

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

JULIANA SOUZA

Análise dos recursos financeiros orçados e executados pelo Governo do Estado de Santa Catarina para as Secretarias de Desenvolvimento Regional no período de 2003 a 2012

Florianópolis, 2012

JULIANA SOUZA

Análise dos recursos financeiros orçados e executados pelo Governo do Estado de Santa Catarina para as Secretarias de Desenvolvimento Regional no período de 2003 a 2012

Monografia submetida ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado

Orientador: Prof. Dr. Silvio Antônio Ferraz Cário

Florianópolis, 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 à aluna Juliana Souza na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sílvio Antônio F. Cário
Orientador

Prof. Dr. Fernando Seabra
Membro

Prof^a. Msc. Ivoneti da Silva Ramos
Membro

*A minha mãe, Elisete- pela força, dedicação e encorajamento
dados a mim e ao meu irmão em todos os momentos.
Ao meu irmão, Vicente- pela amizade, risadas, e companheirismo.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por me fortalecer a cada dia e colocar pessoas tão especiais em meu caminho. É maravilhoso saber que não há impossível para Deus!

A minha mãe, Elisete, pela amizade, força e pelo incentivo em todos os momentos! Obrigada pela luta constante em priorizar os meus estudos e de meu irmão. Você é um exemplo para nós!

Ao meu irmão, Vicente, pelas risadas e conversas. Tenho orgulho de ter você como irmão!

Ao meu namorado, Willian, pelo apoio e ajuda. Sei que contigo posso contar sempre. Obrigada pelo carinho e compreensão!

A minha tia e amiga Rosângela, pelo incentivo de sempre, conversas e risadas que são sempre garantidas quando estamos juntas. Admiro você!

Aos professores e funcionários do departamento de Economia da UFSC, e, em especial ao meu orientador, professor Silvio Cário, pelo empenho e dedicação com que sempre tirou as minhas dúvidas e pelo profissional exemplar que é. É bom saber que existem professores como você, Silvio!

Aos amigos que esta nova jornada me proporcionou, Samara, Bruno, Joelma, Léo e, em especial ao Elder pela disposição em ajudar sempre. Agradeço também a Ary, pelas conversas e amizade apesar da vida corrida. É uma alegria imensa ter você como amiga!

A Taisa, por ajudar da maneira que pode.

Ao Romualdo e a Rosi-Mari da Secretaria da Fazenda pelas informações passadas rapidamente e pela disposição em nos ajudar nesta pesquisa.

A Secretaria de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis por nos receber e colaborar com esta pesquisa. Em especial ao Luiz, por nos atender de forma tão prestativa, a Clarinda por nos ajudar com os dados da pesquisa, ao Flávio por nos receber e conceder a entrevista que faz parte deste trabalho. Agradeço também a Ivete e a Dai pela forma gentil com que sempre nos atenderam.

*Um investimento em conhecimento sempre oferece o melhor retorno.
Benjamin Franklin*

RESUMO

SOUZA, Juliana. **Análise dos recursos financeiros orçados e executados pelo Governo do Estado de Santa Catarina para as Secretarias de Desenvolvimento Regional no período de 2003 a 2012.** 2012. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Centro Sócio econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

O objetivo deste trabalho é fazer a análise dos recursos financeiros orçados e executados pelo Governo do Estado de Santa Catarina para as Secretarias de Desenvolvimento Regional no período de 2003 a 2012, e também analisar especificamente os valores orçados e realizados, separados em áreas, para a SDR da Grande Florianópolis no período de 2009 a 2012. Com a finalidade de alcançar estes objetivos, foram realizadas pesquisas bibliográficas, documentais e uma entrevista com perguntas abertas com o intuito de obter informações de caráter qualitativo em relação a SDR da Grande Florianópolis. Constatou-se na análise que os recursos do Estado de Santa Catarina ainda encontram-se concentrados nas Secretarias setoriais, ficando as Secretarias Regionais com uma menor participação em relação aos recursos orçados e realizados pelo Estado de Santa Catarina no período acumulado de 2003 a 2012. Dos recursos recebidos pelas SDR do Estado de Santa Catarina, as SDRs da Grande Florianópolis, SDR de Joinville e a SDR de Criciúma foram as que mais receberam recursos no período acumulado de 2003 a 2012, enquanto a SDR de Seara, SDR de Quilombo e a SDR de Itapiranga tiveram os menores valores financeiros executados no período. Com relação a análise da SDR da Grande Florianópolis no período de 2009 a 2012, observa-se que as áreas em que ocorreram mais recursos orçados e realizados foram as áreas da educação e administração. E, referente à entrevista que tem por finalidade buscar evidências de caráter qualitativo, constatou-se que a SDR analisada apesar de ser a que mais recebeu recurso no período acumulado de 2003 a 2012, ainda assim não conseguiu executar todos os projetos aprovados no Conselho de Desenvolvimento Regional por falta de recursos para executar todas as demandas que chegam até a SDR.

Palavras-chave: Secretarias de Desenvolvimento Regional. Descentralização. SDR Grande Florianópolis.

