

Um decênio das Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina:

O que Mudou?

Juliano Giassi Goularti¹

Resumo:

A partir de alguns indicadores, o artigo tem por objetivo analisar se após um decênio as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) em Santa Catarina descentralizaram o Produto Interno Bruto (PIB), o PIB per capita, os incentivos fiscais do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense e se incorporaram às demandas do Orçamento Regionalizado. Também será averiguado se as SDRs estancaram o processo imigratório da região Oeste e Serrana para o litoral, como prometido, como também o perfil do gasto público. Desconsiderando as experiências de descentralização anteriores, os logros até então pretendidos pelas SDRs podem ser questionados. A hipótese de que partimos é que as SDRs não produziram mudanças estruturais na dinâmica do desenvolvimento regional. Optando pela pesquisa bibliográfica, que complementa a pesquisa documental na medida em que atualiza os diversos argumentos sobre o tema examinado, concluímos que as SDRs, em vez de equalizar, acirraram as desigualdades regionais. Por fim, considerando a introdução e as considerações finais, o artigo está estruturado em cinco tópicos. Neles discutiremos um breve histórico da descentralização federal e estadual e a política de criação das SDRs como derivativo da descentralização proposta em 2003.

Palavras-chave: Descentralização. Secretarias regionais. Desenvolvimento regional. Desigualdades.

¹ Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp e autor do livro Desenvolvimento Desigual: incentivos fiscais e acumulação em Santa Catarina. jggoularti@gmail.com

A DECADE OF REGIONAL DEVELOPMENT OFFICES IN SANTA CATARINA: What Has Changed?

Abstract

From some indicators, the article aims to examine whether after a decade the Regional of Secretariats Development (RSD) at St. Catherine decentralized Gross Domestic Product (GDP), GDP per capita, tax incentives Development Program Catarina Company and incorporated the demands of Regionalized Budget. Will also be examined whether the RSD halted the immigration process in West and mountainous region to the coast, as promised, but also the profile of public spending. Disregarding the experiences of previous decentralization, the achievements so far intended for RSD can be questioned. The hypothesis is that we left the RSD did not produce structural changes in the dynamics of regional development. Opting for bibliographic research, which complements the documentary research in that it updates the various arguments on the subject examined, we conclude that the RSD instead of equalizing incited regional inequalities. Finally, considering the introduction and conclusion, the article is structured in five chapters. Them discuss a brief history of federal and state policy and the creation of RSD derivative of decentralization decentralization as proposed in 2003.

Keywords: Decentralization. Regional secretariats. Regional development. Inequalities

Em virtude da diferenciação socioespacial, nos anos 60 o governo federal brasileiro coloca a questão regional como prioridade nacional. A partir do diagnóstico das desigualdades intra-regionais, são criadas as Superintendências de Desenvolvimento Regional. Com foco nas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento, em tese as Superintendências sob a tutela centralizadora dos militares podem ser consideradas como uma política de descentralização. Em termos regionais, as Superintendências permitem-nos compreender a dinâmica regional brasileira. Foi sobre as bases do centralismo, todavia, que se deu a formação nacional e a construção de um sistema econômico integrado.

Com “O rumo perdido” (Baer, 1993) em razão da crise fiscal e financeira do Estado que levou a um processo de “Fragmentação da Nação” (Pacheco, 1998), a centralização do poder político e a concentração de recursos na esfera federal tornam-se alvo recorrente de críticas das lideranças regionais. Na transição do regime militar para a democracia em 1985, colocou-se em pauta o federalismo e se abriu espaço ao processo de descentralização, que seria consolidado com a promulgação da Constituição de 1988. Havia o subentendimento de que a descentralização, principalmente nas questões de natureza tributária, desentruvaria os estrangulamentos da década perdida. Num contexto liberal, no entanto, as discussões a respeito do papel da União nas suas relações inter-regionais com as Unidades Federativas foram exíguas.

No seio da regionalização do desenvolvimento dos anos 60 em Santa Catarina, a criação da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense foi a primeira manifestação de descentralização. A partir dessa experiência seria criada a Secretaria de Negócios do Oeste. Com a consolidação destas duas experiências, foram fundadas outras Associações de Municípios, que hoje totalizam 21. Nos anos 70, no bojo do Plano Catarinense de Desenvolvimento, foram formadas 13 microrregiões. Em meados da década de 90 houve um aprofundamento do processo de descentralização. Cristalizada por meio da instituição de Fóruns Regionais, Comitês de Bacias e Regiões

Metropolitanas, a descentralização torna-se uma panaceia para todos os problemas do desenvolvimento. Neste período também surgiram novos municípios, que não deixam de ser um processo de descentralização.

Considerando que “Temos tempos novos e um Governo velho. (...) Centralizador e, por isso, personalista. Distante e, por isso, ausente do conjunto das regiões mais afastadas” (Silveira; Moreira, 2002, p. 1), em 2003 a execução das atividades da administração estadual foi descentralizada por meio da criação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs). Regionalmente subdivididas em 36 estruturas físicas, as SDRs desconsideraram as experiências anteriores. Sobrepondo-se aos ordenamentos antecedentes, elaborou-se um mosaico de espaços que tem prejudicado na busca de enfrentamento dos problemas regionais comuns.

Assim, a descentralização via SDR, enquanto processo multifacetado, problematizou o desenvolvimento regional. Cada problema tem uma escala específica. Para saná-lo, entretanto, é preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquelas problemáticas específicas. Visualizando as intersecções dos conjuntos espaciais, este artigo tabulará alguns indicadores macroeconômicos no intuito de investigar se as SDRs lograram os êxitos propostos.

