

UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SANTA CATARINA, 2003 - 2009³

Luciane Tischler Rudnick⁴

Marcos Antonio Mattedi⁵

Resumo: O objetivo deste trabalho foi analisar e comparar os resultados das atividades desenvolvidas pelas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR) com os objetivos da política de descentralização administrativa de Santa Catarina, implantada em 2003. Para isso foram pesquisadas onze das trinta e seis SDR distribuídas nas diversas regiões do Estado. Considerando as diferenças regionais, observou-se a persistência da concentração de recursos na região da capital catarinense e nas regiões mais desenvolvidas economicamente, localizadas próximas ao litoral. Entretanto, as SDR do interior do Estado receberam investimentos significativos, embora insuficientes, para fomentar o desenvolvimento de suas regiões de abrangência.

Palavras-chave: Santa Catarina; descentralização; desenvolvimento regional.

AN ANALYSIS OF THE ADMINISTRATIVE DESCENTRALIZATION POLICY IN SANTA CATARINA, 2003-2009

Abstract: The objective of this work was to analyze and compare the results of the activities developed by Regional Development Secretaries (SDR) with objectives of the administrative policy of decentralization of Santa Catarina, implanted in 2003. For this reason eleven of thirty-six SDR in different regions of the State. Considering regional differences, it has been observed that there is concentration of resources in the capital region and in other economically developed regions near the coast of the state. However the SDR the countryside of the state has received investments but it has been not enough to development them.

Keywords: Santa Catarina; decentralization; regional development.

³ Este artigo é resultante de parte da dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado – UnC, campus de Canoinhas – SC, defendida em fevereiro de 2010 e financiada pela FAPESC.

⁴ Socióloga, Mestre em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado – UnC, *Campus* de Canoinhas – SC. lucianerudnick@yahoo.com.br

⁵ Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp e estágio pós-doutoral no Centre de Sociologie de L'innovation – ENMP/Paris. Professor do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da UnC – *Campus* de Canoinhas – SC. E-mail: mam@furb.br

INTRODUÇÃO

Em Santa Catarina a política de descentralização administrativa e regionalização do orçamento foram implantadas em 2003, no início do governo de Luiz Henrique da Silveira. Essa reestruturação do Estado teve como principal justificativa a incapacidade da centralização da administração pública estadual em atender as demandas regionais pela falta de projetos de desenvolvimento regionalizado. A ausência de políticas públicas regionalizadas estaria contribuindo para o processo de “litoralização”, ou seja, o interior do Estado estaria perdendo a população.

Com o intuito de reverter, ou minimizar esse processo era preciso implantar um novo modelo de gestão e estrutura organizacional da administração pública que visasse desburocratizar, descentralizar e desconcentrar os circuitos de decisão garantindo assim a eficiência, a eficácia dos serviços públicos. Para atingir o objetivo de reduzir as desigualdades entre as regiões, o governo do Estado criou as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional e os respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional, considerados como braços operacionais do Estado nas regiões de sua abrangência.

Dessa forma, o trabalho faz uma análise da política de descentralização administrativa implantado em Santa Catarina a partir de 2003, comparando os resultados das atividades desenvolvidas pelas SDR com os objetivos da descentralização, especialmente de reduzir as desigualdades regionais. Para isso, foram pesquisadas onze das trinta e seis SDR distribuídas nas diversas regiões do Estado tendo como critério de escolha a localização geográfica. Assim, foram escolhidas duas SDR em cada região, a saber: Jaraguá do Sul e Canoinhas na região Norte, no Vale do Itajaí Blumenau e Taió, a capital do Estado Florianópolis, no Oeste Concórdia e São Miguel do Oeste, na região Serrana Lages e São Joaquim e, Criciúma e Laguna na região Sul.

Em termos metodológicos, o primeiro passo foi a realização de pesquisa bibliográfica e documental sobre o planejamento político de Santa Catarina da década de 1950 a 2002 e sobre a descentralização catarinense implantada a partir de 2003. Em seguida, os relatórios de atividades desenvolvidas em cada SDR pesquisada foram analisados para averiguar a proximidade dos resultados com os objetivos da descentralização.

II- AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO EM SANTA CATARINA

2.1 - Os planos de governo em Santa Catarina de 1950 a 2002

De acordo com Birkner (2006) o planejamento governamental de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento em Santa Catarina é recente e ocorreu a partir da metade da década de 1950 acompanhando paralelamente a elaboração dos planejamentos nacionais.

A primeira experiência de planejamento foi o Plano de Obras e Equipamentos (POE), elaborado no governo de Irineu Bornhausen (1951-1955) para um período de dez anos e representava uma estratégia política, amarrando a continuidade de Bornhausen nas eleições de 1960. (GOULARTI FILHO, 2005, p. 632). Com a finalidade de orientar a atuação do poder público (BIRKNER, 2006, p. 56), a criação do POE “[...] representou a primeira tentativa, no Estado, de vinculação de recursos a um programa plurianual de investimentos em obras predefinidas” (MATTOS *apud* GOULARTI FILHO, 2005, p. 632). As áreas de investimento previstas no POE seriam: as estradas de rodagem, a energia elétrica, a agricultura e, saúde e educação.

Em 1960 com a mudança de governo de Irineu Bornhausen para Celso Ramos, o POE é substituído pelo Plano de Metas do Governo (PLAMEG) e permanece em vigência até 1970, no governo de Ivo Silveira (PLAMEG II). Os investimentos foram direcionados, principalmente, para a área de estradas e rodagem, energia elétrica, agricultura e, educação e cultura (BIRKNER, 2006). De acordo com Goularti Filho (2005) o PLAMEG inaugurou uma nova fase da economia catarinense, pois os grandes industriais começaram a participar de forma mais decisiva na esfera política e a indústria catarinense passa a ser pensada pelo Estado. O processo de integração e consolidação do capital industrial foi conduzido pelo Estado através de investimentos em infraestrutura e na oferta de linhas de crédito de longo prazo.