LISTA DE FIGURAS

Figura	página
Figura 1 – Mapa das Secretarias de Desenvolvimento Regional de SC.....	45
Figura 2 – Organogramada estrutura administrativa do Estado de Santa Catarina após a descentralização	46
Figura 3 – Interação entre a SDR, CDR e CT	49
Figura 4 – Mapa das associações de municípios de Santa Catarina	50
Figura 5 – Mapa das mesoregiões de SC segundo IBGE.....	50
Figura 6 – Mapa das microregiões de SC segundo o IBGE.....	51

LISTA DE TABELAS

Tabela	página
Tabela 1 – Característicasno atributo: coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil.....	24
Tabela 2 – Características do papel do Estado, enquanto ativador de redes e formas colaborativas de gestão.....	26
Tabela 3 – Características no atributo: estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão	27
Tabela 4 – Controle social na perspectiva de <i>accountability</i> na concepção de Governança Pública	28
Tabela 5 –Conceito de Governança Pública para cada autor.....	28
Tabela 6 – Dotação inicial e valores executados acumulados do período de 2003 a 2012 do Estado de Santa Catarina para os Poderes, Secretarias setoriais e Secretarias regionais.....	59
Tabela 7 – Participação dos valores orçados e realizados do orçamento geral do Estado de Santa Catarina de 2003-2012.....	63
Tabela 8 – Participação das 36 SDR nos valores realizados no período de 2003 a 2012.....	66
Tabela 9 – Valor executado no ano de 2010 per capita para cada SDR.....	68
Tabela 10 – IDHM e valores realizados acumulado de 2003 a 2012 para as 36 SDR -ordenado do maior ao menor IDHM.....	75
Tabela 11 – Valor realizado per capita da SDR da Grande Florianópolis, no período de 2003 a 2012.....	78
Tabela 12–Valores orçados e participação por área das despesas da SDR da Grande Florianópolis, de 2008 a 2012.....	80
Tabela 13– Valoresorçados e participação por área das despesas da SDR da Grande Florianópolis de 2008 a 2012.....	80
Tabela 14 – Total acumulado dos valores orçados para a SDR da Grande Florianópolis dividida em áreas e ordenadas da maior participação a menor.....	82
Tabela 15 – Valores realizados e participação por área das despesas da SDR da Grande Florianópolis de 2009 a 2012.....	84
Tabela 16 – Total acumulado dos valores realizados para a SDR da Grande Florianópolis dividida em áreas e ordenada da maior participação a menor.....	85
Tabela 17–Repasadas Secretarias Setoriais do período de 2009 a 2012 para a SDR Grande Florianópolis.....	87

Tabela 18 – Valor orçado e realizado e proporção do valor realizado em relação ao orçado para a SDR da Grande Florianópolis no período de 2009 a 2012.....	88
Tabela 19 – Valor da participação dos valores realizados em relação aos valores orçados para a SDR da Grande Florianópolis em 2009 e 2010.....	89
Tabela 20 – Valor da participação dos valores realizados em relação aos valores orçados para a SDR da Grande Florianópolis em 2011 e 2012.....	90
Tabela 21 – Valores orçados e realizados e os repasses das secretarias setoriais do Estado de Santa Catarina para a SDR da Grande Florianópolis de 2009 a 2012.....	91

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico	página
Gráfico 1 – Distribuição da participação da dotação inicial do orçamento estadual no período acumulado de 2003 a 2012.....	60
Gráfico 2 – Distribuição da participação dos valores executados no período acumulado de 2003 a 2012.....	61
Gráfico 3 – Diferença entre a dotação inicial e os valores executados no período acumulado de 2003 a 2012.....	62
Gráfico 4 – Evolução dos valores executados no Estado de Santa Catarina no período de 2003 a 2012.....	65
Gráfico 5 – Cinco maiores participações no valor executado total do período acumulado de 2003 a 2012.....	67
Gráfico 6 – Cinco menores participações no valor executado total do período acumulado de 2003 a 2012.....	68
Gráfico 7 – IDHM de todas as SDR.....	72
Gráfico 8 – Valor acumulado realizado pelas SDR do período de 2003 a 2012-em R\$.....	74
Gráfico 9 – Evolução do valor executado per capita da SDR da Grande Florianópolis.....	79
Gráfico 10 – Participação de cada área no total de recursos orçados para a SDR Grande Florianópolis no período acumulado de 2008 a 2012.....	83
Gráfico 11 – Participação dos valores realizados acumulados em cada área no período de 2009 a 2012 para a SDR da Grande Florianópolis.....	86
Gráfico 12 – Participação dos recursos da SDR no total do período de 2009 a 2012.....	92

LISTA DE SIGLAS

ALESC – Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

CDR – Conselho de Desenvolvimento Regional

CF – Constituição Federal do Brasil

CT – Comitê Temático

FECAM – Federação Catarinense dos Municípios

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IBGE – Indústria Brasileira de Geografia Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IGP-DI – Índice Geral de Preços-Disposição Interna

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

NAP – Nova Administração Pública

NGP – Nova Gestão Pública

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNUD – Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PSD – Partido Social Democrata

