

# ORÇAMENTO ESTADUAL REGIONALIZADO: A EXPERIÊNCIA DE SANTA CATARINA

Juliano Giassi Goularti<sup>1</sup>

**Resumo:** Em 1997, por iniciativa da Assembleia Legislativa foi promulgada a Lei Complementar nº 157. A partir desta proposta, o orçamento estadual que antes era elaborado por técnicos do governo passou a ser construído junto às comunidades. Proposto como um instrumento de democracia, as prioridades definidas em audiências públicas não têm ocupado a agenda dos sucessivos governos. O objetivo do estudo é analisar a trajetória do Orçamento Regionalizado em Santa Catarina no período de 1997-2012. A análise privilegiará os resultados das audiências públicas regionais nestes 15 anos. Partimos da hipótese de que o Executivo contribui para o esvaziamento das audiências ao ignorar as demandas regionais e fomenta o desenvolvimento desigual ao distribuir maior parcela dos recursos para as regiões mais dinâmicas. Para orientar o estudo, buscamos informações nos Diários Oficiais do Parlamento. Quanto aos dados, coletamos na Coordenadoria do Orçamento Estadual Regionalizado da Assembleia Legislativa. Considerando a introdução e as considerações finais, o estudo está dividido em seis partes no qual estaremos abordando a criação do Orçamento Regionalizado; os resultados até então obtidos; a relação das Secretarias de Desenvolvimento Regional com o Orçamento Regionalizado e a distribuição geográfica desigual dos recursos.

**Palavras Chaves:** Orçamento Regionalizado. Democracia. Secretarias de Desenvolvimento Regional.

## REGIONALIZED STATE BUDGET: THE EXPERIENCE OF SANTA CATARINA

**Abstract:** In 1997, on the initiative of the Legislative Assembly was enacted Complementary Law nº. 157. From this proposal, the state budget that was previously prepared by staff of the government began to be built in the communities. Proposed as an instrument of democracy, the priorities in public hearings have not occupied the agenda of successive governments. The objective of the study is to analyze the trajectory of Budget Regionalized in Santa Catarina in the period 1997-2012. The analysis shall focus on the results of regional public hearings in these 15 years. We hypothesized that the Executive contributes to the depletion of the audience to ignore the demands and fosters regional uneven development by distributing larger share of resources to the most dynamic regions. To guide the study, we sought information on official gazettes of Parliament. As for the data, collected in the State Budget Coordination of Regionalized Legislative Assembly. Considering the introduction and the conclusion, the study is divided into six parts in which we will be approaching the creation of the Budget Regionalized and the results obtained so far, the relationship of the Secretariats of Regional Development with the Budget Regionalized and uneven geographical distribution of resources.

**Keywords :** Budget Regionalized. Democracy. Secretariats of Regional Development.

---

<sup>1</sup> Economista, mestrando em Desenvolvimento Regional pela Furb e bolsista do Fundes. Endereço: Rodovia Amaro Antonio Viera, 2008. Complemento: Bloco 12, Ap. 304. Cidade: Florianópolis/SC. Bairro: Itacoburi. CEP: 88034-101. E-mail: [jggoularti@gmail.com](mailto:jggoularti@gmail.com)

## Introdução

A Constituição de 1988 desenhou um modelo misto de democracia: representativa e direta. Quanto à participação popular, o legislador constituinte foi rigoroso ao estabelecer os requisitos democráticos na construção do orçamento. Não por outra razão, ao longo de mais de duas décadas de ditadura militar foram poucas as experiências de origem popular na elaboração das leis orçamentárias.

Com a vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 1988 em Porto Alegre, inicia-se a construção de uma nova proposta de gestão pública. A população passou a ser sujeito da construção da proposta orçamentária, nascendo aí o Orçamento Participativo. A partir das experiências do Orçamento Participativo desenvolvidas pela prefeitura de Porto Alegre, em 1993 o município de Florianópolis encampa essa experiência. Logo essa experiência atravessa a ponte e nove municípios catarinenses passam a construir seus orçamentos de forma coletiva. Como resultado das experiências municipais, em 1997 a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) promulga a Lei Complementar nº 157 criando o Orçamento Estadual Regionalizado. Assim, seriam realizadas audiências públicas regionais para a elaboração da proposta orçamentária.

Nos primeiros anos (1997-02), o Orçamento Regionalizado encontrou obstáculos. Com a justificativa de criar um novo modelo de gestão que levasse em consideração as demandas regionais, em 2003 o governador Luis Henrique da Silveira criou 29 Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional (SDR) – atualmente são 36. Como parte da estratégia da política de desenvolvimento regional, as Secretarias Regionais descentralizariam as atividades da administração estadual, aproximando o governo do Estado das regiões mais distante da capital. Por meio desta, seria também criado fórum permanente para debater a aplicação do Orçamento Regionalizado permitindo a interferência do cidadão na tomada de decisão das políticas públicas (SILVEIRA; MOREIRA, 2002).

Por fim, pretendemos analisar a trajetória entre a dotação orçamentária disponível e realizada pelo Orçamento Regionalizado no período 1997 até abril de 2013. Para isso, pretende-se explorar a temática sobre a hipótese de que os sucessivos governos contribuem para o esvaziamento das audiências públicas ao ignorar as demandas regionais e ao mesmo tempo fomentam o desenvolvimento desigual ao distribuir maior parcela dos recursos públicos para as regiões economicamente mais dinâmicas.