Apontamentos introdutórios da política de descentralização no Brasil

No Brasil, as políticas de descentralização das estruturas administrativas de governo remetem-nos aos anos 60 com a criação das Superintendências Regionais de Desenvolvimento: Sudam e Sudene. No bojo dos planos nacionais no período militar o governo federal engendrou uma série de reformas institucionais que levaram à concentração de poder e dinheiro. Nem por isso, no entanto, deixou-se de descentralizar frações das instituições estatais. Há de se convir que a descentralização geográfica de frações administrativas não tinha como objetivo aproximar o Estado do cidadão,

muito menos viabilizar transferência de atribuições. Ali, a política buscava criar condições para superar o atraso econômico, reduzindo as disparidades territoriais.

As questões que envolvem a temática da descentralização das instâncias federais remetem-nos ao Nordeste brasileiro. Marcado pela capacidade limitada para superar o atraso econômico, o governo federal descentralizou suas políticas objetivando romper as deficiências econômicas e sociais daquela região. A questão é que a descentralização representada pelas Superintendências Regionais de Desenvolvimento não significou uma transferência de poder decisório para o âmbito estadual. O reordenamento estatal, no entanto, permitiu construir estratégias territorializadas de desenvolvimento regional.

Com uma conjuntura macroeconômica que se tornou desfavorável após o desdobramento da crise do endividamento nos anos 80, delinearam-se perspectivas favoráveis à transferência de poder da União aos governos estaduais. Diante desse cenário, a tese da descentralização do poder, que desde Alexis Tocqueville vem sendo defendida como corolário fundamental para o processo democrático decisório (Tocqueville, 1969), ganha eco no Congresso Nacional.

Dentro de uma dimensão de redistribuição de poder, a reivindicação era pela descentralização administrativa, econômica e política. No plano administrativo, a queixa dos governadores era de que as decisões limitavam-se a Brasília, desconsiderando e coibindo as decisões regionais. No viés econômico, o protesto era de que a União concentrava quase 60,0% dos recursos e as transferências constitucionais eram pequenas e não supriam as necessidades estaduais. Pelo lado político, o reclame era de que as decisões também se limitavam a Brasília, e que havia uma forte censura às oposições.

No bojo da crise do Estado desenvolvimentista, as preocupações paroquiais da União eram de administrar os desdobramentos internos da crise fiscal e financeira. Nesta conjuntura, somado ao processo de consolidação das eleições diretas para governadores (1982), a recessão no início dos anos

80, o movimento popular das Diretas Já, somadas à redemocratização (1985), cria-se uma aspiração de construir ações concomitantemente redistributivas de poder e recursos da União a favor das Unidades Federativas. O fortalecimento político das entidades subnacionais seria consagrado pela Constituição de 1988. Com sua promulgação nascia um novo federalismo no Brasil. Ao mesmo tempo, numa sequência de medidas de orientação neoliberal, um falso antídoto para o problema regional foi à guerra fiscal, que passou a patrocinar verdadeiros leilões de localização de investimentos, subsidiando o capital e contribuindo para a fragmentação e para a crise federativa.

Diferentemente da descentralização de algumas funções estatais no período militar, o novo modelo federalista trazido pela Constituição de 1988 permitiu uma ampliação da democracia. Se por um lado o novo federalismo é acompanhado por uma acentuada perda de centralização política da União, por outro fortaleceu a autonomia das instâncias subregionais permitindo que novos grupos políticos surgissem, mas que tampouco significou uma coibição das práticas ancoradas no patrimonialismo. A partir desta interpretação, Souza (1997, p. 11) considera que “Do ponto de vista histórico, a experiência de governos descentralizados tem revelado que tal processo vem sendo, desde sempre, capturado pelos interesses setoriais e clientelistas, no sentido do monopólio do poder pelas elites locais”.

Nas prerrogativas constitucionais definidas pela Assembleia Nacional Constituinte, a descentralização, seguida de autonomia, era algo recorrente. Nos debates, a totalidade administrativa, econômica e política da União eram alvos de críticas. Com a prerrogativa de construir o texto constitucional, porém, o legislador constituinte foi além, permitindo aos Estados criarem novos municípios e instituírem regiões metropolitanas, o que não deixa de ser uma “espécie” de descentralização. Somente como exemplo, Camargo (2004) pontua que entre 1988 e 1997 foram criados mais de 1.400 municípios, além de novas Unidades Federativas. Na ausência de discussões a respeito do papel e das funções do Estado e das relações deste com os entes federados, prevaleceu a lógica do individualismo local.

A descentralização tem se tornado um dos pontos centrais na agenda do debate sobre a reforma do Estado. Como panacéia para os males de um Estado burocratizado e inoperante, ou como bandeira política de liberais ou órfãos da tradição socialista, a descentralização passou a ser encarada por muitos como um fim em si mesma (Affonso, 1994, p. 330).

Quanto ao conceito de descentralização, Brandão (2011, p. 115) destaca que “[...] inúmeros fenômenos estão associados ou são enfeixados na busca de entendimento do significado da expressão descentralização”. Simultaneamente poderíamos atribuir à descentralização o significado de um processo que envolve o reordenamento espacial de poder que engloba uma des ou re-hierarquização de relações intergovernamentais que lograria mudanças nas estruturas e estratégias e a redistribuição territorial de poder. Neste caso, portanto, considerar a criação de novos municípios, novas Unidades Federativas, assim como a instituição de regiões metropolitanas como uma política de descentralização, não seria um erro. O que é certo é que os diferentes arranjos institucionais criados pós-1988 permitiram uma redefinição na responsabilidade de competência, que, por sua vez, deriva de uma política de fragmentação que envolve inúmeros fenômenos e múltiplos fatores.

