



NECAT

Núcleo de Estudos de Economia Catarinense

TEXTO PARA DISCUSSÃO

014/2015

**A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-
ADMINISTRATIVA NO ESTADO DE
SANTA CATARINA EM DEBATE**

Lauro Francisco Mattei

Heitor Victor da Silva Brinhosa



A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO ESTADO DE SANTA CATARINA EM DEBATE

Lauro Mattei¹

Heitor Victor da Silva Brinhosa²

INTRODUÇÃO

Durante o processo eleitoral de 2002, ganhou relevância o diagnóstico de que o estado de Santa Catarina sofria com o aprofundamento das migrações, tendo se tornado campeão de êxodo rural, problema este que era associado à ausência de políticas regionais de desenvolvimento agropecuário e à centralização governamental. Enquanto algumas áreas sofriam com o declínio econômico e perda de população, outras recebiam contingentes populacionais expressivos, produzindo uma crise urbana, a qual se manifestava em problemas crônicos como favelização, subemprego, criminalidade, etc.

Para enfrentar tal situação, o candidato ao governo do estado na época pelo PMDB - Luiz Henrique da Silveira - apresentou o Plano 15, o qual previa um amplo processo de descentralização político-administrativa do estado com o objetivo de promover o desenvolvimento regional, reestabelecer a harmonia na distribuição populacional entre as regiões e superar as desigualdades sociais e regionais. Portanto, a litoralização deveria ser combatida, sendo este o principal objetivo econômico-social da descentralização político-administrativa proposta.

Como governador eleito, uma das primeiras medidas de Luiz Henrique da Silveira foi a reforma administrativa do estado. No centro dessa reforma, efetivada através da Lei Complementar n.243, de 2003, foi implantada a política de descentralização. Assim, foram criadas inicialmente 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), as quais foram espalhadas por todo o território catarinense, cada uma

¹ Professor do curso de Graduação em Economia e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador geral do NECAT-UFSC e pesquisador do OPPA/CPDA/UFRRJ. Email: l.mattei@ufsc.br

² Economista formado pela UFSC e Assessor Econômico da Bancada do PT na Assembleia Legislativa de SC. Email: heitorbrinhosa@hotmail.com

delas contando com um respectivo Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR). No âmbito estadual criou-se o Conselho Estadual de Desenvolvimento (DESENVESC).

No ano de 2005 ocorreu um primeiro ajuste na política de descentralização³: além de mudanças na composição de algumas SDRs, sendo inclusive criada uma nova secretaria em Dionísio Cerqueira (Santa Catarina, 2005). Já no ano de 2007 foram criadas mais seis novas SDRs: Quilombo, Taió, Seara, Timbó, Itapiranga e Braço do Norte. Com isso, a estrutura administrativa do estado catarinense passou a ser de trinta e seis SDRs, conforme quadro 1. De uma maneira geral, justificaram-se essas reformas com o argumento de que era necessário aprofundar a descentralização, adequar a estrutura do governo e melhorar o funcionamento das próprias secretarias centrais (denominadas de ‘Setoriais’ a partir de 2007) e das SDRs.

Quadro 1: Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) de Santa Catarina

Araranguá	Joaçaba
Blumenau	Joinville
Braço do Norte	Lages
Brusque	Laguna
Caçador	Mafra
Campos Novos	Maravilha
Canoinhas	Palmitos
Chapecó	Quilombo
Criciúma	Rio do Sul
Concórdia	São Joaquim
Curitibanos	São Lourenço do Oeste
Dionísio Cerqueira	São Miguel do Oeste
Grande Florianópolis	Seara
Ibirama	Taió
Itajai	Timbó
Itapiranga	Tubarão
Ituporanga	Videira
Jaraguá do Sul	Xanxerê

Fonte: Secretaria de Planejamento de Santa Catarina.

Desta forma, nota-se que as SDRs passaram a atuar como secretarias de estado para promoção do desenvolvimento regional, implementando ações de forma articulada com as secretarias setoriais e em conjunto com os CDRs. Suas funções também

³ Há vários outros pequenos ajustes na legislação aqui omitidos por não afetarem os resultados deste trabalho. Já em 2004 houve o primeiro deles, que mudou o nome da SDR de São José para SDR da Grande Florianópolis e deslocou o município de Orleans da SDR de Tubarão, a qual estava originalmente vinculada, para a SDR de Criciúma.

incluíam, entre outras atribuições, atuar como articuladoras da transformação de suas respectivas regiões em territórios de desenvolvimento sustentável e de bem-estar social e como motivadoras do desenvolvimento econômico e social, enfatizando o planejamento, o fomento e a geração de emprego e renda (SANTA CATARINA, 2007).