Com o PLAMEG foram criados o Banco de Desenvolvimento do Estado (BDE), posteriormente transformado em Banco do Estado de Santa Catarina (BESC), o Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (FUNDESC) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Para administrar o Plano foi instituído o Gabinete

de Planejamento e seu órgão de supervisão passou a ser o Conselho de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (CODESC), que incluiu representantes do governo estadual, de trabalhadores e das classes produtoras. (BIRKNER, 2006).

Em 1971 o governador Colombo Machado Sales substituiu o PLAMEG pelo Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD). Essa mudança não significou uma ruptura do plano anterior, mas a tentativa de aperfeiçoamento (BIRKNER, 2006). O PCD seguia o “modelo de desenvolvimento” apresentado pelo governo Médici. Tinha o propósito de integrar as regiões catarinenses e, com o intuito de descentralizar as políticas econômicas o Estado foi subdividido em 13 microrregiões (GOULARTI FILHO, 2005).

De acordo com Birkner (2006, p. 59)

Além de dar continuidade às metas do PLAMEG, o PCD fixava novas prioridades, entre as quais a construção de um sólido sistema financeiro e de assistência técnica à produção, a integração estadual pelas rodovias e pelo sistema de comunicação, a consolidação do sistema energético, os investimentos em educação e saúde, saneamento e desenvolvimento científico-tecnológico. Decorrência do PCD é a criação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, que passaria a planejar de forma global o desenvolvimento.

No governo de Antonio Carlos Konder Reis, entre 1975 a 1979 foi elaborado o Plano de Governo (PG), em consonância com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O PG pretendia, de acordo com Birkner (2006, p. 61) melhorar a aplicação dos incentivos fiscais e dos mecanismos de crédito à produção, a melhoria da qualidade de vida no campo e a organização de conselhos comunitários.

Segundo Goularti Filho (2005, p. 640) o Plano estava pautado em duas áreas básicas: a econômica (telecomunicações, transportes, política de estoques reguladores, extensão e assistência técnica rural, políticas regionais e distribuição de energia elétrica) e a social (ampliação da eletrificação rural, criação de conselhos comunitários, medicina preventiva, dentre outros). Este período é marcado pela criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Social (CEDS) e do Conselho Estadual de Desenvolvimento (CEDE).

Birkner (2006) enfatiza que a partir do PLAMEG Santa Catarina teve um crescimento econômico expressivo (11,3% ao ano) devido à aplicação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento. No entanto, a partir de 1979 entram no cenário catarinense os governos liberais e, conseqüentemente ocorre um processo de retirada, ou distanciamento, do Estado nas políticas de desenvolvimento.

Em 1979 Jorge Konder Bornhausen (1979-1982) assumiu o governo em Santa Catarina e, por seguir uma linha mais liberal, com menor participação do Estado nas

atividades econômicas, apresentou propósitos políticos e econômicos diferentes de seus antecessores. Foi elaborado o Plano de Ação (PA), que estava dividido em três programas: Campo Psicossocial, Campo Econômico e Organização Administrativa e Planejamento (GOULARTI FILHO, 2005). Neste período, conforme descreve Birkner (2006) começa a se delinear a preocupação mais específica com o desenvolvimento regional e com a descentralização.

Em 1982, com a volta das eleições para governador, Esperidião Amin é eleito pelo Partido Democrático Social (PDS) (gestão 1983-1987). O Plano de Governo de Amim estava pautado na Carta dos Catarinenses, que pretendia dar “prioridade aos pequenos, participação comunitária, integração estadual e qualidade de vida”. De tendência liberal, visava à redução da participação do Estado na economia. No entanto, na Carta não havia um programa prévio de gastos e estava dividida em três setores: administrativo, social e econômico e de infraestrutura (GOULARTI FILHO, 2005).

Para o período de 1987 a 1990, sob o governo de Cacildo Maldaner, o PMDB elaborou o Plano de Governo Rumo à Nova Sociedade Catarinense. O plano foi construído a partir de 17 Seminários Regionais Permanentes, realizados em várias cidades do Estado. Contemplava quatro grandes áreas: político-institucional, social, econômica e infraestrutura e ambiental. O plano reconhecia a importância do Estado como indutor do desenvolvimento, no entanto, do ponto de vista econômico, advogava em favor da austeridade fiscal e do saneamento do Estado. Já do ponto de vista político e social representava, até então, a proposta mais avançada para a sociedade catarinense, pois previa o orçamento participativo e a participação permanente de todos (GOULARTI FILHO, 2005). Trazia como diretrizes básicas: promover mudanças com coragem e determinação; aprimorar a sociedade construída pelos catarinenses; o homem como objetivo central da ação do governo; descentralizar, modernizar e governar com austeridade e probidade.

Conforme as diretrizes básicas:

No plano executivo aquele instrumento de Governo previa que a gestão dos serviços públicos e a execução de obras de interesse local fossem delegadas aos municípios e a segmentos organizados da sociedade, transferindo-lhes os recursos e a responsabilidade de gerenciá-los, sob a supervisão do governo estadual.

No campo da administração pública preconizava empreender esforços de modernização, adaptando os métodos de trabalho e os seus padrões organizacionais às avançadas tecnologias da comunicação social e do processamento de informações. Ao Estado cabe-lhe assumir o seu papel de agente indutor do desenvolvimento. No campo da Administração Pública colocava como diretrizes: governar com austeridade e eficiência, administrar com probidade, prestigiar a função pública, descentralizar a ação do governo (incentivando à participação

popular nas decisões, acompanhamento da execução de obras e serviços de interesse local e regional, delegando aos municípios e segmentos organizados da sociedade); modernizar a máquina administrativa (incorporando gradativamente os avanços científicos e tecnológicos), alcançar e manter o equilíbrio financeiro, atuar com eficácia e com efetividade, desfazer equívocos e mobilizar todos os potenciais (DARIO, 2004, p. 60-61).

