o programado. (SANTA CATARINA, 2007b)

Quanto a 2008, que foi ano de eleições municipais, ao encaminhar o orçamento a Assembleia Legislativa a dotação prevista para as atividades de custeio e investimentos foi orçada em R\$ 418,9 milhões. Ao fechar o exercício, o orçamento das SDR's foi suplementado em

R\$ 102,1 milhões, totalizando R\$ 521,0 milhões, o que representou um crescimento de 52,74% em relação ao exercício anterior. (SANTA CATARINA, 2008)

Já em janeiro de 2009, a dotação orçamentária prevista para as SDR's estava orçada em R\$ 584,6 milhões. Porém o orçamento foi suplementado mais R\$ 223,3 milhões, fechando o ano em R\$ 807,9 milhões. Um crescimento de 55,02% quando comparado com o exercício de 2008 e 136,86% com relação a 2007. (SANTA CATARINA, 2009)

Em 2010, ano de eleições para governo do Estado, preocupado com o ataque da oposição no Parlamento, de que as SDR's seriam utilizadas como instrumento de política partidária, ao encaminhar o orçamento para a Casa Legislativa, a dotação inicial das 36 SDR's era de R\$ 490,9 milhões, um enxugamento de 39,22% quando comparado com o orçamento realizado em 2009 e 16,02% menor que o previsto. Porém não foram suficientes e ao longo dos meses foram sendo suplantando, fechando o exercício com uma suplementação de R\$ 329,4 milhões (67,10%), totalizando R\$ 820,3 milhões. (SANTA CATARINA, 2010b)

De 2007 para 2010, o orçamento realizado das SDR's saltou de R\$ 341,1 milhões para R\$ 820,3 milhões, um crescimento de 140,77%. Enquanto que no mesmo período o crescimento da arrecadação foi de 51,06% – R\$ 8.717 bi (2007), R\$ 13.168 bi (2010) – e a inflação medida pelo IPCA de 22,62%.

Com recorte no exercício de 2010, as despesas correntes representaram 46,27% do total do orçamento realizado das SDR's, enquanto que a despesa de capital foi de 53,73%. Registra-se que os investimentos realizados pelas SDR's representaram 38,11% dos investimentos do Poder Executivo, R\$ 1,09 bilhão, o que evidencia um aumento, em relação a 2009, 27,25% da participação desta estrutura nos investimentos realizados pelo referido Poder. Especificamente quanto aos gastos com pessoal e encargos sociais, estes representaram 12,57% dos dispêndios destes órgãos. A despesa total das SDR's compreende 5,59% da despesa total do Estado, e 6,52% dos gastos totais do Poder Executivo. (SANTA CATARINA, 2010b)

5.2 O orçamento regionalizado: um instrumento ignorado pelas SDR's

Antes mesmo da criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional, como instrumento de política de desenvolvimento regional, a Lei Complementar Nº 157 de 09 de setembro de 1997, que regulamentou dispositivos constitucionais permitindo que fossem realizadas audiências públicas regionais com o objetivo de estabelecer um novo padrão de gestão pública onde a

sociedade, é não mais o governo, é quem apontar as prioridades de investimentos do Poder Executivo. Posteriormente as prioridades seriam incluídas nos projetos de lei do plano plurianual e do orçamento anual. As audiências públicas regionais levam o nome de “orçamento regionalizado” (SANTA CATARINA, 1997).

Analisando os indicadores orçamentários e o número de prioridades atendidas fornecidos pelo Sistema de Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina/SIGEF, um sistema integrado de informática que permite monitorar detalhadamente a gestão financeira de todos os órgãos e entidades do Governo do Estado de Santa Catarina, e pela Coordenadoria do Orçamento Estadual da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, é possível ter um panorama das experiências desenvolvidas pelo orçamento regionalizado, que pode sim ser considerado um instrumento de política de desenvolvimento regional.

No orçamento de 2005, das 219 prioridades elencadas durante a realização das audiências públicas de 2004, somente 119 foram parcialmente atendidas (54,34%). E para atender as demandas, foram disponibilizados no orçamento R\$ 437,5 milhões, porém somente empenhados R\$ 180 milhões (41,14%). No ano seguinte, foram realizadas 29 audiências com o objetivo de ouvir a sociedade civil e que a mesma pudesse elencar as prioridades regionais para a promoção do desenvolvimento regional. Ao fim das 29 audiências, nominou-se 93 prioridades, porém dados dos SIGEF revelam que 80 delas (86,02%), não tiveram nenhum centavo empenhado. E dos R\$ 220,5 milhões disponíveis, apenas R\$ 36,2 milhões (16,42%) foram empenhados.