SDR – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional

SSE – Secretarias Setoriais do Estado

UNC – Universidade do Contestado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	1
1.2 OBJETIVOS	4
1.2.1 Objetivo Geral	4
1.2.2 Objetivos Específicos	5
1.3 JUSTIFICATIVA	5
2 METODOLOGIA	7
3 REFERENCIAL TEÓRICO	9
3.1 INTRODUÇÃO.....	9
3.2 ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	9
3.2.1 Modelo de administração pública patrimonialista.....	10
3.2.2 Modelo de administração pública burocrático.....	11
3.2.3 Modelo de administração pública gerencial.....	15
3.2.3.1 Governança Pública	17
4 CARACTERÍSTICAS DO ORÇAMENTO E DAS FINANÇAS PÚBLICAS	31
4.1 INTRODUÇÃO.....	31
4.2 FINANÇAS PÚBLICAS E O ORÇAMENTO.....	31
4.3 PRINCÍPIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	33
4.4 ASPECTOS LEGAIS DO ORÇAMENTO.....	37
4.4.1 Plano Plurianual (PPA).....	37
4.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	39
4.4.3 Lei Orçamentária Anual (LOA).....	40
5 MARCO INSTITUCIONAL DE CRIAÇÃO DAS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	41
5.1 INTRODUÇÃO.....	41
5.2 CRIAÇÃO DAS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	41
5.3 CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E COMITÊ TEMÁTICO.....	47
5.4 OUTROS RECORTES REGIONAIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	49

5.5 CARACTERÍSTICAS DA DESCENTRALIZAÇÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	51
6 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS NAS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE 2003 A 2012.....	58
6.1 INTRODUÇÃO.....	58
6.2 ANÁLISE DO ORÇAMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PARA AS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE 2003 A 2012.....	58
6.3 COMPARAÇÃO ENTRE O ÍNDICE DE DSENVOLVIMENTO HUMANO (IDH) E OS VALORES REALIZADOS NO PERÍODO ACUMULADO DE 2003 A 2012 PARA AS SDR.....	70
7 ANÁLISE DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA GRANDE FLORIANÓPOLIS.....	77
7.1 INTRODUÇÃO.....	77
7.2 DADOS DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA GRANDE FLORIANÓPOLIS.....	77
7.3 ANÁLISE DOS VALORES ORÇADOS POR ÁREA NO PERÍODO DE 2009 A 2012 PARA A SDR DA GRANDE FLORIANÓPOLIS.....	79
7.4 ANÁLISE DOS VALORES REALIZADOS POR ÁREA NO PERÍODO DE 2009 A 20012 PARA A SDR DA GRANDE FLORIANÓPOLIS.....	83
7.5 ANÁLISE DOS VALORES ORÇADOS E REALIZADOS NO PERÍODO DE 2009 A 2012 NA SDR DA GRANDE FLORIANÓPOLIS.....	87
7.6 AVALIAÇÃO QUALITATIVA DOS VALORES ORÇADOS E REALIZADOS DA SDR FRENTE À DESCENTRALIZAÇÃO.....	95
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS.....	104

1 INTRODUÇÃO

O Estado de Santa Catarina possui uma estrutura organizacional que comporta 36 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR), integrantes da administração direta do governo de Santa Catarina a partir do ano de 2003. As SDR foram criadas com o intuito do governador eleito, Luiz Henrique da Silveira, de descentralizar a administração pública estadual, “levando” o Estado, por meio das SDR, para mais perto das pessoas, junto aos municípios que residem.

O foco deste trabalho é analisar como foram distribuídos os recursos do governo do Estado de Santa Catarina nas Secretarias de Desenvolvimento Regional no período de 2003 a 2012 e, logo após, é feita uma análise sobre a aplicação dos recursos do governo do estadual, especificamente na SDR da Grande Florianópolis.

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

As Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) foram criadas em 2003 pelo Governador Luiz Henrique da Silveira que teve como linha de frente de sua campanha ao governo do Estado de Santa Catarina, em 2002, o Plano 15, que pregava a descentralização. As SDR foram criadas pela Lei Complementar estadual nº 243/2003, inicialmente no número de 29 Secretarias e no ano de 2013 totalizam 36 SDR, que são integrantes da estrutura organizacional da administração direta do Estado de Santa Catarina. Neste sentido, as SDR comportam todos os municípios de Santa Catarina, e lidam com características sociais, políticas, culturais, econômicas e ambientais muito diferentes (GOULARTI; BUTZKE, 2012, p.1).

Encontra-se no Artigo 54 da Lei Complementar nº 243/2003, que cria as SDR, as responsabilidades destas, como segue abaixo:

Art. 54. As Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional serão responsáveis:

- I - pela regionalização do planejamento e da execução orçamentária;
- II - pela articulação que resulte no engajamento, integração e participação das comunidades, com vistas ao atendimento das demandas atinentes as suas áreas de atuação; e
- III - pelo acompanhamento das audiências do Orçamento Estadual Regionalizado previsto na Lei Complementar nº 157, de 09 de setembro de 1997 e pela mobilização das comunidades para participação nas audiências.