Em 1991, após a eleição de Wilson Kleinünbing para governador, posteriormente assumido por Antônio Carlos Konder Reis, (gestão 1991 - 1994) foi criado o Plano Saúde, Instrução e Moradia (SIM) representando a volta de um plano com previsão de gastos para os quatro anos de governo e com metas mais detalhadas. Do total de gastos neste período, 11,0% seriam destinados a novos investimentos em saúde e educação, habitação e agricultura, indústria, rodovia e saneamento, segurança pública e turismo (GOULARTI FILHO, 2005).

O plano SIM tinha como objetivo alçar Santa Catarina a um novo estágio de desenvolvimento para que o padrão de qualidade de vida fosse compatível com o de alguns países de Primeiro Mundo. Saúde, instrução e moradia seriam levadas a todas as famílias catarinenses. Seguindo a orientação neoliberal, o plano previa ainda a modernização do Estado, com a redução da estrutura organizacional e a transferência para a iniciativa privada de atividades consideradas incompatíveis com a gestão dos negócios públicos (DARIO, 2004).

O Plano de Governo Viva Santa Catarina, do governo de Paulo Afonso (gestão 1995 – 1998), defendia uma gestão mais democrática e descentralizada, como condição necessária para o desenvolvimento auto-sustentado (GOULARTI FILHO, 2005). “A descentralização das ações do governo deve ser buscada permanentemente, com o objetivo de aumentar sua eficácia e facilitar a participação da sociedade na administração” (DARIO, 2004, p. 62).

O Plano era dividido em quatro áreas: a Cidadania, com a geração de novas oportunidades de trabalho e de renda; o Campo, com a valorização do homem e do seu trabalho; a Criança, a construção do futuro; e a Modernização do Estado. Mesmo seguindo uma orientação neoliberal, baseada na diminuição ou na privatização de alguns serviços do Estado, defendia o estabelecimento de parcerias entre o Estado e as ONGs, prefeituras e empresas privadas para o desenvolvimento das ações (GOULARTI FILHO, 2005).

No segundo governo de Esperidião Amin (gestão 1999 – 2002) foi elaborado o Plano de Governo Santa Catarina: Estado Vencedor. Da mesma forma que na Carta aos Catarinenses, o plano estava pautado em fundamentos subjetivos, sem apresentar uma articulação com a realidade concreta para poder transformá-la. Isso pode ser explicado por ser

um plano elaborado por liberais para ser executado por um Estado liberal (GOULARTI FILHO, 2005).

De acordo com Dario (2004) cinco postulados estão presentes no plano: a) incluir - democratizar os benefícios da prosperidade para que um número maior de catarinenses possa usufruir deles⁶; b) crescer: na educação, na saúde, segurança em qualidade de vida, na economia, na renda, na socialização dos benefícios; c) preservar o modelo catarinense que reflete a forma de ser, de pensar, de viver, de prosperar; d) parceria: o governo deve estimular ações e criar oportunidades, não dever ser um distribuidor de favores; e) o bom exemplo indicando a meta final e coletiva.

As ações para modernizar a administração do Estado, conferindo-lhe eficácia e transparência estavam pautadas na: reestruturação da administração pública; implantação do modelo de gestão do Estado por resultados; profissionalização e valorização do servidor público; terceirização, com o cidadão, da administração das necessidades por ele geradas; revisão do modelo previdenciário do Estado e; fortalecimento das administrações municipais (DARIO, 2004).

Em 2003, Luis Henrique da Silveira assume o governo do Estado e inicia o processo de implantação das ações pautadas no Plano 15. A reestruturação proposta nesse plano está embasada em quatro linhas: descentralização, municipalização, prioridade social e modernização do Estado. Inicia-se a partir daí a implantação da política de descentralização administrativa catarinense e a regionalização do desenvolvimento, descrita a seguir.

2.2 A política de descentralização administrativa catarinense

O governo do Estado de Santa Catarina, a partir de 2003, estabeleceu uma nova estrutura organizacional da administração pública estadual, implantando uma política de descentralização administrativa do Estado. Conforme a justificativa do governo catarinense, o Estado tornou-se nos últimos anos da década de 1990, um dos estados campeões nacionais de êxodo rural. Os principais motivos seriam a centralização governamental e a consequente ausência de políticas regionais de desenvolvimento. Esses fatores estariam influenciando na

⁶ Melhores escolas, profissionalização e ingresso no mercado de trabalho, saúde pública, ampliação de renda, habitação, vida digna e plena cidadania política e social.

geração de uma crise urbana caracterizada pelo desemprego, subemprego, favelização, subnutrição e criminalidade⁷.

Dessa forma, o objetivo socioeconômico da descentralização seria o de combater a “litoralização”, fenômeno que vem esvaziando o campo e inchando as cidades, principalmente as litorâneas, a começar pela capital do estado. De fato, principalmente os municípios da região Oeste tiveram uma perda populacional nas últimas décadas, enquanto os municípios mais industrializados e os municípios litorâneos tiveram um ganho populacional. O resultado desse processo está se refletindo na crise urbana apontada pelo governo catarinense e que, embora seja irreversível, pois o processo de urbanização é inevitável, pode ser amenizada se houver um planejamento regionalizado⁸.

A reestruturação proposta pelo governo estadual foi baseada em quatro linhas básicas: a) descentralização, b) municipalização, c) prioridade social e, d) modernização tecnológica. A descentralização é uma proposta de reengenharia da estrutura governamental para que o governo esteja efetivamente em todo o território catarinense, sendo representado pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional e pelos Conselhos de Desenvolvimento Regional. Na municipalização o Estado servirá de apoio aos municípios por meio de ações que viabilizem a execução de obras locais para garantir a melhoria da qualidade de vida da população local. A prioridade social visa o desenvolvimento de programas estaduais que priorizem a área social como: habitação, saneamento e meio ambiente, atendimento ao menor, adolescente e idoso, entre outros. E a modernização tecnológica tem como finalidade a maior eficiência, transparência e participação da sociedade.