## 1. Orçamento Regionalizado e democracia orçamentária

A trajetória da política catarinense é marcada pelo reduto das oligarquias, com pouquíssimas famílias ligadas aos partidos conservadores que historicamente se revezam nas estruturas do poder. Logo, a criação de espaços como os fóruns de discussão e deliberação de políticas públicas que permitem a população participarem da tomada de decisão dos processos políticos não constam na ordem do dia. De maneira geral, dada a reprodução de práticas tradicionais, como o clientelismo e o patrimonialismo, é um desafio colocar a democratização da peça orçamentária como ponto de pauta. Em outros termos, a abertura por meio da participação popular significaria uma ameaça aos interesses oligárquicos.

Centralizando e concentrando as decisões políticas, as oligarquias coíbiam qualquer tipo de movimento democrático. Segundo Bobbio (2011, p. 40) “Se a democracia não consegue derrotar por completo o poder oligárquico, é ainda menos capaz de ocupar todos os espaços nos quais se exerce um poder que toma decisões vinculatórias para um inteiro grupo social”. Em que pese à presença das oligarquias nas estruturas de poder, com o processo de democratização nos anos 1980, somado à eleição de partidos da esquerda nos anos 1990, reportando-se à esfera municipal, aos poucos foi sendo construindo um novo modelo de gestão pública.

A partir de então das experiências do Orçamento Participativo desenvolvidas pela prefeitura de Porto Alegre (1989-93), foi criado em Florianópolis durante a administração da Frente Popular em Florianópolis (1993-96) um novo centro decisório onde o Poder Executivo e Legislativo democratizou o orçamento municipal integrando o cidadão no novo espaço público. Um espaço público não tradicional, que ao contrário dos períodos anteriores quando o orçamento do município era elaborado no gabinete do Secretário da Fazenda passou a ser construído nos galpões junto às comunidades. Este novo centro decisório potencializou o exercício da participação instigando os cidadãos a participar do processo, sendo essa a primeira experiência em Santa Catarina de construção coletiva do orçamento público.

Não vem ao caso analisar se *deram certo ou não* as experiências do Orçamento Participativo em Florianópolis. Esse estudo já foi realizado por Borba e Lüchmann (2007). A questão é que com a eleição de Ângela Amin retornou-se o *modus operandi* tradicional da velha oligarquia. Ou seja, a democratização das decisões através das plenárias e assembleias do Orçamento Participativo construída pelo governo anterior foram suprimidas. Embora a

prefeita Ângela Amin tenha sido suprimido da agenda governamental, a iniciativa de Florianópolis avançou para outros municípios do Estado.

A partir de 1997 houve uma disseminação das experiências de Orçamento Participativo no estado. Chapecó e Blumenau implantaram no ano de 1997. Nesse mesmo ano, Guaraciaba, Dionísio Cerqueira, Irati, União do Oeste e São Lourenço também iniciam a experiência. Depois de 2001 verificou-se uma expansão, derivada principalmente do crescimento eleitoral do Partido dos Trabalhadores (BORBA; LÜCHMANN, 2007, p. 30).

Partindo das experiências do Orçamento Participativo de Porto Alegre e das cidades catarinenses citadas, que contemplavam os múltiplos interesses sociais e especialmente por dar vazão e operacionalidade às reivindicações populares, na busca pela ampliação da participação social na construção da proposta orçamentária o deputado estadual Carlitos Merss apresenta o Projeto de Lei Nº 0071.0/1997. Assentada nos princípios da participação, o Projeto fora convertido na lei complementar nº 157 a qual regulamentou o parágrafo 2º do artigo 47, parágrafo 5º, 6º e 7º, do artigo 120 da Constituição do Estadual (ALESC, 1997).<sup>2</sup>

Por conta desta propositura, novas relações começariam a ser desenhadas entre Estado e sociedade, uma vez que a partir de então, por força de lei, seriam realizadas audiências públicas regionais para discutir as prioridades regionais para assim inseri-las no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

## **2. Os primeiros resultados do Orçamento Regionalizado (1997-02)**

Considerando a carência de estudos para aprofundar o debate, foi necessário recorrer aos discursos parlamentares disponíveis no Diário Oficial da Assembleia Legislativa e as estatísticas geradas pela Coordenadoria Estadual do Orçamento Regionalizado da ALESC. Nestas duas fontes são disponibilizados relatórios de execução orçamentária, número de participantes e documentos de acompanhamento das ações que foram, ou não, incluídas nos orçamentos anuais. Com estas informações podemos averiguar quais foram os resultados produzidos nestes 15 anos.