Passados mais de doze anos da criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), o assunto voltou ao centro dos debates eleitorais no ano de 2014, sendo que o governador da época (Raimundo Colombo – PSD) se comprometeu que, caso fosse reeleito, iria propor mudanças para aperfeiçoar o processo de descentralização que estava em curso. Assim sendo, no dia 03 de julho de 2015 foi enviada à Assembleia Legislativa uma proposta de alteração da atual estrutura administrativa de Santa Catarina (PL 0260.8/2015). Após recuperar rapidamente o processo de institucionalização da descentralização político-administrativa, na sequência será detalhada a proposta antes mencionada.

I – BREVES NOTAS SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SDRs)

As SDRs foram regulamentadas pela Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007, a qual dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual, conforme o artigo 80 dessa mesma lei.

Em termos de atuação, o artigo 76 define que as SDRs atuam como agências de desenvolvimento regional; como articuladoras da transformação; e como motivadoras do desenvolvimento econômico e social.

O artigo 77 normatiza as competências da SDR e trás em seu inciso V a forma jurídica em que a descentralização foi concretizada: executar os programas, projetos e ações governamentais próprios, ou por intermédio da descentralização dos créditos orçamentários e financeiros das Secretarias de Estado Setoriais e das entidades da administração indireta, nos termos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Para dar suporte ao processo de descentralização foi criado o Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) em cada SDR com competência deliberativa (artigo 83) para atuar sobre o espaço regional apoiando e organizando a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, do Plano Plurianual e do Orçamento Anual, bem como na execução através do auxílio na decisão quanto à liberação de recursos estaduais (incisos

I e IV do artigo 83). No plano jurídico-institucional, deveriam ser os CDR que iriam concretizar o processo de descentralização por meio da execução descentralizada de créditos orçamentários.

Análises preliminares da execução orçamentária a partir dos Relatórios de Execução Orçamentária mostram que a descentralização orçamentária não é acompanhada das respectivas execuções pelas SDRs, conforme o inciso V, do artigo 77 da Lei Complementar nº 381, uma vez que em muitas SDRs grande parte dos recursos para determinadas áreas sequer foram empenhados. De um modo geral, o que os relatórios de execução orçamentária revelam é que, embora exista dotação descentralizada, a execução descentralizada é extremamente precária, o que na prática significa a própria inviabilização do desenvolvimento regional, objeto fundamental do processo de descentralização político-administração da estrutura do Estado catarinense.

Ao longo dos últimos 12 anos foram elaboradas diversas avaliações desse processo, sendo que a grande maioria delas mostrou a inconsistência do mesmo em termos de atingir os objetivos centrais anteriormente mencionados. Parece-nos que esses elementos acabaram sendo reconhecidos pelo atual governo estadual, o qual submeteu à ALESC, em meados de 2015, o Projeto de Lei nº 260.8/2015, visando alterar os rumos da descentralização administrativa.

II-PRINCIPAIS MUDANÇAS PROPOSTAS PELO ATUAL GOVERNADOR DO ESTADO (PL 0260/2015)

O Projeto de Lei (PL 0260.8/2015), enviado pelo Governador Raimundo Colombo à Assembleia Legislativa de Santa Catarina em 03.07.2015 dispõe sobre a transformação das SDRs em Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs), com extinção de cargos e funções e outras providências. Essa proposição será discutida a partir de duas vertentes básicas, conforme segue.

2.1-As razões para as mudanças

Do PL 0260/2015 faz parte a exposição de motivos 197/2015, de 26.6.2015, elaborada e enviada conjuntamente ao governador pelos Secretários de Estado da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil. Tal documento justifica as mudanças a partir de duas necessidades prementes: controlar os gastos públicos e melhorar a eficiência da

gestão pública. Neste caso, mesmo reconhecendo-se que as SDRs desempenharam o papel que lhes foi atribuído, afirma-se que alguns ajustes são necessários para que o modelo produza os resultados almejados.

De um modo geral, entende-se que estes resultados virão da transformação das atuais SRDs em ADRs, as quais terão novos papéis, e da extinção de cargos comissionados (106) e de funções gratificadas (136) em todas as SDRs.