Já no exercício de 2007, onde desta vez foram realizadas 12 audiências em regiões pólo, elencou-se 88 prioridades, porém o SIGEF aponta que 71 delas (80,68%) não tiveram nenhum centavo empenhado. E dos R\$ 82,5 milhões disponíveis, apenas R\$ 29,3 milhões (35,5%) foram empenhados. Durante o ano de 2008, das 94 prioridades, segundo o SIGEF 50 delas (53,19%) não tiveram nenhum centavo empenhado. Dos R\$ 254,3 milhões disponíveis, R\$ 79,1 milhões (31,13%) das prioridades regionais foram empenhadas. Em 2009, das 87 prioridades, 61 (70,11%) também não tiveram sequer um centavo aplicado. Já no exercício de 2010, das 96 prioridades, 71 (73,95%) tiveram sua dotação orçamentária zerada. Dos R\$ 186,9 milhões, R\$ 48,5 milhões (26,07%) foram aplicados. (SIGEF)

Tabela 3 – Orçamento regionalizado e prioridades, 2005 a 2010

Período	Nº Prioridades	Não atendidas	%	Orç. Disponível	Realizado	%
---------	----------------	---------------	---	-----------------	-----------	---

2005	219	119	54,34	437,5	180,0	41,14
2006	93	80	86,02	221,6	36,2	16,34
2007	88	69	78,41	82,5	29,3	35,52
2008	127	67	52,76	254,3	79,1	31,10
2009	87	61	70,11	Não disponível	Não disponível	-
2010	127	102	80,31	186,2	48,5	26,05
TOTAL	741	498	67,2	R\$ 1.182 bi	R\$ 373,1 mi	31,56

Fonte: SIGEF e Coordenadoria do Orçamento Estadual da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

Ao contrário das SDR's, o orçamento regionalizado não envolve despesas de custeio, mas sim somente investimentos.

Nas vésperas de completar 15 anos, observa-se que este instrumento nunca esteve pautado na agenda de governo, se tornando cada vez mais desacreditado perante a sociedade. Além disso, a participação popular é pífia. Quanto à participação, conforme relatórios da Coordenadoria do Orçamento Estadual da Assembleia Legislativa, em 2010 teve regional onde apenas 5 pessoas foram às audiências, como é o caso da SDR de Itapiranga. Em muitas outras SDR's, a participação também foi praticamente nula, como a de Palmitos, onde estiveram presentes 7 pessoas, a de São Lourenço do Oeste 4, a de Mafra 7, a de Braço do Norte 4 e a de Quilombo 5.

Diante desse quadro de obras não realizadas e de baixa participação popular, o deputado estadual Reno Caramori (PP), ao participar da audiência pública para discutir as prioridades do orçamento regionalizado das regionais de Caçador, Videira e Curitibanos, em 19 de maio de 2010, com o objetivo de serem incluídas no orçamento de 2011, fez o seguinte desabafo: “Estou cansado de escutar inverdades em relação ao Orçamento Regionalizado, pois nada do que é priorizado pelas regiões é realizado [...]” (ALESC, 2010, p. 84)

Para corrigir esta distorção, “e com o objetivo de fortalecer o orçamento regionalizado” (ALESC, 2011, p. 2) garantir orçamento para atender as demandas do regionalizado, o ex-prefeito Concórdia e deputado estadual Neodi Saretta (PT) apresentou Projeto de Lei Nº 518.4/2011 que vincula 5% do orçamento de investimento, recurso que equivalente aproximadamente R\$ 100 milhões⁵. Desta vinculação, o projeto prevê que as SDR's que apresentarem IDH entre 0,500 e 0,780 terão prioridade na alocação de recursos. Já as SDR's que apresentarem IDH entre 0,781 e 0,799 ficaram em segundo plano na alocação de recursos. E as

⁵ Com base no orçamento de 2011.