Para promover o desenvolvimento e reverter o processo de litoralização era preciso regionalizar o orçamento, ou seja, criar agências governamentais descentralizadas, as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional. As SDR, reunindo atores e entidades locais teriam autonomia para identificar os “gargalos” do desenvolvimento, apontar um conjunto de demandas prioritárias e formular estratégias para a sua operacionalização com o apoio político-institucional governamental (BIRKNER, 2005, p. 185).

O processo político ocorreu através de três reformas. A primeira ocorreu em janeiro de 2003. A Lei Complementar nº. 243 estabeleceu uma nova Estrutura Administrativa do Poder

⁷ Texto extraído do Plano de Governo de Santa Catarina (2003 – 2006) disponível no site <<http://www.sc.gov.br>>

⁸ Em 2005 foi elaborado em cada SDR um Plano de Desenvolvimento Regional intitulado “Projeto Meu Lugar”, uma parceria entre o governo catarinense e o PNUD. Neste documento cada região apresenta seus principais problemas e planeja as principais ações para superá-los e, por conseguinte fomentar o desenvolvimento de seu território.

Executivo do Estado baseada na descentralização e desconcentração da execução das atividades da administração estadual. Através desta Lei foi criado o Conselho Estadual de Desenvolvimento (DESENVESC)⁹, 29 Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional (SDR) e os respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR).

Nesta primeira reforma a descentralização e desconcentração das ações passam a ser efetivadas das Secretarias Centrais para as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional. A execução das ações, programas e projetos das Secretarias Centrais pelas SDR se realizaria de forma ordenada e garantida nos termos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária. (SANTA CATARINA, 2003).

Em janeiro de 2005 foi realizada a segunda Reforma através da Lei Complementar nº. 284. Esta Lei estabeleceu o modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispôs sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo. Neste momento há um aprofundamento da descentralização e um *empoderamento* dos Conselhos de Desenvolvimento Regional. A estrutura passou a ser organizada em dois níveis: a) o nível setorial, através das Secretarias Setoriais, que tem o papel de formular, normatizar e controlar as políticas públicas do Estado, específicas de sua área de atuação e; b) o nível de Desenvolvimento Regional, compreendendo as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, que tem o papel de coordenar e executar as políticas públicas do Estado nas suas respectivas regiões. Foi criada mais uma SDR, totalizando 30 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional e seus Conselhos de Desenvolvimento Regional (SANTA CATARINA, 2005).

Com a terceira reforma implantada em 2007 através da Lei Complementar nº. 381 foram criadas mais seis Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, totalizando 36 distribuídas em várias regiões do Estado. Esta etapa representa um aprofundamento do processo de descentralização e a melhor definição de competências das diversas instâncias do poder executivo. O papel das Secretarias Setoriais passa a ser o de planejar e normatizar as políticas públicas do Estado. Já as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional passam a atuar como agências de desenvolvimento, com o papel de executar as políticas do Estado, nas suas respectivas regiões. Cabe às SDR a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle, de forma articulada com as Secretarias de Estado Setoriais e as estruturas descentralizadas da Administração Indireta do Estado (SANTA CATARINA, 2007).

⁹ O Conselho Estadual de Desenvolvimento – DESENVESC - tem como competência a formulação de políticas estaduais de desenvolvimento econômico, emprego e renda e a busca de um novo modelo de desenvolvimento para o Estado de Santa Catarina.

2.2.1 As Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR)

Em 2003, no início do processo de descentralização, 29 SDR foram implantadas. No entanto com realização das reformas mais 07 SDR foram criadas, totalizando 36 a partir de 2007. A figura 02 e o quadro 01 apresentam a distribuição das SDR nas regiões catarinenses.

De acordo com Birkner (2005, p. 185) as SDR foram criadas “[...] não apenas na perspectiva da descentralização, mas também na criação de um estabelecimento de sinergias entre governos e sociedade organizada [...]”. A criação das SDR, portanto, seria importante “[...] para a geração de ambientes de participação e cooperação a fim de construir estratégias de eficiência governativa na promoção do desenvolvimento regional”.

Quadro 1 - Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional - 2007

01ª São Miguel do Oeste	19ª Laguna
02ª Maravilha	20ª Tubarão
03ª São Lourenço do Oeste	21ª Criciúma
04ª Chapecó	22ª Araranguá
05ª Xanxerê	23ª Joinville
06ª Concórdia	24ª Jaraguá do Sul
07ª Joaçaba	25ª Mafra
08ª Campos Novos	26ª Canoinhas
09ª Videira	27ª Lages
10ª Caçador	28ª São Joaquim
11ª Curitibanos	29ª Palmitos
12ª Rio do Sul	30ª Dionísio Cerqueira
13ª Ituporanga	31ª Itapiranga
14ª Ibirama	32ª Quilombo
15ª Blumenau	33ª Seara
16ª Brusque	34ª Taió
17ª Itajaí	35ª Timbó
18ª Grande Florianópolis	36ª Braço do Norte

Fonte: Santa Catarina, Secretaria do Estado do Planejamento, 2007

De acordo com a referida Lei, as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional devem: a) atuar como agências de desenvolvimento regional; b) articular a transformação das regiões em territórios de desenvolvimento sustentável e de bem estar social; c) motivar o desenvolvimento econômico e social, enfatizando o planejamento, o fomento e a geração de emprego e renda; d) induzir o engajamento, a integração e a participação da sociedade civil organizada; e) colaborar com a sistematização das propostas dos programas governamentais, dos planos e orçamentos estaduais e; f) promover o planejamento para o desenvolvimento sustentável das áreas de seu espaço regional.

Cabe às Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, na qualidade de agências de desenvolvimento, orientar os agentes produtivos e os municípios sobre as opções de financiamento e incentivos financeiros disponíveis nos bancos e agências oficiais, como BRDE, BADESC, PRODEC e PRÓ-EMPREGO.