A longa construção da política de descentralização no contexto do neoliberalismo se deu de forma atabalhoada, desconsiderando o espírito da solidariedade inter-regional a favor da introdução de uma dinâmica competitiva sustentada pela livre-concorrência. Não logrando êxito em ações cooperativas, a descentralização deu ênfase às vantagens comparativas individuais, o que até então era coibido pela União dada sua capacidade de coordenação das instâncias federativas inferiores. Assim, utilizando as armas da teoria do poder local, sob a falsa ideia do desenvolvimento local emanada de ações locais ou regionais, passaram a predominar, no âmbito das federações, políticas calcadas na competição, estimulando, ainda, uma

espécie de anomalia no que diz respeito ao quadro tributário, sobretudo a partir do Plano Real. Tem início assim um período de tensões entre os níveis de governo – federal e estadual – que se arrasta até os dias de hoje.

Nessa tradução, se a ideia com a descentralização construída no bojo das políticas neoliberais era de fortalecer o Estado e edificar uma sociedade menos desigual corrigindo as disparidades regionais, os êxitos ainda estão para ser logrados. Não é a descentralização ou a centralização, contudo, que irá definir se uma gestão pública é ou não comprometida com as transformações sociais, mas sim o comprometimento político dos homens e mulheres com os anseios sociais.

A Política de Descentralização em Santa Catarina

No que diz respeito à política de descentralização em Santa Catarina, o Estado apresenta um histórico de pensar e agir na escala regional pelo menos desde os anos 60 pelas Associações de Municípios. Na essência, as Associações tinham por objetivo “[...] aumentar o poder reivindicatório dos municípios junto aos órgãos governamentais, tendo em vista a resolução de problemas conjunturais compartilhados [...]” (Butzke, 2007, p. 15). Nas décadas seguintes outras iniciativas com propósitos semelhantes seriam desencadeadas, destacando-se os Fóruns de Desenvolvimento Regional (1996), os Comitês de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas (1997) e as Regiões Metropolitanas (1998). Como resultado de uma operação dos processos de especialização e diferenciação, o propósito comum de cada ordenamento é buscar discutir nas suas diversas escalas espaciais uma política de desenvolvimento.

No que compete à política de descentralização no âmbito da estrutura de governo, remeteríamos aos anos 60 no governo Celso Ramos. No bojo das Superintendências de Desenvolvimento Regional, Ramos criaria a Secretaria dos Negócios do Oeste como órgão descentralizado do serviço público, dotada de personalidade jurídica própria e autonomia administra-

tiva e financeira. O curioso é que a Secretaria dos Negócios do Oeste automaticamente se extinguiria 90 dias após o governo de Ramos, caso o novo governo não encaminhasse mensagem à Assembleia Legislativa propondo sua manutenção (Santa Catarina, 1963)². No que se reporta à política de regionalização em Santa Catarina, todavia, minimamente reportaríamos as oito Zonas Fisiográficas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1941.

Obedecendo às Zonas Fisiográficas fixadas pela Resolução nº 461, de 7 de julho de 1955, e fruto dos estudos iniciados em 1966, em 1968 o Conselho Nacional de Geografia (CNG) dividiu o Brasil em 361 unidades que passaram a ser denominadas de microrregiões homogêneas. Por sua vez, Santa Catarina foi subdividida em 16 microrregiões. Com base nos estudos produzidos pelo CNG, por meio do Decreto estadual de nº 844, de 28 de setembro de 1971, geograficamente o Estado foi subdividido em 13 microrregiões para regionalizar as ações governamentais definidas no bojo de prioridades do Plano Catarinense de Desenvolvimento.

Além destas iniciativas, temos ainda a criação de novos municípios, a que pode ser considerada uma medida política que corrobora com os princípios da descentralização. Nesse contexto, até 1950 Santa Catarina possuía 101 municípios. No final da década de 60 teríamos 196. Em fins dos anos 70 permaneciam os mesmos 196. Em fins dos anos 80 passaríamos para 216 e final dos 90, 293. Mais 2 municípios seriam criados nos anos 2000. Em 50 anos foram criados 194 novos municípios. Mesmo dispendo de autonomia administrativa, política e financeira, a grande maioria dos municípios, especialmente os pequenos, não possui receita própria suficiente para suas necessidades, ficando dependente das transferências intergovernamentais para sobrevivência. Com 1,13% do território nacional Santa Catarina é o

² A Secretaria de Negócios foi extinta nos anos 90.

sexto Estado da federação que possui mais municípios, ficando abaixo de Minas Gerais (853), São Paulo (645), Rio Grande do Sul (496), Bahia (417) e Paraná (399).

Diante dessa curta retrospectiva, descarta-se pensar que a descentralização em Santa Catarina é algo recente. Com a criação das SDRs, no entanto, a temática ressurge com força total. Com ela, o debate regional e o desenvolvimento passaram a ganhar maior ênfase e as expectativas geradas por meio das técnicas e práticas do planejamento eram as melhores possíveis. Pretendia-se conter os expressivos fluxos migratórios e o baixo dinamismo econômico por intermédio de uma forte política regional na qual o Estado seria o indutor do desenvolvimento. Tendo plena ciência das disparidades regionais, o entendimento era de que se aproximasse o governo (capital) das regiões mais distantes (interior) era possível reverter esse quadro. Neste contexto, as SDRs estão diante de uma série de desafios.

