

Descentralização e Desenvolvimento Desigual em Santa Catarina, Brasil: a experiência das Secretarias de Desenvolvimento Regional

Juliano Giassi Goularti

Economista, mestrando em Desenvolvimento Regional pela FURB e pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional/FURB - (goularti_21@hotmail.com)

Ivo Marcos Theis

Economista, doutor em Geografia pela Universität Tübingen/Alemanha, pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional e professor da Universidade de Blumenau - (theis@furb.br)

Luciana Butzke

Cientista social, doutoranda em Sociologia Política pela UFSC, bolsista CNPq, pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional/FURB e do NMD/UFSC - (vbutzke@terra.com.br)

RESUMO

O presente artigo tem como tema a descentralização e o desenvolvimento desigual em Santa Catarina, Brasil. O objetivo é analisar a experiência das Secretarias de Desenvolvimento Regional: sua criação, estrutura e resultados. O enfoque teórico adotado combina a teoria do desenvolvimento geográfico desigual, através das reflexões de David Harvey, e as discussões recentes sobre descentralização. A análise demonstra a íntima relação entre os processos políticos e o desenvolvimento desigual em Santa Catarina. A desmobilização de instituições regionais, a participação restrita da sociedade nas Secretarias de Desenvolvimento Regional e a distribuição desigual de recursos deixa pouco espaço para otimismo na superação das desigualdades regionais e no avanço dos processos democráticos via descentralização.

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

Introdução

A gestão pública no Brasil, até o final da década de 1970, estava estruturada com base na concentração e centralização de poder no nível do governo federal. A

descentralização começa a ganhar força com o esgotamento do padrão de financiamento e desestabilização do modelo desenvolvimentista no início dos anos 1980. Somado à crise do Estado-Nação, combinada com as eleições dos governadores em 1982, ausente desde 1966, a redemocratização em 1985, a desmilitarização do poder executivo e a promulgação da Constituição de 1988, a descentralização entra na ordem do dia. 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.

O tema da descentralização não é novo na literatura. Nas últimas décadas transformou-se numa espécie de bandeira universal, estando presente em vários campos disciplinares. Para tanto, é questionável se a descentralização foi gerada em função de uma demanda da sociedade, envolvendo a participação dos movimentos sociais, ou é parte de um plano institucional dos governos regionais por maior redistribuição do poder político. Sem a participação dos atores sociais, dificilmente o governo assumira compromisso em levar adiante as mudanças que alterarão as regras do jogo. Desta forma, é questionável se as políticas do centro em direção ao local não combinariam ao longo do tempo com políticas clientelistas, baseada na distribuição de favores.

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]. As 36 SDR, 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 e o desenvolvimento geográfico desigual existente em Santa Catarina. Dois pontos principais serão tratados neste artigo: *i*) a estrutura das SDR e *ii*) seus resultados, relacionando descentralização e desenvolvimento geográfico desigual.

O enfoque teórico combina a teoria do desenvolvimento geográfico desigual à discussão recente sobre descentralização. A teoria do desenvolvimento geográfico desigual destaca o papel do Estado na produção das desigualdades. A discussão recente sobre a descentralização questiona a relação existente entre descentralização e democracia, da

possibilidade de uma distribuição mais equitativa de poder. Dessa forma, torna-se possível a análise das SDR, enquanto instituições mediadoras de processos de descentralização e os efeitos destas em relação ao desenvolvimento geográfico desigual de Santa Catarina.

Para tanto, o artigo está dividido em cinco partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte aborda a crise do planejamento e do Estado desenvolvimentista. A segunda contempla a retomada da política de planejamento e com foco no desenvolvimento. As duas primeiras contextualizam a criação das SDR em Santa Catarina. A terceira traz o referencial teórico, que relaciona desenvolvimento desigual e descentralização. A quarta parte aborda a estrutura das SDR: sua criação, o plano 15 e as reformas administrativas. A quinta e última relaciona a descentralização dos recursos e o desenvolvimento desigual.

1. O planejamento e o desenvolvimento em crise

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. Neste período, o planejamento aparece como tarefa essencial no processo de indução do desenvolvimento econômico.

Pós-1980, dada à fragilidade das contas externas, a formação do déficit em transações correntes e a crescente desestruturação da política desenvolvimentista em detrimento do receituário neoliberal, 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 idéias 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: 238).

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 neoliberalismo prega restrições à regulação estatal da economia, que submeteu o Estado 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. 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. Em suma, os mandamentos do neoliberalismo provocaram 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.