SDR's que apresentarem IDH acima de 0,800 ficaram em terceiro plano na alocação de recursos. O projeto prevê ainda que fica vinculado 50% dos recursos do orçamento regionalizado para atender as SDR's que apresentam baixo IDH, entre 0,500 e 0,780, 30% para atender as SDR's que apresentam IDH médio, entre 0,781 e 0,799, e 20% para atender as SDR's que apresentam elevado IDH, acima de 0,800. Contudo, em 06 de dezembro de 2011 o projeto foi rejeitado pela Comissão de Constituição e Justiça.

5.3 Distribuição de recursos e desenvolvimento desigual

As políticas de desenvolvimento precisam agir sobre a totalidade do tecido socioprodutivo, pensar o conjunto territorial como um todo sistêmico, promovendo ações concentradas naquele espaço geográfico, buscando reduzir disparidades inter-regionais, combatendo o fosso entre as regiões e ampliando a autodeterminação daquela comunidade. O grande desafio é construir simultaneamente, e dar continuidade, e dar unidade, as seguintes pares (por vezes antagônicos): eficiência/equidade; especialização/diversificação produtiva; crescer/redistribuir renda e riqueza, entre outros. Isto é, construir permanentemente integração e coesão produtiva, social, política, cultural, econômica e territorial. (BRANDÃO, 2004, p.71)

O debate mais recente do desenvolvimento no Brasil tem incorporado, cada vez mais, a dimensão regional, tanto que, dentro do Ministério da Integração Nacional foi criada uma Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e uma Secretaria de Programas Regionais, com um Departamento de Programas das Regiões Norte e Nordeste e um Departamento de Programas das Regiões Sul e Sudeste. Com uma política de desenvolvimento regional com foco em planos regionais estratégicos, acabou acirrando a competição entre os territórios na busca dos melhores resultados econômicos e sociais, como uma visão ricardiana (David Ricardo 1772-1823) onde há uma valorização das potencialidades como vantagem comparativas em relação aos distintos espaços territoriais.

Nesta perspectiva do individualismo⁶, em que cada território busca o seu desenvolvimento de forma isolada, onde o maior exemplo é a “guerra fiscal”, os gestores públicos, e privados, precisam compreender que não existe desenvolvimento municipal e/ou regional sem uma articulação com uma política de desenvolvimento estadual e nacional.

Nesta onda de individualização microrregional, surgiram soluções mágicas, como os fóruns de desenvolvimento regional, a criação de zonas de processamento de exportação, os estudos sobre

⁶ Registra-se que o individualismo regional não é a política promovida pelo Ministério da Integração Nacional.

clusters e arranjos produtivos, a criação de região metropolitana, a banalização do turismo e o voto regional. É a lógica perversa de que cada um busca seu interesse. (GOULARTI FILHO, 2007, p. 30)

Em Santa Catarina, observa-se um desenvolvimento desigual e combinado onde às regiões litorâneas apresentam melhores indicadores econômicos e sociais que as regiões do Planalto Serrano, Meio Oeste, Oeste e Extremo Oeste. No litoral, onde o grau de desenvolvimento das forças produtivas e a divisão social do trabalho são superiores ao do interior, é naturalmente haja uma forte concentração econômica, da política pública e dos investimentos governamental.

Segundo (BUTZKE, THEIS, 2011, p. 2) “Muitos fatores contribuem para as diferenças existentes em Santa Catarina: características naturais, culturais, sociais, econômicas e políticas. Do ponto de vista socioeconômico as desigualdades são facilmente encontradas”. De acordo com o último relatório do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE, o município que apresenta o maior Produto Interno Bruto, dados de 2009, em Santa Catarina é Joinville, com um saldo de mais de R\$ 13,2 bilhões. Na sequência vêm Itajaí, com R\$ 10,1 bilhões; Florianópolis, com R\$ 8,1 bilhões; Blumenau, com R\$ 7,39 bilhões e Jaraguá do Sul, com R\$ 4,8 bilhões. O PIB de Chapecó no ano de 2009 ficou em R\$ 4,4 bilhões; São José, R\$ 4,2 bilhões; São Francisco do Sul, R\$ 3,3 bilhões; Criciúma, R\$ 3,2 bilhões; e Brusque, R\$ 2,4 bilhões. E, 20 dos 293 municípios catarinenses concentraram 61,30% do PIB estadual (IBGE, 2011).