Assim, ao longo da história da política de descentralização em Santa Catarina, quatro momentos poderiam, *grosso modo*, ser identificados: *i*) a criação das Associações de Municípios, a instituição da Secretaria de Negócios do Oeste, os 95 novos municípios e as 16 microrregiões homogêneas definidas pelo IBGE na década de 60; *ii*) a criação das 13 microrregiões definidas pelo Decreto estadual nº 844 nos anos 70; *iii*) a formação de novos municípios, a constituição dos Fóruns de Desenvolvimento Regional, Comitês de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas e Regiões Metropolitanas nos anos 90; e *iv*) a fundação das SDRs, dos Conselhos de Desenvolvimento Regional e mais dois municípios nos anos 2000. Cada ordenamento é caracterizado por suas especificidades de pensar e agir. As evidências empíricas, todavia, demonstraram que entre os diversos ordenamentos há uma falta de um diálogo comum, o que tem prejudicado o enfrentamento comum dos problemas estruturais de Santa Catarina.

Trabalhando, no entanto, a temática da descentralização em Santa Catarina a partir das SDRs, o propósito aqui é averiguar se as SDRs, após um decênio, lograram os êxitos desejados. Para isso, é fundamental cruzar

os seus objetivos com os resultados até então obtidos. A partir da tabulação de alguns indicadores econômicos examinaremos se os principais resultados esperados – de equalizar as disparidades inter-regionais – foram almeçados.

A Descentralização e as SDRs em Questão

Diferentes ordenamentos

Pensado sob a lógica da descentralização, as SDRs desconsideraram as experiências das descentralizações realizadas no passado, em particular as da segunda metade da década de 90. Sobrepondo-se ao ordenamento construído nos anos anteriores, a criação de 29 SDRs – atualmente são 36 – contrariou o desenho geográfico das 21 Associações de Municípios, 6 Mesorregiões, 20 Microrregiões geográficas definidas pelo IBGE, 16 Comitês de Bacias Hidrográficas, 16 Fóruns de Desenvolvimento Regional e 6 Regiões Metropolitanas.

Na década de 90 seriam ainda criados os Planos Territoriais. Entre eles incluem-se a Política de Desenvolvimento Regional e Urbano para Santa Catarina, Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico, Atlas de Santa Catarina, Santa Catarina, Estado onde investir, Plano Básico de Desenvolvimento Regional, Zoneamento Ecológico Econômico, Programa Integrado de Desenvolvimento Socioeconômico e Plano de Gerenciamento Costeiro. São planos que buscaram o diálogo e a organização dos sujeitos à escala regional.

Em outros termos, não seria por falta de descentralização que Santa Catarina não superaria o caráter desigual do processo de desenvolvimento capitalista.

Litoralização

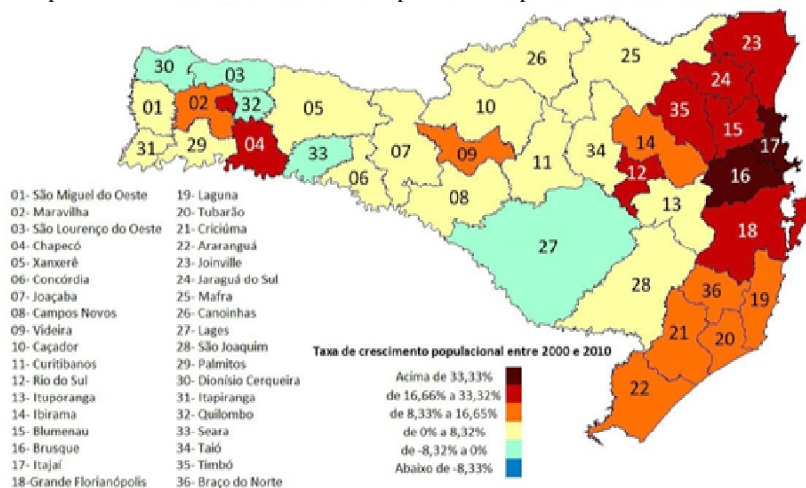
Dentro da reestruturação da administração pública, com as SDRs pretendia-se “[...] combater a litoralização, que vem esvaziando, dramaticamente, o campo, e inchando, deformando as cidades, a começar por nossa

belas Capitais” (Silveira; Moreira, 2002, p. 1). Segundo o censo, de 2000 a 2010 das dez cidades que mais cresceram, sete ficam no litoral. Não é diferente do censo demográfico de 2000, em que das dez cidades catarinenses em que a população mais cresceu (entre 1991 a 2000) oito estão no litoral. O censo 2010 mostra ainda que os municípios que mais perderam população situam-se na região do grande Oeste (IBGE 1991, 2010).

No censo de 2010, entre os 25 maiores municípios de Santa Catarina, apenas Lages teve perda populacional, com uma variação de $-0,6\%$. Entre os 25 menores todos perderam população, com exceção de Palmeira, Lacerdópolis, Santa Rosa de Lima e Cunhataí. Entre os que mais cresceram na última década, todos se situam próximos à faixa litorânea, e os que mais sofreram perdas populacionais se situam, em sua maioria, na região Oeste e Meio-Oeste. Os dados do IBGE também mostram que a concentração nos grandes centros urbanos cresceu. Os 25 maiores municípios passaram a concentrar 56% da população do Estado em 2010, ante uma concentração de $54,3\%$ em 2000. O resultado desse processo está se refletindo na crise urbana. Embora a urbanização seja inevitável, pode ser amenizada se houver um planejamento regionalizado.