As SDR, segundo suas responsabilidades expostas acima, são importantes instrumentos no que diz respeito à comunicação entre os agentes envolvidos no processo, como prefeitos, vereadores, associações, a sociedade civil organizada e o governo estadual. Tais Secretarias, conforme a lei, são muito mais do que meramente estruturas físicas, pois estas possuem uma responsabilidade de interagir com os diversos atores regionais para encontrar soluções aos problemas elencados regionalmente para que estes sejam atendidos pelo governo estadual, de forma a promover os melhores resultados possíveis para a região ao Estado como um todo.

Mostra, também, uma integração com a Lei Complementar nº157/97 do Estado de Santa Catarina que instituiu o Orçamento Regionalizado, demonstrando que há uma continuidade com a experiência do orçamento regionalizado já instituído anteriormente. No Art. 9º, Parágrafo IV, da Lei de criação das SDR (SC 243/2003), encontra-se a forma como é feita a execução das ações do governo estadual, conforme abaixo:

§ 3º A execução de ações, programas e projetos das Secretarias Centrais pelas Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional será realizada de forma ordenada e gradativa, nos termos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

A execução das atividades das SDR ocorre de forma a se integrar ao Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), demonstrando ser a SDR mais uma estrutura, segundo a lei, que visa o melhoramento dos processos já existentes de comunicação com as regiões e o Estado central.

A estrutura da “SDR é composta por seu quadro funcional e por um Conselho de Desenvolvimento Regional [CDR], a que se encontram vinculados Comitês Temáticos [CT] de assessoramento técnico” (ENA, 2010, p.32), sendo que este último possui como objetivo principal dar o parecer técnico aos projetos submetidos aos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR). No organograma das SDR os CDR são compostos pelo Secretário de Desenvolvimento Regional, por todos os prefeitos da região de abrangência de cada SDR, por todos os presidentes das Câmaras de Vereadores da região de cada SDR, e, por representantes da sociedade civil organizada que são definidos por Decreto do Governador do Estado (SC-Lei Complementar 243/ 2003, p.25).

As SDR têm sido alvo de trabalhos, como, por exemplo, os citados neste trabalho e que serão expostos mais adiante, que reconhecem a sua importância no que diz respeito a participação popular nas tomadas de decisões. É reconhecido o papel que as SDR exercem ao ser um canal de comunicação entre os agentes públicos do município e o governo central, caracterizado aqui como sendo o governo estadual, que é o agente que libera os investimentos para as regiões de Santa Catarina. Porém, há críticas quanto ao recorte das SDR e que estas não possuem orçamento próprio suficiente para que os Conselhos de Desenvolvimento Regional, que são praticamente o “coração” das SDR, possam deliberar de forma eficiente.

Mas, apesar das SDR terem aumentado esse canal de comunicação entre os agentes envolvidos, uma reclamação recorrente dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR) é a que falta na SDR autonomia orçamentária para “cumprir” os projetos aprovados. Os CDR fazem parte da estrutura da SDR e tem a função de “filtrar” os projetos que chegam através de agentes públicos e representantes da sociedade civil organizada, cabendo ao CDR aprovar ou não os projetos submetidos à eles para análise.

Em seu fluxo, o projeto é aprovado pelo CDR e não há recursos para colocá-lo em prática, uma vez que este é submetido às secretarias setoriais para que estas repassem os recursos necessários ou não, e só depois desse processo que o projeto vai ou não ser posto em prática, portanto, a maioria das decisões estão nas mãos do governo estadual central, e não das SDR.

Segundo o Relatório de Pesquisa desenvolvida pela Escola Nacional de Administração (ENA, 2010, p.98) intitulado de “A Experiência Catarinense de descentralização administrativa: Indicadores Socioeconômicos e Avaliação das Secretarias de Desenvolvimento Regional no período de 2003 a 2010”, sobre a atuação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, é afirmado que:

Os CDRs apresentam outros elementos que caracterizam um espaço de democracia regional: (i) participação suprapartidária de atores representativos de instâncias políticas e da sociedade civil na apreciação e decisão sobre temas de interesse regional; (ii) identificação das prioridades municipais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento regional; (iii) a decisão coletiva torna papel do secretário de desenvolvimento regional um porta-voz das demandas regionais em outras instâncias públicas e privadas.

Os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR) são importantes instrumentos nas diversas regiões de Santa Catarina com a finalidade de aprovar projetos que contribuam ao desenvolvimento regional, mas há reclamações por parte das SDR de que estas não possuem autonomia financeira. Isso se torna um problema no sentido de que se os Conselhos não possuem recursos disponíveis suficientes para aprovar todas as suas prioridades, e acaba-se aprovando tudo no CDR para que então chegue até o governo central para que ele aprove ou rejeite o repasse orçamentário para determinado projeto. Com isso constata-se que não é potencializado o trabalho dos CDR, pois acaba-se desestimulando o debate em torno das prioridades e aprova-se “tudo o que chega no CDR ”, pois quem dá o aval final da maioria dos projetos é o governo estadual e não os CDR.