Com a conversão do Projeto de Lei Nº 0071.0/1997 na Lei Complementar Nº 157/1997, o Parlamento realizou nove audiências públicas “[...] procurando ouvir, de forma transparente

---

<sup>2</sup> Em 20 de maio de 1997 a proposta foi submetida ao plenário. Por 24 votos sim e 12 votos não, o projeto foi aprovado. Posterior sua aprovação foi encaminhado para a sanção do Chefe do Poder Executivo. Em 15 de julho o governo opinou pelo veto. Vetado, o projeto voltou para apreciação do Parlamento. Em 26 de agosto, por 22 votos sim, 11 votos não e 1 abstenção o veto foi derrubado.

e democrática, as reivindicações mais justas, através de obras e serviços de cunho municipal e de cunho regional (ALESC, 1998a, p. 14). Na construção da proposta orçamentária, os parlamentares renunciaram da prerrogativa de apresentar emendas individuais e aprovaram as propostas colhidas em Audiências Públicas Regionais. Na ocasião foram disponibilizados R\$ 100,31 milhões para atender as reivindicações sugeridas em audiência (ALESC, 2003c). Mas o fato de nenhuma obra levantada nos debates regionais e incluída no orçamento do Estado ter sido realizada, não pode servir de desculpa para não participar. As prioridades apontadas não são atendidas é uma razão a mais para questionar a capacidade dos governantes (JORNAL AN CAPITAL, 29 de junho de 1998).

No ano seguinte, apesar da expectativa positiva criada, por representar um fato novo na política, a iniciativa foi novamente frustrada pela falta de execução das obras e/ou serviços aprovados.

Tive a oportunidade de, na última quarta-feira, participar de uma reunião do Orçamento Regionalizado que, sem dúvida nenhuma, traz uma expectativa muito grande àquelas pessoas que lá acorrem, especialmente os mandatários Municipais que sempre têm aquela interrogação: será que desta vez as emendas ao Orçamento do Estado serão cumpridas pelo Poder Executivo? (ALESC, 1998a, p. 15). [Pronunciamento Dep. Afonso Spaniol]

Na sequência, Carlito Meress ocupou a Tribuna proferindo um discurso corroborando com Afonso Spaniol; “[...] percebemos a angústia dos Prefeitos, dos Vereadores, das lideranças empresariais, sindicais e cooperativas, porque também eles dizem com toda a clareza: olha, emenda, promessa, não aguentamos mais” (ALESC, 1998a, p. 16). Embora o Orçamento Regionalizado não tenha integrado a agenda do governador Paulo Afonso, “[...] o Governador eleito, Esperidião Amin, numa conversa informal, comprometeu-se a ser um defensor dessa idéia” (ALESC, 1998b, p. 4).

Como relator do orçamento de 1999, o deputado Gilmar Knaesel destacou que a “[...] maior conquista desta Legislatura: a implantação do Orçamento Estadual Regionalizado” (ALESC, 1998c, p. 6). Na ocasião foram reservados R\$ 183,96 milhões (ALESC, 1998c). No final de seu relatório pontua que o desafio que se evidencia para a próxima Legislatura “[...] será o de se consolidar o processo orçamentário da regionalização, assegurando-se a execução das propostas colhidas, aprovadas e inseridas no Orçamento Anual” (ALESC, 1998c, p. 6).

Para a construção da LOA-2000, a ALESC realizou nove audiências públicas para consultar a população sobre quais seriam as prioridades a serem incluídas no orçamento. De acordo com o deputado Neodi Saretta foram 243 emendas das quais apenas 44 acatadas. Isso

o preocupa, pois entende que o Orçamento Regionalizado deve ser fortalecido. Em relação ao percentual de execução orçamentária das 44 emendas acatadas, não há registro por parte da Coordenadoria do Orçamento Estadual Regionalizado. Todavia para atender as demandas foram disponibilizados R\$ 10,13 milhões (ALESC, 1999b).

[...] gostaria de dizer que [...] o ex-governador Paulo Afonso simplesmente descumpriu, não deu a mínima. E o Governo (de Esperidião Amin) atual deve, na medida do possível, dar a devida atenção para o Orçamento Regionalizado, porque se está dando um passo em direção à democracia participativa, não apenas representativa (ALESC, 1999a, p. 8). [Pronunciamento Dep. Afonso Spaniol]

Ainda,

Quando em campanha, o candidato a Governador do Estado, em visita à Coordenadoria do Orçamento Estadual Regionalizado, afirmou ser este um dos processos mais democráticos e transparentes a se fazer o orçamento público. Portanto, prestando total apoio, esperamos que a prática seja tal qual foram os seus compromissos e as suas promessas quando em campanha (ALESC, 2000a, p. 11). [Pronunciamento Dep. Rogério Mendonça]

Na sessão plenária de 17 de maio de 2000, o deputado Francisco de Assis relatou audiência realizada com Esperidião Amin. “O Governador informou que o Estado está quebrado. Disse também que não adianta continuarmos com a idéia do Orçamento Regionalizado, até porque não vai ser possível fazer aquilo que ficar definido” (ALESC, 2000b, p. 14). Após a audiência, o parlamentar sugeriu que fosse extinto o Orçamento Regionalizado. Em contraposição, o deputado Pedro Uczai argumentou na Tribuna que “O Orçamento Regionalizado precisa ser defendido nesta Casa como o principal instrumento democrático, transparente, equitativo para os recursos no Estado de Santa Catarina enquanto discussão orçamentária” (ALESC, 2000b, p. 11).

Para fortalecer a proposta, na discussão do projeto de definia as diretrizes orçamentárias para 2001 a Bancada do Partido dos Trabalhadores protocolou uma emenda para fortalecer o Orçamento Regionalizado. Por ocasião, a emenda estabelecia que “As obras ou prestações de serviços prioritizadas em audiências públicas regionais, na forma da Lei Complementar nº 157 terão prioridade na locação de recursos” (ALESC, 2000c, p. 11). Aprovada em plenário, a propositura foi vetada pelo governado. Mesmo assim foram propostas 227 emendas foram mantidos os R\$ 29,99 milhões disponibilizados (ALESC, 2000d).