Tabela 4 - Produto Interno Bruto das 10 maiores cidades catarinense

Município	Mesorregião	Ano de 2003	Participação	Ano de 2008	Participação
Joinville	Norte	6.635.842	9,93	13.220.313	10,72
Itajaí	Vale do Itajaí	3.964.988	5,93	10.183.448	8,26
Florianópolis	Gr. Flopolis	4.475.703	6,70	8.120.986	6,59
Blumenau	Vale do Itajaí	4.111.991	6,15	7.391.534	6,00
Jaraguá do Sul	Norte	2.562.847	3,83	4.800.617	3,89
Chapecó	Oeste	2.391.271	3,58	4.295.173	3,48
São José	Gr. Fpolis	1.833.249	2,74	4.095.802	3,32
São Francisco do Sul	Norte	1.723.859	2,58	3.162.842	2,57
Criciúma	Sul	1.688.728	2,53	2.791.692	2,26
Lages	Serrano	1.330.084	1,99	2.361.980	1,92
PIB do Estado		66.848.534	45,95	123.282.982	49,01

Fonte: IBGE (2011).

Na descrição da tabela, a descentralização administrativa [via criação das SDR's] como instrumento de política de desenvolvimento regional, nada mudou na concentração econômica. Pelo contrário, houve uma concentração, onde antes em 2003 a dez maiores cidades concentravam 45,95% do PIB estadual em 2008 passaram a concentrar 49,01%, um crescimento de 6,67%. Enquanto que na ponta inversa da tabela, em 2003 os dez municípios mais pobres do Estado concentravam 0,20% do PIB estadual, em 2008 passaram a concentrar 0,176%, uma queda de 14,16%.

Outra forma de averiguar se a descentralização em marcha tem contribuído para “reduzir as discrepâncias entre as diferentes regiões” (SANTA CATARINA, 2003b, p. 4), é acompanhar a destinação de recursos públicos. Se, contudo, os recursos forem concentrados nas regiões mais desenvolvidas, como observados na tabela anterior, podem agravar a problemática relacionada ao desenvolvimento regional, uma vez que o planejamento orçamentário pode ser considerado um instrumento de política de desenvolvimento regional.

Tabela 5 - Distribuição de Recursos Públicos por Mesorregião nos exercícios de 2007 e 2010

MASORREGIÕES	Nº SDR	Nº Municípios	IDH	Orça. 2007	%	Orç.2010	%
Mesorregião do Oeste	14	118	0,788	110.520.155	32,39	258.540.347	31,50
Mesorregião do Planalto Serrano	4	30	0,757	30.161.631	8,84	88.979.343	10,84
Mesorregião Norte	4	26	0,791	51.418.104	15,07	123.887.554	15,09
Mesorregião do Vale do Itajaí	8	54	0,809	64.000.337	18,76	148.729.637	18,12
Mesorregião da Grande Florianópolis	1	21	0,805	30.011.507	8,80	70.228.688	8,56
Mesorregião Sul	5	44	0,799	55.070.054	16,14	130.468.923	15,89
TOTAL	36	293	0,79	341.181.789	100,00	820.834.495	100,00

Fonte: SANTA CATARINA, 2007b e 2010b.

Dentre uma das propostas iniciais das Secretarias Regionais era a “regionalização do orçamento”. (SANTA CATARINA, 2003b, p. 3). É visível que o volume de recursos movimentados pelas Secretarias, considerando despesas correntes e de capital, vem crescendo.

Em 2007 foi de R\$ 341,1 milhões, enquanto que em 2010 já era de R\$ 820,8 milhões, um crescimento de 140,5%. Mas apesar do crescimento ter superado a inflação em 119,92%, assim como o PIB que regionalmente estão concentrados nas regiões mais desenvolvidas, a distribuição de recursos públicos não difere.

A mesorregião do Oeste, que abrange 14 regionais, 118 municípios e tem o segundo pior Índice de Desenvolvimento Humano do Estado, ficou com a maior fatia dos recursos destinados as seis Meso. Porém se dividirmos os R\$ 258,5 milhões destinados ao Meso-Oeste em 2010, esse valor equivale uma média de R\$ 18,4 milhões por regional e R\$ 2,1 milhões por município, que, diga-se de passagem, a pior distribuição regional. Para a Meso-Norte, diga-se, a região economicamente mais desenvolvida do Estado, o poder público destinou R\$ 123,8 milhões, 15,09% do total dos recursos destinados as Mesos. Porém esse valor equivale a uma média por SDR de R\$ 30,9 milhões e R\$ 4,7 milhões por municípios.