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. 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. A verdade é que a atual recessão não é simples fruto do acaso. Ela reflete certa opção política.

2. A retomada da política de planejamento nacional

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 previu investimentos na ordem de R\$ 503,9 bilhões. No PAC 2-2010/2014, estão previstos mais R\$ 955 bilhões. Pós 2014, com a Copa do Mundo e Olimpíadas, mais R\$ 631,4 bilhões, totalizando R\$ 2.090,3 trilhões (Brasil, 2007 e 2010).

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 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 e Pnud, 2004: 11), durou 24 meses e a operacionalização das ações previstas no Projeto foram orçadas em R\$ 3,2 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, 2007c: 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 publica-se um balanço, e um comitê gestor que seja formado por uma comissão inter-secretarias para acompanhar os resultados. Neste sentido, o PDC-2015 é 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: 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: 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: 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: 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: 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: 92). 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 pode ser examinado a partir da atuação das instituições mediadoras dos processos de descentralização. A concepção, 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; as causas e efeitos do processo de descentralização.

4. O Plano 15 e a criação das SDR

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] 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.

O objetivo do governo do Estado era romper o modelo centralizado que estava “[...] distante e ausente do conjunto das regiões mais afastadas” (Santa Catarina, 2003: 6) e "alavancar" o desenvolvimento regional. Para isto foram criadas 36 Secretarias Regionais. Segundo interpretação de Filippim e Abrucio (2010: 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]”. No caso das SDR, 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 à desmobilização dos Fóruns de Desenvolvimento Regional e uma reorientação dos trabalhos das Associações de Municípios (Butzke, 2007).

A lógica adotada para a criação das SDR 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 atualmente somam 10. De acordo com Theis (2011: 177) “O Estado de Santa Catarina já tinha um histórico de pensar a/agir na escala regional”. Ao criar as Secretarias Regionais, foram revogadas as Leis Complementares de Nº 162/1998 que instituíam 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, 2002). Percebido o equívoco cometido, já que o governo federal tem políticas voltadas para regiões metropolitanas, e não para SDR, em 17 de dezembro de 2010, oito anos após a revogação das regiões metropolitanas, através da Lei Complementar Nº 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.

Hoje, considerando as Secretarias Centrais, como Fazenda, Saúde Educação etc... de acordo com a lei complementar nº 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. Até antes de 2003, o número de Secretarias de Estado não passava de 20. 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. 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.

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 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, 2003: 3). Porém não foram apresentados quais os critérios adotados para a criação de cada uma SDR.

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. (Santa Catarina, 2002: 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*” (Santa Catarina, 2002: 1) (grifo dos autores).

Assim que tomou posse, no dia 02 de janeiro de 2003 o governador Luiz Henrique encaminhou para a Assembleia a primeira reforma administrativa, transformando o Plano 15 em Plano de Governo. Em 07 de janeiro do projeto a primeira reforma foi lida no Expediente, e passou a tramitar com regime de urgência. Como o Parlamento estava em recesso, foi convocado para uma Sessão Extraordinária. Com 147 artigos, 90 páginas, XI anexo, a criação de 29 SDR e a reestruturação da estrutura administrativa estadual, a reforma foi aprovada em "toque de caixa". No dia 21 a reforma foi incluída na Ordem do Dia e aprovada em primeiro e segundo turno. Em 11 dias úteis, o eixo central do Plano de Governo, a descentralização administrativa, já estava amparada por lei. E em fevereiro começaram a nomeações dos Secretários Regionais (Santa Catarina, 2003).

Dois anos depois, o governo encaminhou a Assembleia Legislativa a segunda reforma administrativa. Ao contrário do primeiro Plano que foi convocado em 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. Era composta por 217 artigos, 12 anexos, 136 páginas, revogação parcial de oito leis e a criação de mais uma Secretaria Regional. Em 11 de fevereiro foi incluída na Ordem do Dia.

Já no segundo mandato, o governo encaminhou a Assembleia Legislativa a terceira reforma administrativa. A reforma 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.

Em 04 foi incluído na Ordem do Dia. Enquanto que a primeira reforma administrativa foi aprovada em 11 dias úteis, a segunda em 23, esta levou 37.

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” (Santa Catarina, 2006: 3). No item 12 do Plano 15 (2003/2006), constavam os seguintes objetivos (Santa Catarina, 2002: 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 (Santa Catarina, 2006: 3).