Devido à “[...] falta de execução das propostas elencadas e incluídas na LOA, o processo foi se desgastando e perdendo a credibilidade conquistada nos primeiros anos, tanto entre os parlamentares, quanto junto à população” (ALESC, 2003c, p. 68). Dadas estas

condições, em 2002 a Comissão de Finanças e Tributação decidiu não realizar as audiências públicas.

### **3. Orçamento Regionalizado e as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR)**

Em 15 de agosto de 2002, Luiz Henrique da Silveira apresenta aos catarinenses seu programa de governo. Dentre as principais propostas estaria a descentralização das estruturas pública estadual através da criação de Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) – atualmente são 36. A proposta previa a participação das comunidades de cada microrregião além da regionalização do Orçamento. Constituir-se-ia ainda fórum permanente de debates sobre a aplicação do Orçamento Regionalizado (SILVEIRA; MOREIRA, 2002).

Poder Executivo deverá revisar sua prática diante do Parlamento, respeitando as prioridades estabelecidas pela sociedade catarinense, mediante as audiências públicas do Orçamento Estadual Regionalizado, abandonando o boicote e prestando todo o apoio e reconhecimento legal às referidas audiências (ALESC, 2002, p. 12). [Pronunciamento Dep. Afrânio Boppré]

Eleito governador, em 01 de janeiro de 2003 discursa da Tribuna da Assembleia Legislativa que os “[...] cidadãos terão voz ativa em todas as atividades da vida política, em especial na definição e aplicação do Orçamento Regionalizado” (ALESC, 2003a, p. 3). Na discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício financeiro de 2004, o deputado Herneus de Nadal ocupa a Tribuna realizando o seguinte pronunciamento:

Vamos ter um Governo novo, moderno, participativo, onde a voz do povo vai decidir as questões regionais, aquilo que lutamos aqui e nunca fomos respeitados. O Orçamento Regionalizado, até há pouco dias, era brincadeira, um desrespeito com a comunidade, era enganar o povo. E hoje só vamos acompanhar para que possamos fazer o Orçamento Regionalizado, de fato e de direito, na base, com a voz do povo (ALESC, 2003b, p. 11).

O início de um novo governo é um momento propício para a mudança na agenda. Nesta direção, o Parlamento catarinense realizou 29 audiências, uma em cada SDR, para definir as propostas que seriam incluídas no PPA 2004-07 e LOA-2004. “Neste ano, apesar do desgaste acumulado pela ALESC na implantação do Orçamento Regionalizado, as expectativas se ampliam, visto o comprometimento do Poder Executivo com tamanha causa” (ALESC, 2003d, p. 5).

Para facilitar a estruturação da análise do Orçamento Estadual Regionalizado, o capítulo será dividido em três subseções: i) Plano Plurianual 2004-07, ii) Plano Plurianual 2008-11, iii) Plano Plurianual 2012-15.

### 3.1. Plano Plurianual 2004-07

Através dos relatórios emitidos pela Coordenadoria Estadual do Orçamento Regionalizado, nas audiências públicas realizadas em 2003 participaram 3.164 pessoas sendo definidas 788 prioridades a serem inclusas no PPA 2004-07. Das 788 para o quadriênio, 93 foram elencadas para serem incluídas já na LOA-2004. As demais 695 ficariam para os orçamentos seguintes (ALESC, 2003d).

**Tabela 1:** Propostas por área, quadriênio 2004-07

	<b>Nº Prioridades</b>	<b>%</b>
Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente	179	22,72
Organização e Lazer	137	17,39
Infraestrutura	120	15,23
Agricultura e Política Rural	99	12,56
Saúde	93	11,80
Educação e Inovação	88	11,17
Segurança Pública	69	8,76
Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia	3	0,38
<b>TOTAL</b>	<b>788</b>	<b>100</b>

Fonte: Coordenadoria Estadual do Orçamento Regionalizado, Audiências Públicas 2003.  
Elaboração própria.

Quanto à dotação orçamentária para a execução das prioridades da LOA-2004, como resultado das audiências públicas de 2003, não há registro.

Em junho de 2004 o presidente do Legislativo suspendeu as sessões para realizar as audiências do Orçamento Regionalizado que definiriam as prioridades de investimentos para a LOA-2005. Somando as 36 SDR, participaram 2.153 pessoas e 224 prioridades foram definidas. Do total, 53,13% tiveram sua dotação orçamentária anulada. Dos R\$ 442,96 milhões orçados, foram executados R\$ 182,26 milhões, restando um saldo de R\$ 260,70 milhões (ALESC, 2005b).

No exercício de 2005 participaram 2.143 pessoas e 93 prioridades foram definidas para serem incluídas no orçamento de 2006. Para corresponder as expectativas foram orçados R\$

211,25 milhões. Todavia o valor executado foi de R\$ 36,61 milhões. Das 93 demandas, 86,02% delas tiveram seu orçamento anulado (ALESC, 2006b).

Com a presença de 702 pessoas nas audiências públicas realizada em 2006, no orçamento estadual de 2007 foram inseridas 88 prioridades com uma dotação de R\$ 193,49 milhões. Das 88 prioridades, 78,41% delas tiveram suas dotações anuladas. Dos recursos colocados à disposição, apenas R\$ 29,69 milhões foram empenhados (ALESC, 2007).