Na análise centrada nas SDRs, a variação do número de habitantes localizados na faixa litorânea foi positiva, e nas SDRs de Itajaí ($41,9\%$) e Brusque ($38,2\%$) houve crescimento superior à média catarinense ($16,7\%$). Os municípios compreendidos pelas SDRs de Quilombo ($-7,3\%$), Lages ($-2,1\%$), São Lourenço do Oeste ($-0,9\%$), Seara ($-0,8\%$) e Dionísio Cerqueira ($-0,6\%$), tiveram perdas em sua população residente. Em 23 regiões de SDRs, o município sede cresceu mais que a média dos restantes dos municípios, e em 13 o município sede cresceu menos.

Mapa 1 – Taxa de Crescimento Populacional por SDR entre 2000 e 2010



Fonte: IBGE, 2010.

A concentração da populacional na faixa litorânea não se limita a Santa Catarina. É uma questão nacional que acompanha a dinâmica econômica da divisão inter-regional do trabalho. A questão entre a relação desigual litoral e não litoral, cidade e campo, está longe de ser resolvida. A problemática urbana concernente ao fenômeno urbano impõe-se à escala mundial. Esta tendência não se constituiu uma novidade histórica. Os países capitalistas de primeira geração (Inglaterra), e os de segunda (Europeus, Estados Unidos e Japão), apresentaram todos a mesma tendência, ou seja, uma maciça transferência da população do campo para as cidades.

Por fim, quanto ao objeto de análise, pela leitura dos mapas o censo reforça que com a criação das SDRs as questões da urbanização não foram vencidas como se pretendia.

Orçamento Regionalizado

Como ponto central da nova política estadual de desenvolvimento regional, se subentenderia que as SDRs tomariam por assalto as desigualdades regionais em suas múltiplas escalas. Elas levariam em consideração

as demandas regionais definidas democraticamente nas audiências públicas do Orçamento Estadual Regionalizado, uma vez que a descentralização e a democracia caminham em vias paralelas. Nas entrelinhas do Plano 15,³ o modelo de descentralização das SDRs previa a criação de fóruns permanentes de debate sobre a aplicação do orçamento regionalizado. O que presenciamos, porém, é uma total desconsideração. Para exemplificar, das quase mil prioridades definidas em audiências nesse último decênio, aproximadamente 70% não foram atendidas (Goularti, 2013).

Tendo por base a regionalização do orçamento, pretendia-se com as SDRs distribuir os recursos públicos com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ou seja, subentende-se que as regiões que apresentassem menor IDH teriam prioridade na alocação de recursos. Embora as SDRs tenham sinônimo de descentralização, tabulando os dados orçamentários (custeio + investimento), no último decênio nota-se que o orçamento estadual permaneceu concentrado nas regiões economicamente mais dinâmicas, ao passo que cinco Regionais (Florianópolis, Blumenau, Criciúma, Joinville e Chapecó) concentram 28,7% dos recursos. Em outro comparativo – tomando como base o orçamento de 2012 – o orçamento destas cinco Regionais equivalem ao orçamento de 17. A constatação das disparidades na distribuição do orçamento é um convite para pensar o “desenvolvimento geográfico desigual” (Harvey, 2006).

Numa outra análise, na média, as sete SDRs litorâneas concentram 37,8% do orçamento realizado, enquanto as oito SDRs do Extremo Oeste centralizam 7,7%. Quanto à distribuição geográfica dos recursos, enquanto na SDR de Araranguá apenas 2,5% da dotação orçamentária disponível foi empenhada, na SDR de Criciúma, que faz fronteira, chegou a 12,9%, e a SDR de Tubarão, que faz fronteira com a de Criciúma, o empenho foi de 35,9%. As desigualdades também se manifestam na região Oeste. À medida

³ Plano 15: É o Programa de Governo do então candidato ao governo do Estado de Santa Catarina Luiz Henrique da Silveira, apresentado à sociedade catarinense em agosto de 2002 para as eleições de outubro.

que 76,6% dos recursos pela SDR de Chapecó foram realizados, na SDR de Xanxerê 23,1% e na SDR de Seara o realizado não passou de 9,6%. Outra disparidade que desperta atenção é a SDR de Taió, que até então não obteve R\$ 1 em liberação (Goularti, 2013).

Tabela 1 – Porcentual do Orçamento Regionalizado realizado por SDR entre 2005 e 2011

SDR	Porcentual Realizado	SDR	Porcentual Realizado
São Miguel d'Oeste	44,8	Laguna	32,9
Maravilha	39,1	Tubarão	62,4
São Lourenço d'Oeste	6,8	Criciúma	18,8
Chapecó	76,3	Araranguá	2,3
Xanxerê	50,7	Joinville	53,2
Concórdia	19,0	Jaraguá do Sul	44,0
Joaçaba	8,6	Mafra	46,7
Campos Novos	30,7	Canoinhas	16,1
Videira	21,7	Lages	7,9
Caçador	20,7	São Joaquim	15,7
Curitibanos	64,9	Palmitos	55,0
Rio do Sul	8,2	Dionísio Cerqueira	5,5
Ituporanga	63,9	Itapiranga	65,6
Ibirama	29,4	Quilombo	66,8
Blumenau	36,0	Seara	9,8
Brusque	77,2	Taió	0,0
Itajaí	16,6	Timbó	74,3
Grande Florianópolis	29,6	Braço do Norte	0,0

Fonte: Assembleia Legislativa, 2008.