2.2.2 Os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR)

Em cada Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional foi criado um Conselho de Desenvolvimento Regional. De caráter deliberativo, é um órgão de deliberação coletiva, aconselhamento, orientação e formulação de normas e diretrizes gerais para a execução de Programas voltados para o desenvolvimento regional. Cada Conselho é constituído por:

I - membros natos:

- a) O Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional,
- b) Prefeitos da região de abrangência e;
- c) Os Presidentes das Câmaras de Vereadores da região de abrangência

II - Dois representantes, por município da região de abrangência, membros da sociedade civil organizada, assegurando-se a representatividade dos segmentos culturais, políticos, ambientais, econômicos e sociais mais expressivos da região, definidos por decreto do Chefe do Poder Executivo.

Compete aos Conselhos de Desenvolvimento Regional, com poder deliberativo:

a) apoiar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, do Plano Plurianual e do Orçamento Anual; b) aprovar os planos e programas relativos ao desenvolvimento regional elaborados em conjunto com as

Secretarias de Estado Setoriais; c) emitir parecer, quando solicitado pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional, sobre projetos que requeiram decisão do Chefe do Poder Executivo para efeito de execução; d) auxiliar na decisão quanto à liberação de recursos estaduais para aplicação em projetos de desenvolvimento regional; e) assessorar o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional na coordenação do inter-relacionamento dos setores público, privado e comunidade científica e tecnológica; f) incentivar, orientar e apoiar programas de novos empreendimentos na região; VII - emitir parecer, por escrito, firmado pelos membros do Conselho de Desenvolvimento Regional, a cada quadrimestre, sobre a execução orçamentária e o relatório das atividades executadas na região, por área de atuação, a ser enviado ao Chefe do Poder Executivo por intermédio da Secretaria de Estado do Planejamento; g) definir as prioridades de intervenção das funções públicas de interesse comum especificadas na Lei Complementar nº-104, de 04 de janeiro de 1994 e; h) deliberar sobre a instituição e as regras de funcionamento de consórcios no âmbito regional.

Acrescente-se que o organograma dos Conselhos de Desenvolvimento Regional prevê a composição de Comitês Temáticos. Devido à diversidade de ocupações, níveis de escolaridade e formação profissional dos conselheiros, os integrantes dos Conselhos necessitam de um embasamento técnico e político para a tomada de decisões. A criação dos Comitês Temáticos, nesse sentido, é fundamental para preparar o processo de tomada de decisão tendo em vista que a sua função é a de avaliar a qualidade técnica e a viabilidade das solicitações e dos projetos que chegam ao Conselho para a homologação¹⁰.

Os Comitês podem ser formados por secretários municipais, representantes de colegiados e conselhos municipais, de universidades, de entidades empresariais, civis, de trabalhadores, técnicos dos Governos Federal, Estadual e Municipal, organizações de representações regionais e de consultores independentes de reconhecida capacidade técnica¹¹. Na prática, todavia, a maior parte dos Conselhos de Desenvolvimento Regional ainda não criou os referidos Comitês.

A atuação dos conselheiros é importante no processo de descentralização devido à representação social que é exercida através da participação de diversos segmentos da sociedade. Trata-se de uma co-gestão do território pelo Estado e pela sociedade que permite de um lado uma mudança de atitude por parte dos agentes políticos e, de outro a oportunidade

¹⁰ Texto embasado pela cartilha “Bons Conselhos para o Desenvolvimento”. Governo do Estado de Santa Catarina, 2005.

¹¹ Consulta no sítio eletrônico da SDR de Joinville, disponível em <www.jve.sdr.gov.sc.br>

da sociedade participar do planejamento e da tomada de decisões sobre as ações a serem desenvolvidas em sua região¹².

Contudo, a atuação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional depende do comprometimento de seus agentes com o Plano de Desenvolvimento Regional. Embora a política de descentralização priorize os investimentos em regiões menos desenvolvidas do estado, se não houver qualidade de informação e capacidade técnica para formular projetos coerentes para fomentar o desenvolvimento, os resultados serão ineficazes.

III- RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os resultados da análise do total de investimentos destinados às Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional estudadas, no período de 2003 a 2009. Cabe lembrar que a principal justificativa do governo de Santa Catarina ao implantar a descentralização estava embasada nos aspectos negativos do processo de “litoralização”. Assim, supostamente, os investimentos deveriam ser direcionados, principalmente às regiões deprimidas economicamente e que apresentavam perda populacional e, conseqüentemente perda de riqueza.

A regionalização do orçamento proposta com a descentralização administrativa representa um passo importante para o desenvolvimento regional. Conforme descreve Ribeiro (2008), com a descentralização ocorre a transferência de competências, poder e recursos financeiros, do governo central para as instâncias locais, tendo como objetivo reduzir a estrutura administrativa para agilizar a gestão de políticas públicas e aproximar o Estado da sociedade. De fato, a política de descentralização administrativa de Santa Catarina transferiu às SDR a competência de gerir os recursos destinados a atender as demandas regionais.

No entanto, não se trata apenas de direcionar os investimentos em determinadas áreas, mas também a possibilidade das regiões discutirem sobre as suas prioridades. Há de considerar que a justificativa do governo do Estado quanto à reestruturação administrativa está embasada nas conseqüências do processo de litoralização, representada principalmente pela falta de políticas de desenvolvimento regionalizado.