Para tanto, os eixos dessa proposta, segundo o governo estadual, consistem nos seguintes aspectos: a) união das novas estruturas (ADRs) com outros órgãos do governo que não estavam integrados a este processo, especialmente CASAN, CELESC, FATMA. Pelo diagnóstico atual isto ocorria porque as SDRs estavam ligadas apenas às secretarias setoriais, não contemplando as autarquias e outros órgãos públicos; b) maior agilidade nos processos administrativos por meio de uma comunicação mais ativa entre as ADRs e as Secretarias de Estado; c) mudanças na estrutura administrativa visando evitar a sobreposição de funções, dando maior flexibilidade às agências, as quais não necessariamente atuarão da mesma forma em todo o estado.

Para tanto, são necessárias, segundo o governo estadual, as seguintes modificações:

a) Na natureza jurídica dos órgãos regionais, com as SDRs deixando de ser secretarias de Estado e passando a ser Agências de Desenvolvimento;

b) Na estrutura administrativa dos órgãos visando torná-los mais dinâmicos e eficientes;

c) Na readequação das atribuições dos Conselhos de Desenvolvimento Regional;

d) Na articulação das ações governamentais, com a criação do Colegiado Regional de Governo;

e) Na extinção de estruturas, como é o caso da SDR da região da Grande Florianópolis, cujas funções serão absorvidas por secretarias setoriais e pela Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SUDERF).

2.2-As principais mudanças propostas pelo Governador Colombo

Os artigos 1º ao 5º do PL 0260.8/2015 tratam da transformação das SDRs em ADRs e definem sua natureza jurídica, bem como suas funções. As ADRs continuarão sendo vinculadas ao Gabinete do Governador (artigo 1º do PL nº 0260.8/2015), da mesma forma que eram as SDRs (artigo 36, XVI da LC nº381/2007).

O artigo 2º do PL 0260.8/2015 é praticamente idêntico ao parágrafo primeiro do artigo 2º da Lei Complementar nº 381/2007, ou seja, antes as SDRs, embora denominadas como Agências de Desenvolvimento, acabavam atuando como Secretarias de Estado. Agora, com a natureza jurídica alterada, elas serão de fato agências atuando apenas como órgãos descentralizados da administração direta.

O artigo 4º modifica drasticamente as formas de atuação das ADRs, uma vez que agora elas deverão auxiliar na elaboração dos planos regionais de desenvolvimento, porém sob a coordenação centralizada da Secretaria de Estado do Planejamento, ao mesmo tempo em que terão como uma das ações prioritárias a articulação dos diferentes órgãos públicos estaduais que atuam na região de abrangência de cada ADR.

Esta alteração ganha corpo nos artigos 6º e 7º do PL nº 0260.8/2015 quando está sendo proposta a criação do Colegiado Regional de Governo em cada uma das ADRs, com composição específica de representantes de órgãos públicos estaduais que atuam na área de abrangência da referida agência. A função básica desse colegiado, que deverá se reunir mensalmente, é apoiar a ADR na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, do orçamento anual e na organização do Plano Plurianual.

Outra mudança importante é proposta nos artigos 8º e 9º, quando são rediscutidos os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR). Inicialmente observa-se que os CDRs não terão mais poder deliberativo, deixando de auxiliar na decisão da execução orçamentária na região de abrangência da ADR. A expressão deliberativo deixou de ser usada e em seu lugar aparecem expressões como apoiar; discutir e encaminhar; incentivar, orientar; definir e debater; etc.

Outro aspecto importante a ser registrado é a forma de composição desses CDRs, especialmente quando se destina uma vaga para o prefeito e uma para o presidente da câmara de vereadores dos municípios pertencentes em cada ADR, além de duas vagas por município para representantes da sociedade civil. Isso implica em uma composição com limitações em sua forma organizacional básica. Já o secretário executivo da ADR é membro nato.

Além disso, na elaboração das leis orçamentárias (PPA e LOA) os CDRs terão apenas papel auxiliar na elaboração dos planos regionais por parte das ADRs, processo este que, como dissemos anteriormente, estará sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento (SPG), conforme inciso II, artigo 4º do Projeto de Lei. Dessa maneira, pode-se dizer que os CDRs passam a ser instâncias formais dado o caráter meramente consultivo dos mesmos.

Com isso, há evidências objetivas que o PL nº 0260.8/2015 representa um processo de centralização orçamentária e de descentralização consultiva, papel a ser exercido pelas ADRs. Isso ficou patente na revogação da competência deliberativa dos CDRs, o que pode favorecer o aprofundamento do patrimonialismo no âmbito do Estado de Santa Catarina através da renúncia fiscal, ou seja, a atuação no espaço regional se dará por uma ampliação da discricionariedade do orçamento através das Secretarias Setoriais, sendo que a descentralização como concepção e realidade concreta passa a ser mera faculdade de lei.