[...] sei que a ideia do Orçamento Regionalizado é uma ideia que nasceu comprometida com a participação popular, que hoje ficou reduzida, [...] a uma expressão de participação **chapa branca**, ou seja, nas audiências do Orçamento Regionalizado, os carros estacionados do lado de fora são todos os da administração do governador Luiz Henrique da Silveira, das prefeituras, das Câmaras de Vereadores (ALESC, 2005a, p. 28). (*grifos do autor*) [Pronunciamento Dep. Afrânio Boppré]

No quadriênio, do total das 788 prioridades (considerada a deficiência de informações no período de 2004, no triênio de 2005-07), nos orçamentos foram incluídas 405 ações. Deste total, 66,17% tiveram suas dotações suprimidas. Por isso o Orçamento Regionalizado caiu em descrédito, o que levou ao seu esvaziamento. Dos R\$ 847,70 milhões colocados a disposição, R\$ 248,56 milhões foram empenhados, restando um saldo no triênio de R\$ 599,14 milhões (ALESC, 2005, 2006b, 2007). Em média, no quadriênio participaram 2.040 pessoas, o que representa 0,051% do eleitorado catarinense.

### **3.2. Plano Plurianual 2008-11**

Com a reeleição do governador Luiz Henrique da Silveira, o principal compromisso com Santa Catarina era solidificar o processo de descentralização para assim intensificar a regionalização dos processos decisórios (SILVEIRA; PAVAN, 2006). Entretanto nesta segunda etapa não foram assumidos compromissos com o Orçamento Regionalizado.

Desconsiderando a postura do governo estadual, em de junho de 2007 a ALESC realizou nove audiências públicas para ouvir a população e colher as prioridades a serem incluídas na LOA-2008 e PPA-2008-11. A orientação era que cada SDR indicasse 12 ações para o PPA-2008-11, sendo três prioridades por ano (ALESC, 2007b). Na ocasião foram nominadas 432 ações para o quadriênio.

**Tabela 2:** Propostas por área, quadriênio 2008-11

	<b>Nº Prioridades</b>	<b>%</b>
Infraestrutura Rodoviária	131	30,32
Educação e Inovação	62	14,35
Saúde	56	12,96
Saneamento e Abastecimento de Água	33	7,64
Esporte, Lazer, Turismo e Cultura	28	6,48
Agricultura e Política Rural	27	6,25
Habitação Rural e Urbana	24	5,56
Segurança Pública	21	4,86
Outros	17	3,94
Desenvolvimento Regional	11	2,55
Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente	10	2,31
Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia	8	1,85
Gás e Energia	4	0,93
<b>TOTAL</b>	<b>432</b>	<b>100</b>

Fonte: Coordenadoria Estadual do Orçamento Regionalizado, Audiências Públicas 2007.  
Elaboração própria.

Com a presença de 1.024 pessoas nas audiências de 2007, foi definido para 2008 um total de 94 prioridades. Para atender as demandas regionais a Assembleia Legislativa aprovou um orçamento R\$ 230,51 milhões. Das 94 prioridades, 53,19% delas acabaram suprimidas. Do recurso disponível foram empenhados R\$ 60,28 milhões (ALESC, 2008b).

Orçamento Regionalizado, que tem um objetivo importante, que é a democracia participativa, a participação popular, o aspecto pedagógico do Orçamento Regionalizado, a cidadania, a informação e a transparência. [...] Mas nós precisamos, urgentemente, rediscutir o modelo do Orçamento Regionalizado. Nós temos uma demonstração de que em 2005 a 2008 as obras que foram priorizadas não foram feitas (ALESC, 2008a, p. 13). [Pronunciamento Dep. Sílvio Dreveck]

Devido à desconsideração pelo Poder executivo das demandas definidas nas audiências de 2008, nas audiências públicas de 2009 participaram 360 pessoas. Para atender as 87 prioridades foram disponibilizados R\$ 236,42 milhões. Das 87 prioridades, 70,11% delas acabaram suprimidas. Do recurso disponível, apenas R\$ 77,94 milhões obtiveram empenho (ALESC, 2009a).

Em 2010, das 96 prioridades nominadas pelos participantes durante a realização das audiências de 2009, 73,96% delas acabaram sendo suprimidas do orçamento. Dos R\$ 188,48 milhões, apenas R\$ 49,20 milhões foram aplicados (ALESC, 2010). Na oportunidade participaram das audiências 966 pessoas.

Com a presença de 858 pessoas na realização das audiências públicas regionais de 2010, para 2011 foram definidas 115 prioridades. Deste total, 75,65% foram anuladas no decorrer do ano por decreto do executivo. Dos R\$ 236,93 milhões disponíveis, R\$ 99,20 milhões foram empenhados (ALESC, 2011).

Das 432 prioridades para o quadriênio 2008-11, 392 delas foram incluídas nos orçamentos. Destas, 68,62% acabaram suprimidas. Quanto à dotação orçamentária, dos R\$ 892,34 milhões foram empenhados R\$ 286,62 milhões, ficando um saldo de R\$ 605,72 milhões (ALESC, 2008b, 2009a, 2010, 2011). Em média, no quadriênio participaram 1.216 pessoas, representando 0,030% do eleitorado catarinense.