Um dos problemas estruturais elencados no Relatório da ENA (2010) se refere justamente à questão do orçamento das SDR, pois os investimentos do Estado são definidos pelas Secretarias Setoriais e postas em prática pela Secretaria do Planejamento, e isso faz com que a SDR tenha que estar em constante contato com o governador e com os secretários setoriais a fim de buscar recursos do Estado para dar alicerce aos projetos aprovados pelos CDR (ENA, 2010, p.100), o que “torna a SDR refém de outras instâncias burocráticas do Estado” (ENA, 2010, p.101).

Diante do exposto, este trabalho busca analisar como foram distribuídos os recursos destinados às SDR, para que os CDR possam deliberar de forma eficiente, pelo governo de Santa Catarina. Portanto, isso nos leva a seguinte questão:

- Como foram os recursos financeiros orçados e realizados do Governo do Estado de Santa Catarina para as SDR no período de 2003 a 2012?
- Como foram os recursos financeiros orçados e realizados pela SDR da Grande Florianópolis no período de 2009 a 2012.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar os recursos financeiros orçados e realizados pelo Governo do Estado de Santa Catarina para as Secretarias de Desenvolvimento Regional no período de 2003 a 2012.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Discutir elementos teóricos para explicar a relação Estado, Economia e Gestão pública;
- Apresentar as características do Orçamento e das Finanças Públicas;
- Descrever o marco institucional de criação e regulação das Secretarias de Desenvolvimento Regional;
- Analisar a distribuição dos recursos orçados e realizados do Estado de Santa Catarina nas Secretarias de Desenvolvimento Regional de 2003 a 2012;
- Verificar os valores orçados e os valores realizados na Secretaria de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis no período de 2009 a 2012.

1.3 JUSTIFICATIVA

As Secretarias de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina, segundo seus anseios iniciais de criação, se tornam importantes a partir do momento que promovem o diálogo entre os agentes públicos da esfera municipal e estadual, e da sociedade civil, com a finalidade de “dar voz” aos projetos demandados nas regiões, mas, para isso, é necessário ter autonomia orçamentária.

Como já constatado no Relatório da Ena, a distribuição de recursos é feita pelas Secretarias Setoriais e a Secretaria de Estado do Planejamento põe em prática essa distribuição dos recursos. Ou seja, a estrutura do governo é descentralizada, mas os

recursos não são tão descentralizados assim, pois o contato entre as SDR e o governo estadual é constante para buscar recursos para os projetos aprovados pelo CDR (ENA, 2010, p.100).

Butzke e Goularti (2012, p. 14) afirmam que, em relação a distribuição do orçamento estadual, “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”, e isso é algo recorrente segundo a análise dos autores, relacionando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o orçamento acumulado para cada SDR no período de 2007 a 2010.

Este estudo justifica-se pelo impacto social e econômico que a descentralização dos recursos, em vista do desenvolvimento regional, deve proporcionar aos municípios e ao Estado como um todo. Sendo assim, esta análise é relevante para se identificar o real impacto da descentralização nas regiões, pois é de extrema importância as SDR terem orçamento próprio a partir do momento que tais estruturas se tornem comprometidas mais com a técnica do que com o meramente político, pois a política sem a técnica é nociva e não traz benefícios a sociedade, para que os Conselhos de Desenvolvimento Regional possam deliberar de forma que atendas as prioridades regionais.

2METODOLOGIA

Para fazer a análise dos valores orçados e realizados pelo Estado de Santa Catarina para as Secretarias de Desenvolvimento Regional no período de 2003 a 2012, é dividido o trabalho em cinco partes, compreendidas nos objetivos específicos.

No primeiro objetivo é realizado o tratamento dos elementos teóricos para explicar a relação Estado, Economia e Gestão pública, com a finalidade de entender com mais clareza essa relação e ver sua evolução ao longo do tempo. Neste capítulo do trabalho usa-se a pesquisa bibliográfica como fonte de informação. Para tanto, são usados autores que tratam do assunto como Robert B. Denhardt, Leonardo Secchi, José Matias-Pereira, Taísa Dias e Izabela Raquel que tratam da questão da administração pública, que é o assunto geral no qual as SDR se enquadram, e, por isso faz-se necessário dar a visão da administração pública para que se tenha a base teórica ao prosseguimento deste trabalho.

No segundo objetivo são apresentadas as características do orçamento e das finanças públicas, com a finalidade de obter informações a respeito das etapas de elaboração do orçamento público. Para este objetivo é feita pesquisa bibliográfica de autores que tratam do referido assunto, e também consulta em sites do governo que tratem deste assunto.

Em relação ao terceiro objetivo, procura-se descrever o marco institucional da criação e regulação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina, compreendida entre leis de criação e suas alterações posteriores, relatórios das SDR, da Secretaria do Planejamento do Estado de Santa Catarina, bem como autores que tratam especificamente desta questão em suas teses. São explicados os desdobramentos ao longo desses 10 anos de experiência das SDR estando dentro deste capítulo os objetivos, as funções e as obrigações das SDR, para se ter uma ideia geral do funcionamento das SDR no Estado. Para esse objetivo são usadas as pesquisas bibliográfica e documental como fonte de informação.