Tabela 6 - Média da Distribuição de Recursos Públicos por Secretaria Regional e Município, ano base 2007 e 2010

MASORREGIÕES	2007		2010			Crescimento	
	Média por SDR	%	Média por Município	Média por SDR	%		Média por Município
Mesorregião do Oeste	7.894.296	10,21	936.611	18.467.167	9,90	2.191.019	133,93
Mesorregião do Planalto Serrano	7.540.407	9,75	1.005.387	22.244.835	11,92	2.965.978	195,01
Mesorregião Norte	12.854.526	16,63	1.977.619	30.971.888	16,60	4.764.905	140,94
Mesorregião do Vale do Itajaí	8.000.042	10,35	1.185.191	18.591.204	9,96	2.754.252	132,39
Mesorregião da Grande Florianópolis	30.011.507	38,82	1.429.119	70.228.688	37,64	3.344.223	134,01
Mesorregião Sul	11.014.010	14,25	1.251.592	26.093.784	13,98	2.965.202	136,91

Fonte: SANTA CATARINA, 2007b e 2010b.

Nesta direção, observa-se que a destinação de recursos públicos para a Mesorregião do Planalto Serrano proporcionalmente cresceu acima das demais, bem como foi à única região que aumentou sua participação na distribuição de recursos. Em contrapartida, Oeste, que abrange 14 Regionais, 118 municípios e detém do segundo pior IDH estadual, teve sua participação reduzida em 3,3% na comparação entre os anos de 2010 e 2007. Contudo as Mesorregiões Norte e da

Grande Florianópolis, que economicamente são as regiões mais desenvolvidas do Estado, continuaram com a maior fatia na distribuição de recursos públicos com 16,60% e 37,64%.

Nesta direção, a descentralização não promoveu “de fato” a desconcentração econômica, a descentralização de recursos públicos e muito menos fomentou o desenvolvimento regional nas regiões menos desenvolvidas do Estado. Com uma política orçamentária concentrada nas regiões mais desenvolvidas e uma política econômica que acentua a concentração, o objetivo central do Plano 15, de criar as Secretarias de Desenvolvimento Regional para interiorizar o desenvolvimento, não obteve êxito. Nesta direção cabe a seguinte reflexão: o que houve que as SDR’s não descentralizaram a distribuição de recursos públicos e a desconcentração econômica?

Considerações finais

O objetivo deste artigo era de analisar a relação entre a distribuição de recursos nas SDR’s e o desenvolvimento geográfico desigual de Santa Catarina. Dois pontos foram destacados ao longo do texto: a estrutura das SDR’s e seus resultados.

No que se referem à *estrutura*, algumas considerações podem ser feitas:

- As SDR’s foram criadas desconsiderando as experiências de associativismo municipal desde as próprias regiões. Nos documentos oficiais é enfatizado um pioneirismo da experiência, apesar dos mais de 40 anos do associativismo municipal em Santa Catarina;
- O recorte espacial das SDR’s difere de todos os recortes existentes [Associações de Municípios, IBGE, Bacias Hidrográficas, Regiões Metropolitanas e Fóruns de Desenvolvimento Regional]. O recorte espacial adotado não conta com justificativas nos documentos oficiais;
- Os dados referentes aos cargos comissionados “argumento de crítica da oposição no parlamento” indicam que eles representam apenas 1,76% do total de servidores ativos do Estado e não representam mais do que 2,5% do gasto com folha de pagamento;
- Apenas 6% das vagas dos Conselhos de Desenvolvimento Regional é destinado a sociedade civil, além de serem definidas por decreto executivo. Desta forma, fica difícil falar em participação autêntica se os representantes da sociedade civil são definidos por ato do chefe do poder executivo;
- O compromisso assumido pelo Governo do Estado de distribuir os recursos públicos conforme o IDH, nos últimos quatro anos, indica uma tendência a uma concentração maior nas SDR’s com um IDH mais alto.