### **3.3. Plano Plurianual 2012-15**

O início de um novo governo é um momento propício para mudanças na agenda. Outra oportunidade de mudança surge quando um problema consegue atrair a atenção do governo. Uma vez que ascendessem na agenda de governo, há uma tendência muito grande das decisões políticas públicas voltarem para o cumprimento do conjunto das demandas definidas como prioridades. Isso se supõe que quando uma questão é definida como prioridade se cria um ambiente favorável. Capela (2006) pontua que quando uma propositura é percebida como viável, ela é rapidamente difundida. Seria então o Orçamento Regionalizado uma proposição inviável? Ou as prioridades até então não foram cumpridas por causa de obstáculos que não estavam previstos ou que surgiram dentro das estruturas de governo?

Na proposta de governo apresentada pelo governador Raimundo Colombo, o Orçamento Regionalizado não foi citado, dando a entender de que não estaria dentro do conjunto das prioridades de seu governo. Mesmo não sendo incorporado ao programa de governo, em 2011 a Assembleia Legislativa promoveu 13 audiências. Na oportunidade foram definidas 432 prioridades para o quadriênio 2012-15. Considerando que estamos no segundo ano do PPA, analisaremos somente os resultados obtidos no exercício até abril de 2013.

Nas audiências públicas realizadas em 2011 compareceram 1.333 pessoas e 178 prioridades foram definidas para serem incluídas no orçamento de 2012. Para corresponder às expectativas, foram orçados R\$ 256,41 milhões. Das 178 prioridades, 80,89% delas acabaram suprimidas. Do orçamento disponível, o Estado aplicou R\$ 63,8 milhões (ALESC, 2012).

**Tabela 3:** Propostas por área, quadriênio 2012-15

	<b>Nº Prioridades</b>	<b>%</b>
Infraestrutura Rodoviária	183	42,36
Saúde	66	15,28
Educação e Inovação	29	6,71
Agricultura e Política Rural	27	6,25
Esporte, Lazer, Turismo e Cultura	24	5,56
Segurança Pública	24	5,56
Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia	14	3,24
Assistência Social	14	3,24
Saneamento e Abastecimento de Água	11	2,55
Obras de Contenção de Cheias	11	2,55
Outros	10	2,31
Habitação Rural e Urbana	7	1,62
Desenvolvimento Regional	6	1,39
Gás e Energia	6	1,39
<b>TOTAL</b>	<b>432</b>	<b>100</b>

Fonte: Coordenadoria Estadual do Orçamento Regionalizado, Audiências Públicas 2011.  
Elaboração própria.

Com a presença de 1.013 pessoas nas audiências de 2012, foi definido para 2013 um total de 108 prioridades. Para realizar as demandas definidas foram orçados R\$ 89,19 milhões. Das 108 prioridades, 98,14% ainda não obtiveram a liberação de recursos. Do orçamento disponível (até abril) foram aplicados R\$ 381,41 mil (ALESC, 2013).

Há anos vimos questionando o Orçamento Regionalizado, porque, na verdade, vamos para o interior do estado, falamos com a população, constatamos as necessidades, colocamos no Orçamento, mas nada é cumprido. Nos últimos encontros, inclusive, o público nem compareceu mais às audiências porque não acredita mais no cumprimento do que é apontado como prioritário (ALESC, 2011, p. 5). [Pronunciamento Dep. Sílvio Dreveck]

Embora as SDR tenham sido motivadas por maior aproximação do governo aos anseios regionais, as demandas do Orçamento Regionalizado construídas pelo coletivo não foram incluídas na agenda de governo. Subtende-se que a descentralização distanciou-se de seus propósitos e que as SDR não possuem autonomia orçamentária para executar as prioridades definidas em audiências.

Para fazer parte da agenda governamental necessariamente tem que despertar a atenção e o interesse dos formuladores de política. No entanto, os resultados obtidos sinalizam que a proposta não despertou o interesse do governo.

#### 4. Orçamento Regionalizado e distribuição orçamentária desigual

A distribuição geográfica dos recursos públicos entre as diferentes regiões catarinenses é fonte de conflitos, uma vez as regiões economicamente mais dinâmicas concentram a maior parcela. Para contrabalancear essa divisão desigual, foram criadas as SDRs, que levariam em consideração as demandas definidas pelo Orçamento Regionalizado. No entanto, os dados sobre a dotação orçamentária disponível e realizada no período 2005-12 apontam uma distribuição desigual, tanto na dotação orçamentária orçada quanto na realizada.