A partir da Tabela, verifica-se que 15 SDRs apresentam um porcentual realizado entre 0% e 20%, 7 estão na faixa de 21% a 40%, 6 entre 41% e 60% e 8 ficaram acima de 61%. Observa-se que nenhuma SDR obteve

um empenho acima de 80%. Há ainda um descompasso entre o orçamento disponível e o realizado. Na média geral, dos recursos colocados à disposição no período 2005-2011, apenas 29,3% foi realizado (Goularti, 2013).

Perfil do gasto público

Quanto ao perfil do gasto público, dos R\$ 4,9 bilhões destinados às SDRs entre 2004 e 2013, 49,5% equivalem às despesas de capital (investimento) e 50,5% às despesas correntes (custeio). Abrindo dos dados, desde 2011 o custeio supera os investimentos. Tomando como referência 2013, em 31 das 36 SDRs a despesa com custeio superou o investimento.

Tabela 2 – Comparativo despesas correntes e investimento das SDR no período 2004 a 2013 – em participação (%)

Período	Despesas Correntes (Custeio)	Despesa de Capital (Investimento)
2004	55,4	44,6
2005	46,5	53,5
2006	45,5	54,5
2007	52,5	47,5
2008	44,6	55,4
2009	47,3	52,7
2010	44,0	56,0
2011	55,6	44,4
2012	54,4	45,6
2013	56,6	43,4

Fonte: Orçamento Estadual, vários anos.

Com base nestas informações, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (2012, p. 9)

Questionou a necessidade da manutenção de todas as 36 unidades hoje existentes em Santa Catarina, levando em conta aspectos como a ausência de efetiva descentralização na execução das políticas públicas e o elevado custo para manter suas estruturas.

Com uma estrutura considerada “pesada” e a constatação de que muitas das ações públicas continuam a ser feitas de forma centralizada, as SDRs passaram a ser alvo de críticas do Tribunal de Contas.

Outro aspecto destacado nestes órgãos regionais diz respeito à queda nos seus investimentos, enquanto a despesa com pessoal cresceu. Por isso, o TCE/SC recomendou que o Executivo reduza consideravelmente a quantidade de SDR para números adequados a sua necessidade ou que apresente estudos que comprovem a importância da manutenção das 36 unidades existentes (Tribunal..., 2012, p. 44).

Ao encaminhar a lei orçamentária de 2004 para a Assembleia Legislativa, o poder executivo estabeleceu um orçamento de R\$ 130,3 milhões para atender as 29 SDRs. Passados os anos, os orçamentos foram se avolumando ao passo que, em 2012, somaram R\$ 825,7 milhões. O mesmo vale para os gastos com pessoal que, de R\$ 19,6 milhões, passaram para R\$ 130,9 milhões. Em quadro comparativo, enquanto no período o orçamento das SDRs sextuplicou, a arrecadação estadual não chegou a triplicar. Em princípio podemos atribuir este fato como uma descentralização. Em seu parecer prévio sobre as contas do governo do Estado relativo ao exercício de 2011, contudo, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (2012, p. 44) “[...] constatou que as ações públicas continuaram a ser feitas em sua grande maioria de forma centralizada”.

Produto Interno Bruto (PIB)

Na busca de um “novo modelo de desenvolvimento”, a proposta de descentralização pretendia “[...] promover políticas diferenciadas para equilibrar o desenvolvimento sócio-econômico, atendendo principalmente às regiões com menor índice de desenvolvimento humano” (Santa Catarina, 2003). Ainda, segundo mensagem anual do governador Luiz Henrique da Silveira à Assembleia Legislativa, com a descentralização estaríamos

[...] induzindo a retomada do crescimento desses municípios, que estavam imersos numa modorrenta letargia, a maioria deles localizada no extremo e no meio oeste, nos planaltos norte e sul, no alto vale e na serra catarinense (Assembleia..., 2008, p. 3).

Nessa direção, o indicador do Produto Interno Bruto (PIB) permite-nos averiguar se houve ou não a retomada do crescimento das regiões e municípios que “estavam imersos numa modorrenta letargia”.

Tabela 3 – Participação no PIB estadual por SDR

SDR	1999	2003	2010	SDR	1999	2003	2010
São Miguel do Oeste	0,8	0,9	0,7	Laguna	1,0	1,0	1,3
Maravilha	0,9	1,0	0,8	Tubarão	2,3	1,9	1,8
São Lourenço do Oeste	0,6	0,8	0,6	Criciúma	6,5	5,5	5,3
Chapecó	5,0	4,1	3,2	Araranguá	1,8	2,0	1,6
Xanxerê	2,1	2,2	1,8	Joinville	12,8	13,2	15,7
Concórdia	1,8	1,8	1,4	Jaraguá do Sul	5,0	5,0	4,9
Joaçaba	2,7	2,9	2,1	Mafra	3,4	3,6	2,8
Campos Novos	0,8	0,9	0,8	Canoinhas	1,5	1,7	1,4
Videira	2,4	2,1	1,6	Lages	3,2	3,2	2,7
Caçador	1,4	1,5	1,3	São Joaquim	0,5	0,5	0,5
Curitibanos	0,8	0,9	0,7	Palmitos	0,7	1,0	0,9
Rio do Sul	1,5	1,6	1,4	Dionísio Cerqueira	0,5	0,5	0,5
Ituporanga	0,8	0,8	0,8	Itapiranga	0,5	0,6	0,5
Ibirama	0,9	0,8	0,7	Quilombo	0,3	0,3	0,2
Blumenau	9,3	8,2	7,6	Seara	0,8	1,0	0,8
Brusque	3,2	2,9	3,2	Taió	0,6	0,6	0,6
Itajaí	6,7	8,6	13,8	Timbó	2,1	2,0	1,9
Grande Florianópolis	12,6	12,1	12,4	Braço do Norte	0,8	0,9	0,7

Fonte: IBGE, 1991, 2000, 2010.