Analisando os dois Planos, a descentralização foi à marca que caracterizou o 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. Contudo, dos 796 cargos de provimento em comissão lotados na administração direta, 413 estão à disposição das Secretarias Regionais, o que representam 51,88%. 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. Com aproximadamente 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 relotados para as regionais, onde hoje a estrutura pública esta ausente, aumentando a eficiência dos serviços públicos a nível municipal e regional” (Santa Catarina, 2003: 6). Em cada município as SDR 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.

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” (Santa Catarina, 2006: 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. Das cerca de 1.200 vagas de Conselheiro, na qual são membros os presidentes de Câmara de Vereadores, Prefeitos e Secretários Regionais, apenas 6% das cadeiras foram colocadas à disposição da sociedade civil.

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”. O “critério para distribuição de recursos públicos de forma regionalizada e por função governamental, com base no Índice de Desenvolvimento Humano/IDH” (Santa Catarina, 2007c: 4).

Cruzando o IDH das regiões menos desenvolvidas com a distribuição orçamentária acumulada dos últimos quatro anos (2007/2010), podemos observar que há contradições. Como exemplo, dos R\$ 2.482 bilhões destinados às SDR no período, somente R\$ 38,6 milhões foram aplicados na SDR de Curitiba, 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, 2010).

Os critérios definidos na Exposição de Motivos do PLC Nº 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, 2010).

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 concentram 21,97% do total do orçamento das 36 SDR. 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, Curitiba, Dionísio Cerqueira, São Joaquim, Maravilha e São Lourenço do Oeste etc (Santa Catarina, 2007b, 2008, 2009, 2010).

Tabela 1 - Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e Orçamento 2007 a 2010 das SDR – Em RS milhões

SDR	IDH	Orçamento	%	SDR	IDH	Orçamento	%
Lages	0,744	98.986.788	3,99	Seara	0,792	38.480.775	1,55
Caçador	0,747	59.792.609	2,41	Chapecó	0,793	106.733.907	4,30
Curitibanos	0,754	38.613.260	1,56	Joinville	0,801	179.197.470	7,22
São Lourenço	0,757	53.991.498	2,17	Tubarão	0,805	60.035.526	2,42
São Joaquim	0,760	58.939.760	2,37	Itapiranga	0,806	24.449.512	0,98
Canoinhas	0,761	61.375.856	2,47	Itajaí	0,807	108.609.564	4,37
Mafra	0,771	77.887.655	3,14	Gdr. Fpolis	0,807	217.674.239	8,77
Dionísio Cerqueira	0,772	38.001.158	1,53	Rio do Sul	0,808	50.768.680	2,04
Campos Novos	0,773	46.758.406	1,88	Palmitos	0,809	47.577.598	1,92
Maravilha	0,774	66.074.013	2,66	Criciúma	0,811	148.573.425	5,98
Xanxerê	0,776	115.235.679	4,64	Concórdia	0,813	43.252.141	1,74
Laguna	0,777	69.399.468	2,80	Videira	0,815	40.295.955	1,62
São Miguel	0,78	36.777.135	1,48	Timbó	0,816	34.474.416	1,39
Quilombo	0,785	25.097.300	1,01	Brusque	0,816	68.295.882	2,75
Ituporanga	0,786	39.173.914	1,58	Joaçaba	0,816	72.158.674	2,91
Araranguá	0,786	86.159.529	3,47	Braço do Norte	0,818	33.013.668	1,33
Taió	0,787	34.667.919	1,40	Jaraguá do Sul	0,833	54.724.269	2,20
Ibirama	0,789	43.068.825	1,73	Blumenau	0,834	104.416.173	4,21

Fonte: Santa Catarina, 2007b, 2008, 2009, 2010.

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. Segundo Binotto et al. (2010: 190) a

descentralização quando idealizada “[...] é considerada um *meio* para se atingir determinados objetivos ou simplesmente é considerada o *fim* do processo”. Pelos rumos da política governamental, as estruturas administrativas criadas em 2003 ainda concentram-se na atividade "meio".

5. A descentralização administrativa como solução mágica de desenvolvimento regional

5.1 Distribuição de recursos e desenvolvimento geográfico desigual

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 onde há uma valorização das potencialidades como vantagem comparativas em relação aos distintos espaços territoriais.

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 *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: 30).

Em Santa Catarina, observa-se um desenvolvimento geográfico desigual, as regiões litorâneas apresentam melhores indicadores econômicos e sociais que as regiões do Serra, Meio Oeste, Oeste e Extremo Oeste. No litoral, onde o índice de desenvolvimento das forças produtivas e a divisão social do trabalho são superiores ao do interior, é natural que haja uma forte concentração econômica.