**Tabela 4:** Dotação orçamentária no período de 2005 a 2012 (R\$ milhões)

Secretaria de Desenvolvimento Regional	Orçado	Realizado	%
SDR Grande Fpolis	218,1	57,5	26,40
SDR Araranguá	196,8	5,0	2,54
SDR Joaçaba	133,1	10,8	8,15
SDR Lages	132,2	14,4	10,94
SDR Chapecó	141,6	108,4	76,60
SDR Itajaí	106,8	19,1	17,95
SDR Blumenau	97,8	34,4	35,13
SDR Joinville	80,6	42,2	52,38
SDR Ituporanga	79,3	50,9	64,23
SDR Campos Novos	64,6	19,7	30,54
SDR Rio do Sul	69,0	5,7	8,36
SDR São Miguel do Oeste	52,3	23,2	44,41
SDR Criciúma	70,3	9,1	12,97
SDR Mafra	63,8	25,6	40,03
SDR Ibirama	36,9	10,4	28,13
SDR Laguna	50,3	14,9	29,70
SDR Maravilha	33,2	12,8	38,71
SDR Jaraguá do Sul	32,1	13,9	43,55
SDR Curitibanos	27,8	20,9	74,92
SDR Concórdia	27,1	5,1	18,81
SDR Braço do Norte	34,4	8,1	23,63
SDR Tubarão	47,7	17,1	35,97
SDR Quilombo	24,1	17,4	72,26
SEDR Caçador	23,5	7,5	32,04
SDR Videira	22,9	4,6	20,28
SDR Seara	20,8	2,0	9,62
SDR São Joaquim	23,5	8,9	37,94
SDR Xanxerê	35,4	8,2	23,11
SDR Palmitos	11,2	6,4	57,33
SDR Dionísio Cerqueira	8,9	47,6	5,32
SDR Brusque	4,5	3,2	72,03
SDR São Lourenço do Oeste	5,4	0,2	5,26
SDR Canoinhas	9,7	0,6	6,63
SDR Itapiranga	4,2	2,9	68,74
SDR Timbó	2,6	1,7	65,76
SDR Taió	0,5	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>1.994,1</b>	<b>594,5</b>	<b>29,81</b>

Fonte: Coordenadoria do Orçamento Estadual da ALESC.

Elaboração própria.

Na análise comparativa da distribuição dos recursos, a criação das SDR não alterou a estrutura orçamentária, uma vez que as cinco regiões economicamente mais desenvolvidas (Florianópolis, Joinville, Blumenau, Jaraguá do Sul e Chapecó) concentraram 28,59% do orçamento orçado e 43,17% do realizado. Numa análise inversa, as cinco SDR que apresentam menor Índice de Desenvolvimento Humano (Lages, Caçador, Curitiba, São Lourenço do Oeste e São Joaquim) obtiveram 10,65% dos recursos orçados e 8,76% do realizado. Numa outra análise, na tabulação dos dados observamos que as SDR litorâneas concentram 47,12% dos recursos orçados e 37,84% do realizado enquanto que as SDR do Extremo Oeste 5,79% do orçado e 7,78% do executado.

Ainda, na tabela 4, observamos que enquanto a SDR de Araranguá teve um empenho de 2,54% da dotação orçamentária disponível, a SDR de Criciúma que faz fronteira chegou a 12,97% e a SDR de Tubarão, que faz fronteira com a SDR de Criciúma, 35,97%. As desigualdades também se manifestam na região Oeste. À medida que 76,60% dos recursos pela SDR de Chapecó foram realizados, na SDR de Seara o realizado não passou de 9,62% e na SDR de Xanxerê 23,11%.

Portanto, se um dos objetivos da criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional seria em honrar os compromissos do Orçamento Estadual Regionalizado e descentralizar os recursos públicos, convém uma reavaliação dos objetivos uma vez que os resultados pretendidos são questionáveis.

### **Considerações Finais**

O estudo artigo procurou analisar a trajetória do Orçamento Regionalizado no período de 1997 até abril de 2013 fazendo uma abordagem das prioridades definidas em audiências públicas. Mesmo com estruturas governamentais geograficamente descentralizadas, pudemos observar que há uma baixa execução das prioridades, que certamente tem contribuído para a baixa participação.

Em 15 anos, podemos observar que há um descompasso entre o orçamento disponível e o realizado. Dos recursos colocados a disposição no período 2005-07, apenas 29,33% foram realizados. No triênio, das 405 prioridades 66,17% não foram atendidas. As demais foram atendidas parcialmente (ALESC, 2005b, 2006, 2007). No período 2008-11, das 392 prioridades 68,62% não foram atendidas. Neste quadriênio o percentual do orçamento

aplicado foi 32,10%, um pouco maior quando comparado com o período anterior (ALESC, 2008b, 2009a, 2010, 2011).

Entre 2012-15, os resultados obtidos em 2012 e até abril de 2013 são pífios quando comparados com os exercícios anteriores. Do orçamento colocado à disposição, apenas 25,01% foram empenhados. Em relação ao número de prioridades, 75% delas ainda não foram atendidas (ALESC, 2011, 2012). Quanto ao percentual realizado, eles privilegiaram as regiões economicamente mais dinâmicas contribuindo assim para acirrar as disparidades regionais.

Apesar das dificuldades, o Orçamento Regionalizado tem alcançado alguns resultados positivos, tais como a construção do hospital regional de São Miguel do Oeste Terezinha Gaio Basso, reivindicada no início dos anos 2000. Há ainda inúmeras ações, nas mais diversas áreas, que foram contempladas nestes 15 anos. A questão é que as prioridades regionais incluídas no orçamento na média não superam 30%. Agora, se por outro lado parte do insucesso do Orçamento Regionalizado está na falta de mobilização dos sujeitos, por outro o corpo técnico que integra a Coordenadoria do Orçamento Regionalizado na Assembleia Legislativa que subsidia a organização das audiências apresenta deficiências, contribuindo para o seu engessamento.