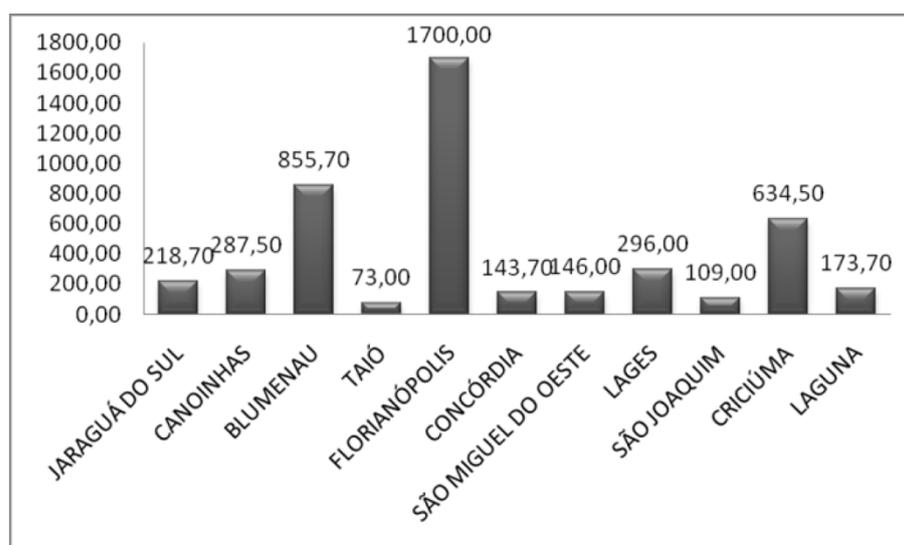
¹² “Bons Conselhos para o Desenvolvimento”. Governo do Estado de Santa Catarina, 2005.

Passados seis anos de descentralização é possível analisar, ainda que superficialmente, se as ações desenvolvidas pelas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, em suas respectivas regiões, estão em consonância com os objetivos propostos pelo governo¹³.

Se a descentralização administrativa e a regionalização do orçamento se justificam pela necessidade de investir principalmente nas regiões menos desenvolvidas do Estado¹⁴, os resultados obtidos demonstram algumas controvérsias.

O gráfico comparativo entre o total de investimentos repassados a cada SDR pesquisada permite constatar que a região de Florianópolis concentrou um volume expressivo de investimentos em relação às secretarias regionais do interior do Estado. Enquanto à Florianópolis foi repassado R\$ 1,7 bilhão, Taió e São Joaquim receberam investimentos inferiores a R\$ 140 milhões.

Figura 1 – Gráfico Comparativo do total de investimentos das SDR, 2003 a 2009



Fonte: Santa Catarina, Secretaria de Estado de Planejamento, 2009

Prosseguindo a análise observa-se que as SDR de Blumenau e de Criciúma, regiões menos desenvolvidas economicamente, foram as que mais receberam investimentos depois de Florianópolis, entre R\$ 855,5 milhões e R\$ 634,5 milhões, respectivamente. Os valores repassados às demais SDR foram inferiores a R\$ 300 milhões. Todavia, ao considerar o investimento *per capita*, é possível constatar, conforme a Tabela 1, que as SDR de Canoinhas, São Miguel do Oeste e São Joaquim receberam valores equivalentes à Florianópolis,

¹³ A centralização das decisões na capital em períodos anteriores estava muito aquém de suprir as demandas do interior do Estado tendo em vista que os investimentos eram concentrados principalmente na região litorânea e nos principais pólos industriais localizados, no jargão popular, “serra abaixo”.

¹⁴ Ver Plano de Governo disponível em <<http://www.sc.gov.br>>

Blumenau e Criciúma. Aproximadamente metade das SDR pesquisadas recebeu investimentos na casa de R\$ 1 mil, enquanto as demais receberam R\$ 2 mil. Esse resultado demonstra que, embora a proposta de regionalização do orçamento seja importante para desenvolver as regiões do Estado, o volume de investimentos de uma determinada região depende das estratégias desenvolvidas em um dado período.

SDR	População	Total de investimentos (milhões)	Investimento <i>per capita</i> (R\$)	Tabela 1 – Total de investimentos <i>per capita</i>
Jaraguá do Sul	199.216	218,7	1.097,00	
Canoinhas	126.403	287,5	2.274,00	
Blumenau	391.199	855,7	2.187,00	
Taió	55.604	73,0	1.312,00	
Florianópolis	830.011	1,7 bilhão	2.048,00	
Concórdia	92.559	143,7	1.552,00	
São Miguel do Oeste	65.083	146,0	2.243,00	
Lages	239.443	296,0	1.236,00	
São Joaquim	51.903	109,8	2.115,00	
Criciúma	371.972	634,5	1.705,00	
Laguna	136.982	173,7	1.268,00	

capita, período de 2003 a 2009

Fonte: Estado de Santa Catarina, Secretaria de Estado de Planejamento (2009)

Os fatores que explicam a persistência da “concentração” de recursos nas regiões mais desenvolvidas podem estar relacionados à capacidade de articulação política, bem como da capacidade de organização e cooperação entre os municípios de abrangência das SDR que apresentam melhor desempenho. Tendo em vista que a prioridade dos investimentos é para os projetos intermunicipais, a escolha por um projeto de determinada área estaria atrelada a essas condições, ou seja, que beneficiasse o maior número possível de municípios daquela região.

Outro fator que deve ser considerado é a eficiência das ações desenvolvidas nas SDR, uma vez que o atraso na conclusão de obras ou na efetividade das ações compromete os investimentos posteriores.

Quanto à distribuição dos recursos entre as áreas de investimento de cada SDR, é importante destacar que, com a reestruturação da administração pública do Estado, os

recursos foram divididos em 15 áreas¹⁵. Considerando que algumas áreas devem ser priorizadas para incentivar o desenvolvimento regional buscou-se verificar quais tiveram prioridade em cada secretaria regional. De maneira geral três áreas receberam investimentos consideráveis em todas as SDR: Educação, Transporte, Energia e Desenvolvimento Sustentável demonstrando assim a preocupação com setores importantes ao desenvolvimento. Em Florianópolis as áreas de turismo e meio ambiente receberam repasses expressivos em relação às demais regiões, explicada pela preocupação com a infraestrutura turística dessa parte do litoral catarinense.