Para atender o quarto objetivo específico, é feito o levantamento da distribuição dos recursos do Estado de Santa Catarina nas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional referentes ao período de 2003 a 2012. Esses dados são coletados na Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina, no Plano Plurianual, além de pesquisa em outros trabalhos já feitos sobre o assunto explorado. Nessa parte é usada a pesquisa

documental e a bibliográfica, com fontes secundárias. Os valores deste capítulo e dos posteriores a este são deflacionados com o Índice Geral de Preços-Disposição Interna (IGP-DI) com base no ano de 2012 com a finalidade de comparar os valores analisados.

E, por fim, no quinto objetivo específico, referente a análise da aplicação dos recursos da SDR da Grande Florianópolis, os dados foram coletados diretamente na SDR em questão. Para a análise da aplicação dos recursos são usados os relatórios de despesa da SDR dos anos de 2009 a 2012, e os valores são separados por grandes áreas a fim de viabilizar a análise. E, para complementar a análise, é feita uma entrevista com o gerente da SDR em questão para buscar informações de caráter qualitativo, usando um questionário com perguntas abertas.

3REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem o objetivo de apresentar os elementos teóricos para entender a relação Estado e gestão pública e sua evolução. Para isso, são expostas as diversas características de cada modo de gerir a administração pública ao longo do tempo, bem como as modificações que vem surgindo na sociedade e que permeiam algumas mudanças na passagem de um modelo de administração pública a outro modelo. Este capítulo é dividido em cinco partes, além desta introdução.

Na primeira parte são expostas as definições de Estado e administração pública e suas relações com a sociedade. Logo após, nas próximas partes, são apresentados os modos de administração pública que vem delineando o Estado ao longo do tempo, sendo elas: a administração pública patrimonialista, a administração pública burocrática, a administração pública gerencial e, por fim, se enquadrando dentro do modelo de administração pública gerencial, a governança pública. Faz-se considerações acerca de cada modelo descrevendo as características de cada uma com a finalidade de compreender melhor a evolução da administração pública.

3.2 ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apesar das diversas definições acerca do conceito Estado, de um modo geral pode-se conceituá-lo como sendo “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (DALLARI, 1995 apud DARIO, 2004). Ainda segundo Dallari, “o Estado faz parte da sociedade em que se insere, assumindo características dessa mesma sociedade”, pois quem molda o Estado é a sociedade que imprime seus valores nele. Outro conceito importante é o da chamada administração pública, que pode ser descrita sucintamente como sendo um “conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 62).

O Estado e a sociedade civil e suas relações são de fundamental importância, pois são as diversas maneiras de interação entre eles que confere a verdadeira essência do Estado, que é permeado pelas características da sociedade (DARIO, 2004). O Estado

é representado pelo governo, que por sua vez comporta “a estrutura de funcionamento por meio da qual o Estado se organiza” (DALLARI, 1995 apud DARIO, 2004).

Há no percurso da administração pública “três diferentes formas de atuação, que são: Administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 112). Há uma evolução das teorias da administração pública ao longo dos anos, e o Estado em cada momento da história passa a ter papéis diferentes, tendo num dado momento o poder absoluto sobre tudo e todos com poder ilimitado, como acontece no sistema político absoluto, encontrada na organização patrimonialista de Estado. Em outro momento, do século XIX e aproximadamente até o fim do século XX o Estado é caracterizado como sendo burocrático (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 112) “e, já no fim do século XX, o Estado passa a ser uma organização gerencial” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 112).

As teorias de administração pública relevantes ao estudo são as que se encontram “dentro da chamada nova gestão pública, que, no Brasil é conhecida como administração pública gerencial, e tem suas bases em experiências práticas da administração pública em todo o mundo” (SECCHI, 2011, p.197).

Secchi (2009, p. 347), em seu artigo intitulado “Modelos organizacionais e reformas da administração pública” discorre a respeito dos tipos de modelos que vem desenhando a estrutura da administração pública recentemente e, segundo o autor, há quatro modelos organizacionais que vem sendo usados na administração pública, sendo eles o “burocrático, a administração pública gerencial, o governo empreendedor e a governança pública” (SECCHI, 2009, p.347). Mudanças na administração pública vêm defendendo a “troca em ritmo progressivo do modelo burocrático weberiano por novos modelos de gestão e de relação do Estado com a sociedade” (SECCHI, 2009, 349).

3.2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA

Na administração pública patrimonialista, o Estado e o monarca atuam como se não houvesse divisão entre seu patrimônio e o patrimônio do Estado, há uma confusão entre o que é do povo e o que é do rei. No modelo patrimonialista de governar, vindo do feudalismo, o governante se apossa do poder sem limites, sendo o Estado a extensão do próprio braço do monarca e é o monarca que decide sobre o que é melhor para o Estado, ficando este a mercê das vontades do rei (OLIVEIRA, 2010, p.1).