Como podemos remediar isso? A primeira vista a solução parece ser bastante simples. Porém, requer uma reavaliação por parte do Poder Executivo e do Legislativo. Enquanto não constar na agenda de governo, os resultados obtidos continuarão os mesmos. Por esse motivo, o Orçamento Regionalizado caiu no descrédito e tornou-se um instrumento desacreditado. Quanto aos objetivos de levantar as necessidades apontadas pela sociedade, discutí-las, sistematizá-las e priorizar propostas de investimentos visando sua inclusão nos Projetos de Leis do Plano Plurianual e do Orçamento Anual, ainda é um mito.

Quanto à pífia participação, acaba legitimando a postura do governo em não realizar o que é definido como prioridade. Outro aspecto igualmente relevante é que não somente o Executivo impõe dificuldades à participação, como o Parlamento, uma vez que as audiências públicas são realizadas em horário comercial. A escassa participação também está diretamente relacionada à falta de motivação. Não por menos, as audiências são divulgadas apenas por correio eletrônico ou correspondência sem uma divulgação na mídia local. Considerando que o Orçamento Regionalizado repousa na mobilização das estruturas legislativas, e não pelo coletivo dos sujeitos sociais, certamente tem colaborado para a baixa presença.

Diante destas considerações, resta um duplo desafio; de um lado denunciar os responsáveis pelo seu descumprimento, de outro, urge os movimentos sociais serem os protagonistas e não mais coadjuvantes. Para isso é fundamental participar das audiências regionais e posteriormente cobrar sua execução. Mesmo com a escassa participação nas audiências nestes 15 anos, até quando as decisões forem descumpridas pelo Poder Executivo, a participação popular tende a ficar esvaziada e reduzida às “chapas brancas”. Diante disso, o descrédito perpetuará pelas gerações futuras.

Por fim, o Orçamento Regionalizado é uma extraordinária experiência colocada em prática nos últimos anos que sobrevivem a cinco administrações estaduais coordenadas por diferentes partidos e coligações partidárias, mas que precisa de decisão política para que sejam cumpridas as demandas apontadas como prioritárias. Para tanto, não estando presente na agenda governamental não implica necessariamente no seu descarte, mas é um indicativo de que enfrentará dificuldades.

## Referências bibliográficas

### Livros:

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro, RJ : Paz e Terra, 2011. 207p.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. (org). **Orçamento Participativo: análises das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis, SC : Insular, 2007. 224p.

HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. São Paulo, SP : Edições Loyola, 2006. 382p.

### Periódicos:

CAPELA, A. C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. São Paulo, SP : nº 61, 1º semestre de 2006, PP. 25-52.

### Leis:

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **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. Florianópolis, SC.

### Relatórios de Execução Orçamentária:

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Relatório das Propostas Apresentadas nas Audiências Públicas Regionais para o PPA 2004-2007 e LOA 2004**. 2003d, p. 220.

\_\_\_\_\_. **Acompanhamento da Execução Orçamentária – Audiências Públicas Regionais, 2005**. Coordenadoria do Orçamento Regionalizado. 2005b. 38p.

\_\_\_\_\_. **Acompanhamento da Execução Orçamentária – Audiências Públicas Regionais, 2006**. Coordenadoria do Orçamento Regionalizado. 2006b. 32p.

\_\_\_\_\_. **Relatório das Propostas Apresentadas nas Audiências Públicas Regionais para o PPA 2008-2011 e LOA 2008**. 2007, p. 87.

\_\_\_\_\_. **Acompanhamento da Execução Orçamentária – Audiências Públicas Regionais, 2008.** Coordenadoria do Orçamento Regionalizado. 2008b. 87p.

\_\_\_\_\_. **Acompanhamento da Execução Orçamentária – Audiências Públicas Regionais, 2009.** Coordenadoria do Orçamento Regionalizado. 2009a.

\_\_\_\_\_. **Acompanhamento da Execução Orçamentária – Audiências Públicas Regionais, 2010.** Coordenadoria do Orçamento Regionalizado. 2010. 36p.

\_\_\_\_\_. **Acompanhamento da Execução Orçamentária – Audiências Públicas Regionais, 2011.** Coordenadoria do Orçamento Regionalizado. 2011. 36p.

\_\_\_\_\_. **Acompanhamento da Execução Orçamentária – Audiências Públicas Regionais, 2011.** Coordenadoria do Orçamento Regionalizado. 2012. 36p.

\_\_\_\_\_. **Acompanhamento da Execução Orçamentária – Audiências Públicas Regionais, 2012.** Coordenadoria do Orçamento Regionalizado. 2013. 36p.

#### **Diário Oficial da ALESC:**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Diário Oficial da Alesc.** Nº 4.558/1998a.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 4.576/1998b.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 4.586/1998c.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 4.624/1999a.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 4.704/1999b.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 4.735/2000a.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 4.740/2000b.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 4.772/2000c.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 4.807/2000d.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 4.979/2002.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 5.059/2003a.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 5.099/2003b.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 5.214/2003c.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 5.530/2005a.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 5.918/2008a.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da Alesc.** Nº 6.267/2011.

**Planos de Governos:**

SILVEIRA, L. H.; MOREIRA, E. P. **Plano 15: Por Toda Santa Catarina.** Plano de Governo 2003-2006. 2002, 19p.

SILVEIRA, L. H.; PAVAN, L. **Plano 15: A Mudança Continua.** Plano de Governo 2007-2010. 2006, 20p.

**Artigos de Jornais:**

JORNAL AN CAPITAL. Editorial. **Como ser cidadão.** Florianópolis, 29 de jun. 1998. Coluna Opinião, p. 2.