Porém, as áreas que merecem atenção quando se planeja o desenvolvimento de uma região é o Desenvolvimento Sustentável, Econômico, Geração de Emprego e Renda e Empreendedorismo, embora outros fatores sejam importantes, a dinamização da economia é um fator imprescindível. Não basta investir em indústrias, ou no setor de serviços se não houver investimentos em todas as etapas, quer seja, na produção, na qualificação de mão de obra e no poder aquisitivo do público consumidor desses serviços. Mais ainda, é preciso ter capacidade de inovação territorial. Conforme Dallabrida (2008) o padrão de organização socioterritorial é outra variável fundamental para impulsionar o desenvolvimento e está diretamente relacionado com a capacidade de inovação territorial. As inovações são o resultado da aprendizagem coletiva e dependem da qualidade e densidade das instituições e da cooperação local.

Ora, algumas regiões do Estado, localizadas principalmente no Planalto, sofrem algumas restrições quanto à dinamização da economia devido à especialização econômica, como é o caso das indústrias madeireiras e de papel/celulose que são incapazes de formar uma cadeia produtiva que estimule outros setores da economia local/regional. Conforme Goularti Filho (2007) o setor industrial de papel e celulose é o que possui menos efeito de encadeamento no processo produtivo¹⁶. Ou seja, as regiões que concentram esse tipo de indústria estão passando por um processo de estagnação econômica e que, se não tiverem

¹⁵ Conforme o Relatório de Atividades, os recursos são investidos nas seguintes áreas: Educação; Saúde; Segurança Pública, Transporte, Logística e Infraestrutura; Energia e Recursos Naturais; Desenvolvimento Rural e Pesqueiro; Desenvolvimento Sustentável, Econômico, Geração de Emprego e Renda e Empreendedorismo; Esporte; Cultura; Turismo; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Habitacional e Urbano; Desenvolvimento Tecnológico, Científico e Inovação; Modernidade do Estado e Servidor Público; Meio Ambiente.

¹⁶ O autor cita o exemplo das cidades de Três Barras, localizada no Planalto Norte e, Correia Pinto e Otacílio Costa, na região Serrana, em que não há perspectiva de diversificação econômica. São cidades mono industrializadas, apresentam baixo nível populacional e alto nível de produção industrial setorializada, fatores que dificultam os processos de desenvolvimento regional.

capacidade de articulação entre o Estado e a sociedade organizada dificilmente poderão reverter esse quadro.

No entanto, analisando os relatórios das SDR, é possível verificar que os investimentos em Desenvolvimento Sustentável, Econômico, Geração de Emprego e Renda e Empreendedorismo foram mais expressivos em Blumenau e Criciúma. Em Blumenau foram investidos aproximadamente R\$ 581 milhões, repassados para a construção da sede da Associação de Micro e Pequenas Empresas em Blumenau e para os incentivos a empresas e a projetos de empreendedorismo. Em Criciúma, embora os valores sejam inferiores, R\$ 50,8 milhões, houve uma boa distribuição de recursos nessa área tendo em vista que todos os municípios receberam valores variáveis para investimentos em programas de geração de emprego e renda em microempresas, condomínio industrial e investimentos através do PRODEC e do PRÓ-EMPREGO.

Na SDR de Lages foram investidos R\$ 69 milhões na área de Desenvolvimento Sustentável, valor destinado principalmente para a instalação de indústrias alimentícias por meio do PRODEC, ou seja, os recursos foram mais bem distribuídos. O setor de Desenvolvimento Tecnológico, Científico e Inovação recebeu R\$ 50,1 milhões em investimentos para a instalação da usina de biomassa em Lages e pode ser considerada uma iniciativa importante para a fabricação de fontes alternativas de energia.

Em outras regiões, porém, o volume de investimentos nessa área é menos significativo, ou, direcionado quase que exclusivamente a um determinado setor. Exemplo disso é a SDR de Canoinhas, dos R\$ 287,5 milhões investidos, mais de 50%, ou seja, R\$ 149,5 milhões foram investidos no Desenvolvimento Sustentável, porém direcionados exclusivamente para a postergação do ICMS em empresas de Canoinhas e Três Barras. A inexistência de incentivos à micro e pequenas empresas, à qualificação de mão de obra para gerar formas alternativas de emprego e renda, assim como a falta de investimento em pesquisa e desenvolvimento e incubadoras tecnológicas, demonstra a falta de planejamento em longo prazo nesta área. Essa concentração de recursos em um, ou poucos projetos em determinada área também demonstram a falta de integração regional, isso porque as ações são municipalizadas, mas não regionalizadas.

Outras áreas também refletem a forma de distribuição dos recursos nas SDR, pois algumas contemplam investimentos em todos os municípios de abrangência, enquanto outras centralizam em determinados municípios, refletindo assim a forma como reconhecem a descentralização. É possível aproximar os resultados até aqui apresentados com o objetivo do

estudo na medida em que se constata a influência da capacidade de aprendizado regional no processo de desenvolvimento.

Os resultados da pesquisa demonstram que as SDR que receberam mais investimentos apresentam-se melhor estruturadas e com melhor entendimento sobre o processo de descentralização administrativa. Inclusive os gestores, mesmo recebendo um volume significativo de investimentos em suas SDR ainda o consideram insatisfatórios para atender as demandas regionais.

Já a concentração de recursos em um município ou área de investimento demonstra a predominância do poder político. Embora o fator político seja importante em alguns aspectos, a falta de articulação entre os municípios acaba por estagnar os investimentos que poderiam ser destinados à região.

Assim, algumas SDR ainda necessitam de mais articulação entre os municípios e de aperfeiçoamento do planejamento regional, pois, embora o processo de descentralização tenha desenvolvido ações significativas se comparadas ao modelo anterior de administração pública é preciso haver algumas mudanças. Tais mudanças implicam não somente na cultura política dessas regiões, mas também na criação de espaços que incentivem a participação da sociedade para discutir que tipo de desenvolvimento pode transformar a região, quais as prioridades e de que maneira podem concretizar esses projetos.