Segundo Butzke, Theis (2011: 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 (PIB), dados de 2009, em Santa Catarina é Joinville, R\$ 13,2 bilhões. Na sequência vêm Itajaí, R\$ 10,1 bilhões, Florianópolis, R\$ 8,1 bilhões, Blumenau, R\$ 7,39 bilhões e Jaraguá do Sul, R\$ 4,8 bilhões. O PIB de Chapecó em 2009 foi de 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. 20 dos 293 municípios catarinenses concentraram 61,30% do PIB estadual (Ibge, 2011).

Tabela 2 - Produto Interno Bruto das 10 maiores cidades catarinense – Em RS bilhões

Município	Ano de 2003	Participação	Ano de 2008	Participação
Joinville	6.635.842	9,93	13.220.313	10,72
Itajaí	3.964.988	5,93	10.183.448	8,26
Florianópolis	4.475.703	6,70	8.120.986	6,59
Blumenau	4.111.991	6,15	7.391.534	6,00
Jaraguá do Sul	2.562.847	3,83	4.800.617	3,89
Chapecó	2.391.271	3,58	4.295.173	3,48
São José	1.833.249	2,74	4.095.802	3,32
São Francisco do Sul	1.723.859	2,58	3.162.842	2,57
Criciúma	1.688.728	2,53	2.791.692	2,26
Lages	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 como instrumento de política de desenvolvimento regional, nada mudou a concentração econômica. Pelo contrário, houve uma re-concentração. Se, antes de 2003 as dez maiores cidades concentravam 45,95% do PIB estadual, em 2008 passaram a concentrar 49,01%, um crescimento de 6,67%. Por outro lado, se em 2003 os dez municípios mais pobres

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, 2003: 4), é acompanhar a destinação de recursos públicos. Se, contudo, os recursos forem concentrados nas regiões mais desenvolvidas, 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 3 - Média da Distribuição de Recursos Públicos por Secretaria Regional, ano base 2007 e 2010 – Em RS milhões

Mesorregiões	2007			2010		
	Média por SDR	%	Média por Município	Média por SDR	%	Média por Município
Oeste	7.894.296	10,21	936.611	18.467.167	9,9	2.191.019
Serra	7.540.407	9,75	1.005.387	22.244.835	11,92	2.965.978
Norte	12.854.526	16,63	1.977.619	30.971.888	16,6	4.764.905
Vale do Itajaí	8.000.042	10,35	1.185.191	18.591.204	9,96	2.754.252
Gdr. Fpolis	30.011.507	38,82	1.429.119	70.228.688	37,64	3.344.223
Sul	11.014.010	14,25	1.251.592	26.093.784	13,98	2.965.202

Fonte: Santa Catarina, 2007b e 2010.

Nesta direção, observa-se que a destinação de recursos públicos para a Mesorregião da Serra proporcionalmente cresceu acima das demais, bem como, foi a única região que aumentou sua participação na distribuição de recursos. Em contrapartida, a região 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. 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. Contudo constituíram “[...] um bloco de poder político-partidário que asseguraria condições invejáveis para governar” (Theis, 2011: 183).

Resultados e Conclusões

O objetivo deste artigo era de analisar a relação entre a distribuição de recursos nas SDR e o desenvolvimento geográfico desigual de Santa Catarina através das instituições mediadoras dos processos de descentralização, as SDR. Alguns pontos foram destacados ao longo do texto: a concepção, estrutura das SDR e seus resultados, bem como, a relação entre desenvolvimento geográfico desigual e descentralização e as causas e efeitos da descentralização.

A criação e alterações posteriores nas SDR têm como referência as três reformas administrativas. O tempo reduzido entre sua elaboração e aprovação sugere a inexistência de um debate com a sociedade catarinense. Apesar dos mais de quarenta anos do associativismo municipal, as instituições regionais não participaram da elaboração do recorte espacial das SDR, que difere de todos os recortes espaciais existentes no Estado.

O papel do Estado no processo de descentralização, via criação das SDR, demonstra o quanto as políticas distributivas podem se distanciar da discussão democrática. Se apenas 6% das vagas do Conselho de Desenvolvimento são destinadas à sociedade civil e são definidas por decreto, falar em participação parece alegórico.

As SDR, como instituições mediadoras dos processos de descentralização em Santa Catarina, pouco alteram a distribuição de poder e de recursos. Inclusive conseguiram desmobilizar as instituições regionais, re-concentrando poder sob o slogan da descentralização.