No comparativo de 2003 a 2010, das 36 SDRs apenas 5 (Brusque, Itajaí, Grande Florianópolis, Laguna e Joinville) aumentaram sua participação no PIB, o que demonstra um empobrecimento das demais 31. Em 2003, quando a descentralização foi instituída, 10 municípios concentravam 45,9% da riqueza estadual. Com a política de descentralização do desenvolvimento, o governo pretendia pulverizar o PIB. Os dados apresentados pelo IBGE, entretanto, apontam para uma maior concentração econômica, 50,5%. Numa ponta inversa da tabela, os 10 municípios mais pobres que, em 2003, centralizavam 0,2% do PIB estadual, passaram a concentrar 0,1%. Enquanto os 10 municípios que ocupam o topo da tabela aumentaram em 9,9% na sua participação no PIB, os 10 municípios da ponta inversa decaíram 50%.

No quadro comparativo do quinquênio 1999-2003, nota-se que das 36 SDRs 24 delas aumentaram sua participação no PIB, o que nos faz concluir que a política de descentralização levou a uma centralização e concentração da riqueza em meia dúzia de SDRs. Em síntese, é possível afirmar que o processo de descentralização produziu um aumento nas disparidades interregionais.

PIB per capita

Outro comparativo que permite averiguar o êxito, ou não, das SDRs é tabular o PIB *per capita*. Em 2003, com um PIB *per capita* médio de R\$ 11.764 mil, oito SDRs estavam acima da média. Já em 2008, com um PIB *per capita* médio de R\$ 20.369 mil, apenas seis SDRs ficaram acima da média estadual. Vejamos: 2008 em relação a 2003, 25 SDRs passaram a ter uma participação menor, o que indica um crescimento nas disparidades interregionais, e leva-nos a concluir que a política de descentralização centralizou e concentração ainda mais da riqueza em algumas SDRs.

A descentralização apareceu como uma alternativa a um amplo problema histórico-político: a centralização. Descentralizar seria redistribuir recursos. O processo de descentralização em Santa Catarina não implicou,

entretanto, necessariamente, o estabelecimento de uma redistribuição dos recursos. Perante a tabulação dos indicadores do PIB *per capita*, com enfoque na literatura do desenvolvimento desigual, nota-se que a política de descentralização, a partir das experiências das SDRs, em vez de equalizar, acirrou as disparidades interregionais.

Incentivos Fiscais

Além dos indicadores do PIB e PIB *per capita*, outra maneira de investigar se as SDR têm logrado êxito é tabular os projetos de incentivos fiscais aprovados no âmbito do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (Prodec). Na apreciação dos projetos aprovados em 2003, 27,1% concentraram-se na região do Grande Oeste. Já em 2012 a região do Planalto Norte foi a maior beneficiada com 55,3%. Na média do período, a região Noroeste do Estado participou com 40,3% do total dos incentivos liberados, seguida do Vale do Itajaí com 24,8%, do Grande Oeste com 11%, do Planalto Norte com 7,9%, do Sul com 5,9%, da região Serrana com 5,2% e da grande Florianópolis com 4,9%.

Tabela 4 – Participação regional na distribuição espacial dos incentivos fiscais do Prodec (2003 a 2012)

Região	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grande Florianópolis	2,5	5,4	0,7	22,4	-	1,7	13,5	2,2	0,2	1,4
Vale do Itajaí	32,0	5,9	21,9	42,2	68,7	26,0	24,4	23,8	20,4	3,3
Planalto Norte	-	-	6,5	0,5	-	5,1	17,1	-	-	55,3
Região Serrana	12,8	-	23,6	0,2	-	20,3	0,5	-	-	-
Grande Oeste	27,1	-	27,7	5,0	26,3	15,1	3,4	-	1,4	2,1
Sul	8,1	3,7	-	5,6	5,0	1,1	13,8	-	3,0	19,0
Noroeste	17,5	85,0	19,7	23,6	-	30,6	27,1	74	75,1	18,9
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: ALESC (2010); FIESC (2011 e 2012).

No seu histórico, Joinville, Jaraguá do Sul e Blumenau concentram 30% dos incentivos liberados entre 2003 a 2012. Se incluirmos Brusque, Guaramirim e Criciúma, somam-se mais 10%. Ou seja, juntos os seis municípios representam 40% das liberações (Goularti, 2014). Há de registrar que as concessões de incentivos fiscais do Prodec devem atender à desconcentração econômica e espacial das atividades produtivas e para o desenvolvimento local e regional (Santa Catarina, 2005). O que se averigua, contudo, é que os incentivos obedecem à divisão inter-regional do trabalho a partir da homogeneização do espaço econômico.

Considerações Finais

O processo de descentralização em Santa Catarina não é algo recente. Minimamente remete-nos aos anos 60 com a criação das Associações de Municípios e a Secretaria de Negócios do Oeste. No bojo do movimento nacional, após a promulgação da Constituição, na segunda metade dos anos 90 seriam criadas estruturas regionais para tratarem de problemas comuns. Diga-se, havia o entendimento de que a descentralização estava entrelaçada com o desenvolvimento regional.