Quanto aos *resultados* da atuação das SDR's, pode-se considerar que:

- No orçamento das SDR's observa-se que entre a previsão orçamentário e o realizado há uma diferença média – com exceção de 2007 – de aproximadamente de 60%. Registra-se ainda que nos últimos quatro anos o crescimento da arrecadação foi de 51,06% e a inflação, medida pelo IPCA, de 22,67%, enquanto que o orçamento das SDR's cresceu 140,77% e que o gasto com o pessoal das 36 SDR's não ultrapassam de 13% do orçamento.
- O orçamento regionalizado parece estar aquém das expectativas. De 2005 a 2010 a dotação orçamentária prevista para atender as 741 demandas era de R\$ 1.182 bilhões. Porém no realizado foram cortados R\$ 808,9 milhões (68,43%) e 498 prioridades (67,20%), restando R\$ 373,1 milhões para atender parcialmente 243 prioridades, o que representou apenas 32,79%.
- Em relação às diferenças existentes entre os municípios de Santa Catarina, dez municípios concentravam em 2003, 46% do PIB do Estado e, no ano de 2008, 49%. No que se refere à distribuição de recursos por mesorregião, constata-se a concentração destes nas regiões mais desenvolvidas, contrariando objetivos assumidos no Plano 15;
- Desta forma, a descentralização por meio das SDR's inaugurou a *política sem conflito* (OLIVEIRA, 2007), com a desmobilização das iniciativas de associativismo desde as próprias regiões, contribuindo para o desenvolvimento desigual de Santa Catarina, concentrando a distribuição dos recursos nas regiões mais desenvolvidas.

REFERÊNCIAS

ALESC - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Audiências públicas regionais, Lei de Diretrizes Orçamentárias (2011) e Lei Orçamentária Anual (2011)**. Coordenadoria do Orçamento Estadual. 2010.

_____. **Projeto de Lei Nº 518.4/2011**, de autoria do deputado Neodi Saretta.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 3, 2010, p. 587-620.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 31, ano 11, junho de 1996.

BRANDÃO, Antônio Carlos. Teorias, Estratégias e Políticas Regionais e Urbanas Recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 107, p. 57- 76, jul/dez 2004.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007/2010**. Governo Federal, 22 de janeiro de 2007.

_____. **Programa de Aceleração do Crescimento 2011/2014**. Governo Federal, 29 de março de 2010.

BRASIL. **Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 20 jan. 2012.

- BUTZKE, Luciana. **O papel das associações de municípios na dinâmica de planejamento regional e urbano em Santa Catarina**. Estudo de caso sobre a trajetória da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí. 142p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.
- BUTZKE, Luciana. THEIS, Ivo Marcos. Democracia e participação em Santa Catarina: apontamentos sobre planejamento e execução do orçamento regionalizado de 2006 a 2010. In: **Anais do II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política**, 20, 21 e 22 de julho de 2011 – São Carlos, SP – UFSCar GT 05 – Instituições Políticas.
- CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.
- DAHMER, Jeferson. O Conselho de Desenvolvimento Regional: uma estratégia para o Desenvolvimento Local e Sustentável em Santa Catarina. **Sétima Edição do Encontro Nacional dos Estudantes de Administração Pública** – Tendências Inovadoras em Administração Pública: Estado da Arte e o que há por vir e Primeira Edição do “Prêmio LICE”, concedido pela Federação Nacional dos Estudantes de Administração Pública (FENEAP). Ouro Preto, Minas Gerais, 2008.
- FILIPPIM, Eliane Salete. ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 2, art. 2, pp. 212-228, Mar./Abr. 2010 (Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac>>).
- FURTADO, Celso. Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 87p.
- GOULARTI, Juliano Giassi. BUTZKE, Luciana. THEIS, Ivo Marcos. Qual desenvolvimento territorial sustentável para Santa Catarina? As SDR em questão. In: **Anais do III Encontro Estadual de Economia Catarinense**, 2009, Blumenau.
- GOULARTI FILHO, Alcides. O planejamento estadual em Santa Catarina de 1955 a 2002. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 26 (1), p. 627-660, jun. 2005. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2096/2478>> Acesso em: 23 de dezembro de 2011.
- GOULARTI FILHO, Alcides. **Formação Econômica de Santa Catarina**. 2ª edição revisada. Florianópolis/SC: Editora da UFSC. 2007. 473p.
- HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Ed. Loyola, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011.
- OLIVEIRA, Francisco de. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (orgs). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 15-45.
- OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica a razão dualista**. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 1987.
- PLANO 15. Por Toda Santa Catarina. Plano de Governo 2003-2006, Luiz Henrique da Silveira governador e Eduardo Pinho Moreira vice-governador. 2002. 19p.
- _____. A mudança Continua. Plano de Governo 2007-2010, Luiz Henrique da Silveira governador e Leonel Pavan vice-governador. 2006. 21p.
- SANTA CATARINA. Secretaria de Planejamento e Gestão. Instituto Celso Ramos. **Plano Catarinense de Desenvolvimento SC 2015**. 2007d. Disponível em: www.spg.sc.gov.br
- _____. **Balanco Geral do Estado, exercício de 2007b**. Relatório técnico sobre a prestação de contas do exercício de 2007. Disponível em: www.sef.sc.gov.br
- _____. **Balanco Geral do Estado, exercício de 2008**. Relatório técnico sobre a prestação de contas do exercício de 2008. Disponível em: www.sef.sc.gov.br