A combinação entre distribuição desigual de poder e de recursos contribuí para o desenvolvimento desigual do Estado. Se a criação das SDR tinha por objetivo investir nas SDR com menor IDH, os resultados apresentam uma tendência contrária. As regionais com IDH mais baixo recebem menos recursos que as SDR com IDH mais alto. De 2003 a 2008 os dez municípios de maior PIB passaram de 46 para 49% do PIB estadual, enquanto os dez municípios de menor PIB passaram de 0,20 para 0,17% do PIB estadual.

Os dados analisados demonstram uma íntima relação entre os processos políticos e o desenvolvimento geográfico desigual em Santa Catarina. O Estado, longe de se tornar mínimo, se reinventa a fim de manter, fortalecer e recriar velhas relações de poder. As instituições mediadoras, as SDR, contribuem para reconcentrar o poder nas regiões e para acirrar o desenvolvimento geográfico desigual.

Qualquer mudança nesse quadro dependerá da construção de novas relações de poder. Por hora, a desmobilização de instituições regionais, a participação restrita da sociedade nas Secretarias de Desenvolvimento Regional e a distribuição desigual de recursos deixa pouco espaço para otimismo na superação das desigualdades regionais e no avanço dos processos democráticos via descentralização.

Referências

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

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

BINOTTO et al. (2010) Descentralização político-administrativa: o caso de uma secretaria de Estado. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. v.6, n.3 p. 186-213, Taubaté : SP.

BRANDÃO, A. C. (2004) 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.

BRASIL. (2007) *Programa de Aceleração do Crescimento 2007/2010*.

_____. (2010) *Programa de Aceleração do Crescimento 2011/2014*.

BUTZKE, L. (2007) 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 de Mestrado* – Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BUTZKE, L. THEIS, I. M. (2011) 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* – São Carlos, SP – UFSCar GT 05 – Instituições Políticas.

FILIPPIM, E. S. ABRUCIO, F. L. (2010) Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. *RAC*, Curitiba, v. 14, n. 2, art. 2, pp. 212-228.

GOULARTI FILHO, A. (2007) *Formação Econômica de Santa Catarina*. 2ª edição revisada. Florianópolis/SC: Editora da UFSC. 473p.

HARVEY, D. (2004) *Espaços de esperança*. São Paulo: Ed. Loyola.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011.

SANTA CATARINA. (2010) *Balanço Geral do Estado*. Relatório técnico sobre a prestação de contas.

_____. (2009) *Balanço Geral do Estado*. Relatório técnico sobre a prestação de contas.

_____. (2008) *Balanço Geral do Estado*. Relatório técnico sobre a prestação de contas.

_____. (2007a) *Lei Complementar N° 381*. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual.

_____. (2007b) *Balanço Geral do Estado*. Relatório técnico sobre a prestação de contas.

_____. (2007c) *Projeto de Lei Complementar N° 0001.8*. Exposição de Motivos do Comitê Gestor.

_____. (2007d) Secretaria de Planejamento e Gestão. Instituto Celso Ramos. *Plano Catarinense de Desenvolvimento SC 2015*.

_____. A mudança Continua. (2006) *Plano de Governo 2007-2010*. Luiz Henrique da Silveira governador e Leonel Pavan vice-governador. 21p.

_____. (2005) *Projeto de Lei Complementar Nº 0001.8*. Estabelece novo modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo.

_____. (2003) *Projeto de Lei Complementar Nº 0001.8*. Exposição de Motivos da Comissão de Reestruturação da Administração Pública Estadual.

_____. (2002) *Lei Complementar Nº 221*. Institui as Regiões Metropolitanas da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, Tubarão e estabelece outras providências.

_____. Por Toda Santa Catarina. (2002) *Plano de Governo 2003-2006*. Luiz Henrique da Silveira governador e Eduardo Pinho Moreira vice-governador. 19p.

_____. (1998) *Lei Complementar Nº 162*. Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte/Nordeste Catarinense e estabelece outras providências.

SANTA CATARINA; PNUD. (2004) *Projeto de Cooperação Técnica BRA 03/008*. Descentralização administrativa e regionalização do processo de desenvolvimento catarinense. Brasília.

THEIS, I. M. (2011) Promessas não cumpridas, mas propósitos logrados: a lógica concentradora da política de descentralização em Santa Catarina. p. 177-190.

IN: *Governança Territorial e Desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro : RJ. Ed: Garamond. 552p.

UDERMAN, S. (2008) O Estado e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 2.