No patrimonialismo, os cargos públicos eram recompensas, o que gerava um alto grau de nepotismo neste modelo de administrar, aumentando a corrupção e contribuindo para que Estado fosse cada vez mais usado pelo soberano para o cumprimento de suas próprias vontades. Esse modo de governar “passa a ser muito contestada e se tornar insustentável com o advento do capitalismo e da democracia” (OLIVEIRA, 2010, p.2). O Estado patrimonialista tem sua base no poder político e econômico concentrado no soberano, deixando as pessoas a mercê das decisões feita pelo detentor do poder absoluto (COELHO, 2005, p. 2).

No século XIX, o absolutismo era conduzido sem a separação entre o patrimônio público e o patrimônio da monarquia, e o poder todo estava nas mãos do soberano. Não havia demarcação do que era público e do que era privado, havia uma confusão sobre o que era público e o que era da realeza, e, com isso, há o abuso de poder por parte de quem governa.

No modelo patrimonialista de governar não há cidadãos, mas sim servos, e uma sociedade administrada dessa forma permite abusos de poder, pois não há controle das ações do monarca e há uma confusão de orçamento pessoal e público, dando margem para que houvesse corrupção. Outro problema encontrado nesse modo de governar era o da indicação de pessoas a cargos públicos feito pelo monarca, que era de livre nomeação, e esse resquício do patrimonialismo pode-se constatar até hoje na administração pública.

E então, diante dos problemas do patrimonialismo (nepotismo, corrupção, falta de controle entre o que era público e privado, etc.) “surge a chamada administração pública burocrática na segunda metade do século XIX, com o intuito de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113).

Cedendo lugar ao patrimonialismo, surge a administração pública burocrática, pois as “ideias weberianas de administração racional-legal passaram a ser a solução para a superação dos efeitos negativos do patrimonialismo e também por estar mais em consonância com o sistema capitalista de produção que progredia cada vez mais” (DIAS, 2012 p. 81).

3.2.2 MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICO

O surgimento da organização burocrática se dá a partir do fim da Idade Média, que é quando surgem as primeiras empresas e o Estado moderno, e, por isso, se fazia necessário ter um controle maior e a separação entre as finanças familiares e as finanças da empresa, principalmente após a revolução industrial (MOTTA e PEREIRA, 1991 apud RAQUEL, 2012, p. 53). E, como o capitalista precisava organizar suas finanças para manter o crescimento da acumulação de capital, esta mudança “ocorreria mediante a estruturação das empresas na forma de organizações burocráticas” (MOTTA; PEREIRA, 1991 apud RAQUEL, 2012, p. 54). A partir do século XX, “a burocracia assume um papel mais decisivo e autônomo” (RAQUEL, 2012, p. 54). Outro fator que veio de encontro aos anseios do capitalismo e “pode estar relacionado à ascensão da burocracia é a necessidade da burguesia, além de garantir a eficiência e sua organização, garantir também a disciplina dos trabalhadores” (RAQUEL, 2012, p. 54).

A administração pública burocrática baseou-se na escolha dos meios mais eficientes de se chegar aos melhores resultados em grau de eficiência, “lançando mão dos princípios weberianos de formalização para atenuar os efeitos negativos do patrimonialismo e garantir os resultados demandados pelo capitalismo” (DIAS, 2012, p. 82).

A administração burocrática é marcada por Max Weber por suas ideias e escritos sobre a Teoria da Burocracia, e, influencia a administração pública a adotar as características vindas deste modelo. A burocracia de Weber está baseada no “que chamou de dominação racional-legal, que consiste no fato de que qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado” (WEBER, 2001, p. 350 apud RAQUEL, 2012, p. 51). A administração burocrática, que se legitima baseado no poder racional-legal, “relaciona seu caráter racional a sistemas sociais que são: formais, impessoais, dirigidos por administradores profissionais, que tendem a controlá-las cada vez mais completamente.” (RAQUEL, 2012, p.50)

O modelo de administração burocrático é um meio de se administrar focado na hierarquia de autoridade e em regras previamente estabelecidas para a conduta da administração pública, padronizando a classificação e resolução dos problemas, pois os problemas identificados por Weber no andamento dos procedimentos pertinentes à administração pública eram por conta dos seguintes fatores (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 54): “disfuncionalidade organizativa; antidemocraticidade dos aparelhos dos partidos e dos Estados; corporativismo; e incapacidade técnica da administração pública” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.55). Conforme as características anteriormente

elencadas, a administração pública estava totalmente ineficiente, não havia organização, os processos eram feitos despadronizados e os problemas eram resolvidos sem eficiência. Weber defende a padronização dos processos, e inclui a formalização das decisões da administração pública em documentos por escrito, ficando a administração pública mais transparente e organizada, e, podemos ver essa característica decorrente do modelo burocrático até os dias atuais. Com relação aos pontos negativos da burocracia, pode-se destacar “a centralização e a verticalização do processo decisório, tendo como conseqüência a morosidade dos tramites processuais na estrutura hierárquica em sentido ascendente, e a falta de flexibilidade” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 55).