Cabe lembrar também que os projetos aprovados em Conselho muitas vezes não são concretizados pela ausência de recursos. Isso porque cabe às Secretarias Setoriais o planejamento e a normatização dos programas, projetos e ações governamentais. Para isso devem-se observar as diretrizes emanadas dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, do Plano Catarinense de Desenvolvimento, dos Planos de Desenvolvimento Regional, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual, da programação financeira, do cronograma de execução mensal de desembolso e das normas reguladoras de cada área (SANTA CATARINA, 2007). Essa condição de dependência das SDR às Secretarias Regionais também contribui para a falta de investimentos em determinadas regiões, se constituído um dos argumentos das regionais quando se discute o processo de descentralização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo verificar se os investimentos repassados às regiões estavam em consonância com os objetivos da descentralização, ou seja, de reduzir as desigualdades regionais. Para tanto, supostamente os recursos deveriam ser investidos principalmente nas regiões menos desenvolvidas do Estado.

No entanto, as análises apontam algumas controvérsias: as SDR que mais receberam investimentos nesse período foram justamente as mais desenvolvidas economicamente. Embora a proposta de regionalização do orçamento seja importante para desenvolver as regiões do Estado, os investimentos permanecem concentrados nas regiões mais desenvolvidas, localizadas próximas ao litoral. Assim, dentre as SDR estudadas a Grande Florianópolis, Blumenau e Criciúma se destacam quanto ao volume de investimentos recebidos. As demais SDR, localizadas principalmente no interior do Estado receberam investimentos significativamente inferiores.

Quanto às áreas que priorizadas nos investimentos, o estudo aponta que, de maneira geral, se destacaram a Educação, o Transporte, a Energia e o Desenvolvimento Sustentável. Todavia, em relação ao Desenvolvimento Sustentável, considerado estratégico para fomentar o desenvolvimento, as ações variam muito de uma SDR para outra. O resultado do estudo demonstra que em geral, nas regiões mais desenvolvidas os recursos nesta área foram bem distribuídos beneficiando uma pluralidade de iniciativas. Em outras SDR isso não ocorreu e os recursos ficaram concentrados em poucas ações.

Percebe-se, de um modo geral, que embora a descentralização tenha alcançado um de seus objetivos, a instituição de uma representação física do Estado em todas as regiões catarinenses, é um processo que necessita de constante aprimoramento. A pesquisa revela que os investimentos, em muitos casos, são repassados a projetos municipais e não regionais. Isso explicaria a falta de investimentos na região, tendo em vista que os projetos regionais são priorizados na liberação de recursos pelas Secretarias Setoriais.

Nas SDR das regiões menos desenvolvidas faltam investimentos em áreas consideradas estratégicas à promoção do desenvolvimento, principalmente no desenvolvimento sustentável e desenvolvimento rural, pois geralmente são regiões onde o setor agropecuário é predominante. Ações voltadas à cultura, esporte e turismo também merecem atenção, pois em muitos casos são capazes de criar, ou, fortalecer a identidade regional, importante ao desenvolvimento de uma região.

Esse fato demonstra que o aprimoramento da política de descentralização exige uma constante avaliação e aprimoramento, tanto do governo do Estado quanto das regiões sobre o modelo de gestão implantado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. **Capital social em Santa Catarina: o caso dos fóruns de desenvolvimento regional**. Blumenau: Edifurb, 2006.
- BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. **Intervenções governamentais nos processos decisórios para a promoção do desenvolvimento regional: um estudo de caso das Secretarias de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina – SDR**. In: Revista Redes, v. 10 n. 2, p. 181-195, maio/ago. 2005. Santa Cruz do Sul: Editora da UNISC, 2006
- BOISIER, Sérgio. **El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico**. In: Revista Redes, v. 4 n. 1, p. 61-78, jan./abr. 1999. Santa Cruz do Sul: Editora da UNISC, 1999.
- DALLABRIDA, Valdir Roque; FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro. **Desenvolvimento territorial: possibilidades e desafios, considerando a realidade de âmbitos espaciais periféricos**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo; Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.
- DARIO, E. **Proposta de Rearranjo das Práticas de gestão pública para o novo sistema de descentralização administrativa de Santa Catarina atuar como regiões em aprendizagem**. 2004. Tese de Doutorado - Programa de PósGraduação em Engenharia de Produção. Universidade de Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PEPS4507.pdf>>. Acesso em 22 de setembro de 2009.
- GOULARTI FILHO, Alcides. **O planejamento estadual em Santa Catarina de 1995 a 2002**. In: Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 627-660, jun. 2005.
- RIBEIRO, Elaine Silva. **Análise Da Denominada Descentralização PolíticoAdministrativa Da Secretaria De Estado Do Desenvolvimento Regional De São Joaquim/SC**. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração/Mestrado profissional da Universidade do Planalto Catarinense. Lages, 2008.
- SANTA CATARINA (Governo do Estado). **Bons Conselhos para o Desenvolvimento**. Santa Catarina, 2005.
- SANTA CATARINA. **LEI COMPLEMENTAR Nº—243, de 30 de janeiro de 2003**. Disponível em <<http://www.spg.sc.gov.br>>. Acesso em 05 de dezembro de 2008.
- SANTA CATARINA. **LEI COMPLEMENTAR Nº—284, de 28 de fevereiro de 2005**. Disponível em <<http://www.spg.sc.gov.br>>. Acesso em 05 de dezembro de 2008.
- SANTA CATARINA. **LEI COMPLEMENTAR Nº—381, de 07 de maio de 2007**. Disponível em <<http://www.spg.sc.gov.br>>. Acesso em 05 de dezembro de 2008.
- SANTA CATARINA (SPG). **Política de Desenvolvimento Regional**. Disponível em <<http://www.spg.sc.gov.br>>. Acesso em 15 de agosto de 2008.