III – Considerações Gerais

As justificativas utilizadas para a criação das SDRs identificavam a incapacidade do governo centralizado na capital para atender as demandas regionais, bem como a falta de políticas que potencializassem os projetos de desenvolvimento regionalizados. A proposta visava garantir a eficiência e eficácia dos serviços públicos e a redução das disparidades regionais, além de ampliar a democracia nas regiões e nos locais de sua implantação.

Esse novo modelo de gestão também objetivava desburocratizar, descentralizar e desconcentrar os circuitos de decisão. Como um braço operacional do Estado nas regiões, propunha-se a dar contribuições relevantes para a superação dos entraves do desenvolvimento catarinense. Significava, ainda, estancar a perda de população das cidades do interior do estado pelo processo da migração, gerando o que se convencionou chamar de “litoralização”.

Após doze anos de implementação desse processo de descentralização são inúmeras as análises e evidências empíricas que atestam os limites do mesmo, tanto em termos das dotações orçamentárias como em termos das diferenciações regionais. No primeiro caso, estudos demonstram uma concentração maior dos recursos nas regiões

economicamente mais desenvolvidas, o que contribuiu para acirrar ainda mais as disparidades regionais. Já no segundo observou-se que o maior volume dos recursos disponibilizados pelas SDRs foi investido exatamente nas regiões mais desenvolvidas do estado e próximas do litoral, com destaque para Grande Florianópolis, Blumenau, Joinville e Criciúma.

Em primeiro lugar, deve-se registrar que a proposição de mudança desse processo (PL nº 0260.8/2015) significa, de algum modo, o próprio reconhecimento do governo estadual dos limites observados pela descentralização, uma vez que se tornou quase unanimidade no estado que os objetivos primordiais da descentralização político-administrativa não foram atingidos.

Em segundo lugar, nota-se que a proposta do governo estadual em debate – mesmo reconhecendo esses limites – acaba indo na direção contrária ao que se imaginava como correção de rumo. Dois são os elementos fundamentais que reforçam essa argumentação: por um lado, quando se retira da sociedade civil a possibilidade concreta dela definir os rumos do desenvolvimento regional por meio de planos e programas devidamente discutidos e aprovados em instâncias como os CDRs e, por outro, quando a descentralização representa, na prática, o retorno a uma centralização da execução orçamentária nas secretarias setoriais e no governo central.

BIBLIOGRAFIA

BUTZKE, L.; THEIS, Ivo M.; GOULARTI, Juliano G. **Qual “desenvolvimento territorial sustentável” para Santa Catarina? As Secretarias de Desenvolvimento Regional em questão.** III Encontro de Economia Catarinense. Blumenau, 2009.

FILIPPIM, E.S.; ABRUCIO, F.L.. Quando descentralizar é concentrar poder: a experiência de Santa Catarina. In: XXXII Encontro da Anpad, Rio de Janeiro: 2008.

GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Mensagem n. 156, 03.07.2015.

GOULARTI FILHO, Alcides. **Formação Econômica de Santa Catarina.** Florianópolis: Cidade Futura, 2002b.

MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir A.; CARDOSO, Joel H.. **Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de experiências no estado de Santa**

Catarina. XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2005, Ribeirão Preto - SP. Anais do XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2005.

MATTEI, Lauro. **Economia catarinense: crescimento com desigualdades regionais.** Florianópolis (SC): Anais do V Encontro de Economia Catarinense, 2011.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE ECONOMIA CATARINENSE (NECAT). **Revista NECAT**, ano 2, n.4, Jul-Dez de 2013.

RODOLFO, Fabiano; TEIXEIRA, Felipe Wolk. **Santa Catarina: Desigualdades Regionais no contexto da política de descentralização.** Florianópolis (SC): Anais do V Encontro de Economia Catarinense, 2011.

RUDNICK, Luciane T.; MATTEDI, Marcos A.. **Uma análise da política de descentralização administrativa em Santa Catarina, 2003-2009.** 2010.

SANTA CATARINA. **Plano de Governo. Fundamentos da Proposta.** Disponível em <http://www.sc.gov.br/conteudo/governo/paginas/planodegoverno00.htm>. Acesso em Jan de 2011.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar número 284, de 28 de fevereiro de 2005.** Disponível em <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/index.php#> Acesso em Janeiro de 2011.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar número 381, de 07 de maio de 2007.** Disponível em <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/index.php#> Acesso em Janeiro de 2011.