Com este foco, o artigo procurou analisar a trajetória, após um decênio, da descentralização via SDR em Santa Catarina por meio da tabulação, com produção de mapas e tabelas, de alguns indicadores macroeconômicos selecionados. Na leitura dos dados e na interpretação dos mapas, pudemos observar que as estruturas governamentais geograficamente descentralizadas não superaram o desenvolvimento desigual.

Numa política de fragmentação regional como panaceia para superar o caráter desigual do processo de desenvolvimento capitalista, após termos interpretado a tabulação dos indicadores selecionados, podemos atribuir que a política de desenvolvimento regional “equilibrado” em Santa Catarina,

via SDR, é um *mito*. O que ocorreu neste decênio foi uma metamorfose da densidade econômica de pontos seletivos no território. Pode-se afirmar, portanto, que a criação das SDRs não logrou os êxitos pretendidos.

As evidências produzidas neste artigo exibem que as disparidades regionais demonstram que o desenvolvimento está polarizado na faixa litorânea. O desenvolvimento não se deslocou, permanecendo concentrado. A visão de futuro pretendida para Santa Catarina para 2015, portanto, em “Tornar o estado de Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável, nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica, promovendo a equidade entre pessoas e entre regiões” (Santa Catarina, 2006, p. 14) é *questionável*.

Referências

AFFONSO, R. A crise da federação no Brasil. *Ensaio da FEE*, Porto Alegre, RS, (15) 2: 321-337, 1994.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Diário da Assembleia*. N. 5.846 de 11 de fevereiro de 2008. Ata da 001ª Sessão Solene da 2ª Sessão Legislativa da 16ª Legislatura Realizada em 6 de Fevereiro de 2008.

_____. *Resposta ao Pedido de Informação nº 0006/2011*. Solicitando ao Secretário da Fazenda informações referentes as empresas que foram beneficiadas com incentivos fiscais através do PRODEC, PRÓ-EMPREGO e PRÓ-CARGAS. Florianópolis (SC) : 2011. (Texto elaborado pela Secretaria de Estado da Fazenda)

BAER, M. *O rumo perdido: crise fiscal e financeira do Estado*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1993. 213p.

BUTZKE, L. *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. 2007. 149p. Dissertação (Mestrado) – Florianópolis, SC, 2007.

BRANDÃO, C. A. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil. In: DELLABRIDA, V. R. (Org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2011. 552p.

CAMARGO, G. B. Guerra fiscal e seus efeitos: autonomia X centralização. In: CONTI, J. M. (Org.). *Federalismo fiscal*. Barueri, SP: Manole, 2004. 291p.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Fiesc. *Desempenho e perspectivas da indústria catarinense*. Florianópolis (SC): Sistema Fiesc, 2011. 56p.

_____. *Desempenho e perspectivas da indústria catarinense*. Florianópolis, SC: Sistema Fiesc, 2012. 60p.

GOULARTI, J. G. *Renúncia fiscal e a política de apoio a indústria em Santa Catarina: um estudo do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense [Prodec]*. In: IV Conferência Internacional de História Econômica e VI Encontro de Pós-Graduação em História Econômica. São Paulo, SP, 2012.

_____. *A experiência da democracia orçamentária em Santa Catarina: uma análise do orçamento estadual regionalizado no período de 1997 a 2011*. In: VI Encontro de Economia Catarinense. Florianópolis, SC, 2013.

_____. *Desenvolvimento Desigual: incentivos fiscais e acumulação em Santa Catarina*. Florianópolis (SC) : Ed. Insular, 2014. 192p.

GRUPO DE PESQUISA CALLIPOLIS – Políticas Públicas e Desenvolvimento. *Crescimento da população residente em Santa Catarina: municípios, SDRs e mesorregiões*. Relatório Técnico – 1/2011. Elaboração professor doutor Leonardo Secchi (Coord.), professor doutor Valério Alcécio Turnês e Jeferson Luís Fruniaux (acadêmico do curso de Administração Pública – Esag/Udesc). 2011. 10p.

HARVEY, D. *Espaços de esperança*. 2. ed. São Paulo, SP: Loyola, 2006. 382p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. *Censo demográfico 1991*.

_____. *Censo demográfico 2000*.

_____. *Censo demográfico 2010*.

PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1998. 291p.

SANTA CATARINA. *Lei Nº 3.283, de 08 de agosto de 1963*. Cria a Secretaria dos Negócios do Oeste, respectivo cargo de Secretário de Estado, órgãos e serviços, abre crédito especial e dá outras providências.

_____. *Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003*. Estabelece Nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo.

_____. *Lei nº 13.342, de 10 de março de 2005*. Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – Prodec – e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Catarinense – Fadesc – e estabelece outras providências.

_____. *Plano Catarinense de Desenvolvimento: Santa Catarina 2015*. Instituto Celso Ramos, Secretaria de Estado do Planejamento. 2006. 113p.

SILVEIRA, L. H.; MOREIRA, E. P. *Plano 15: por toda Santa Catarina*. Plano de Governo 2003-2006. Apresentado em 15 de agosto de 2002.

SOUZA, M. T. A. Argumentos em torno de um “velho” tema: a descentralização. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, RJ, v. 40, n. 3, 1997.

TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. São Paulo: Nacional, 1969.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Parecer prévio sobre as contas do governo do Estado – exercício 2009*. Florianópolis, SC: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2009. 543p.

_____. *Para onde vai o seu dinheiro 10: versão simplificada do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – exercício 2011*. Florianópolis, SC: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2012. 60 p.

Recebido em: 15/4/2014

Accito em: 19/8/2014