_____. **Balanco Geral do Estado, exercício de 2009.** Relatório técnico sobre a prestação de contas do exercício de 2009. Disponível em: www.sef.sc.gov.br

_____. **Balanco Geral do Estado, exercício de 2010b.** Relatório técnico sobre a prestação de contas do exercício de 2010. Disponível em: www.sef.sc.gov.br

_____. **Projeto de Lei Complementar Nº 0001.8/2003b.** Exposição de Motivos da Comissão de Reestruturação da Administração Pública Estadual. Florianópolis, 02 de janeiro de 2003. Disponível em: www.alesec.sc.gov.br

_____. **Projeto de Lei Complementar Nº 0001.8/2005.** Estabelece novo modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo. Disponível em: www.alesec.sc.gov.br

_____. **Projeto de Lei Complementar Nº 0001.8/2007c.** Exposição de Motivos do Comitê Gestor. Florianópolis, 07 de fevereiro de 2007. Disponível em: www.alesec.sc.gov.br

_____. **Lei Complementar Nº 157, de 9 de setembro de 1997.** Regulamenta os §§ 5º 6º e 7º do artigo 120 da Constituição Estadual, e adota outras providências. Disponível em: www.alesec.sc.gov.br Acesso em: 8 fev. 2012.

_____. **Lei Complementar Nº 162, de 06 de janeiro de 1998.** Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte/Nordeste Catarinense e estabelece outras providências. Disponível em: www.alesec.sc.gov.br

_____. **Lei Complementar Nº 221 de 09 de janeiro de 2002a.** Institui as Regiões Metropolitanas da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, Tubarão e estabelece outras providências. Disponível em: www.alesec.sc.gov.br

_____. **Lei Complementar Nº 243, de 30 de janeiro de 2003a.** Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo. Disponível em: www.alesec.sc.gov.br

_____. **Lei Complementar Nº 284, de 28 de fevereiro de 2005.** Estabelece modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo. Disponível em: www.alesec.sc.gov.br

_____. **Lei Complementar Nº 381, de 07 de maio de 2007a.** Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Disponível em: www.alesec.sc.gov.br

_____. **Lei Complementar Nº 495, de 26 de janeiro de 2010a.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 495, de 2010, que institui as Regiões Metropolitanas. Disponível em: <<http://www.alesec.sc.gov.br>>. Acesso em: 8 fev. 2012.

SANTA CATARINA ; PNUD. **Projeto de Cooperação Técnica BRA 03/008.** Descentralização administrativa e regionalização do processo de desenvolvimento catarinense. Brasília: dez. 2004. SANTOS, Boaventura de Sousa. (org) **A globalização e as ciências sociais.** – 3º. Ed. – São Paulo – Cortez, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. **Para onde vai o seu dinheiro 2:** versão simplificada do parecer prévio do Tribunal de Contas de Santa Catarina: Contas do Governo – exercício 2003. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2004. Disponível em: www.tce.sc.gov.br

_____. **Para onde vai o seu dinheiro 8:** Versão simplificada do parecer prévio do Tribunal de Contas de Santa Catarina - Contas do Governo (2009) Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2010. Disponível em: www.tce.sc.gov.br

UDERMAN, Simone. O Estado e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, nº 2, abr-jun 2008.