A administração pública burocrática defende “os princípios de desenvolvimento, da profissionalização, ideia de carreira pública, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113), colocando em foco o objetivo de acabar com a corrupção e o nepotismo encontrado na administração pública patrimonialista. E, para acabar com o nepotismo, seria preciso controles extremamente severos dos modos de ingresso aos empregos públicos, com regras claras e justas para os cidadãos.

No modelo de administração pública burocrático, “o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição” (SECCHI, 2009, p.350), e, através dessa premissa, origina-se as três características chaves do modelo em questão, que são a formalidade, a impessoalidade, e o profissionalismo e, outro valor encontrado no modelo burocrático é a equidade, cuja ideia está ancorada no tratamento igual entre os funcionários que desempenham a mesma função em relação ao salário, tratamento, etc.(SECCHI, 2009, p.351).

É possível destacar características da administração pública burocrática segundo alguns autores (DENHARDT, 2012; LAPASSADE, 1983; LEFORT, 1979; MERTON, 1970; MOTTA; PEREIRA, 1991; WEBER, 1978; 2001 apud RAQUEL, 2012, p. 52), listadas a seguir:

- 1)A autoridade está baseada em normas racionais legais, onde as competências da autoridade são ordenadas por regras fixas que determinam atribuições dos funcionários e preveem meios de coação.
- 2)A gestão da organização repousa sobre documentos escritos, constituídos por normas racionais exaustivas em sua generalização.
- 3) As funções são hierarquizadas. O caráter hierárquico da autoridade se dá por meio de um sistema organizado de mando e subordinação mutua das autoridades.
- 4) Há uma divisão de atividades, consideradas inerentes ao cargo. As atribuições dos funcionários são oficialmente

fixadas por normas. 5) Função burocrática pressupõe uma formação profissional. A designação aos cargos ocorre com base em qualificações e conhecimentos técnicos. 6) O acesso à profissão é também um acesso a um conhecimento particular, que lhe garante certo poder, enquanto corpo burocrático. 7) O funcionário dedica tempo integral ao cargo ocupado. O seu trabalho constitui atividade central de sua vida.

O modelo burocrático sofreu uma série de críticas de outros autores em relação a suas características, pois o respeito e o cumprimento das regras estabelecidas abre espaço para o aparecimento de desajustes, como, por exemplo, o excesso de formalismo e ineficiências verificadas em organizações públicas em decorrência de tais regras que deveriam ser seguidas a risca, sem aberturas para exceções (RAQUEL, 2012, p. 56). A burocracia atende somente a regras já estabelecidas, não ficando espaço para resolver problemas que contem atributos que se encontram fora da regra, fazendo com que o burocrata não inove para melhorar o processo e isso traz demora e ineficiência na resolução de problemas (RAMOS apud RAQUEL, 2012, p. 56). Esse apego excessivo às normas faz com que a administração fique engessada, e, com isso, surge o formalismo, que é caracterizado pelo apego excessivo aos procedimentos formais da administração, e, esse descolamento das normas frente às transformações sociais transfigura a norma, que é um elemento favorável à eficiência, em incapacidade (MERTON apud RAQUEL, 2012, p. 56). Os problemas encontrados na burocracia têm suas fontes encontradas em dois pontos, sendo: “o excesso de formalismo e a despersonalização que muitas vezes caracterizam as organizações” (RAQUEL, 2012, p. 56).

É necessário ter regras numa organização e segui-las para que se tenha uma administração pública organizada, mas, se tratando da administração pública burocrática, esse olhar radical que a burocracia dá ao cumprimento de regras já pré-estabelecidas, faz com que se tenha uma administração pública totalmente robotizada, causando ineficiências à administração pública.

Um dos problemas do burocrata, como já dito anteriormente, é causado pelo seu “grande apego às normas estabelecidas, e, sendo assim, não há o caráter inovador no burocrata, fazendo com que ele siga sempre as regras e mantendo o *status quo* da estrutura da administração burocrática” (RAMOS, 1983 apud RAQUEL, 2012, p. 56). Outro fator negativo a destacar da burocracia é a “dificuldade de adaptação das normas às transformações sociais” que “faz com que as normas, enquanto elemento concebido

por Weber como favorável à eficiência, transformem-se em incapacidade da burocracia, nas suas disfunções” (MERTON, 1978 apud RAQUEL, 2012).

Na segunda metade do século XX, em decorrência novo cenário do sistema capitalista, o movimento da administração burocrática revela-se com limitações em “decorrência de sua obediência totalmente focada às leis, ao determinismo e à linearidade que já não estavam mais de acordo com o novo ambiente que demandava mais agilidade e a garantia de melhor qualidade na prestação dos serviços públicos” (DIAS, 2012, p. 81).

3.2.3 MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

A chamada Nova Administração Pública (NAP) é a administração pública gerencial no Brasil. A NAP pode ser caracterizada como tendo a diminuição de diferenças entre o setor privado e o público, utilizando de métodos do mercado e de empresas privadas para melhorar a eficiência no serviço público, tendo como exemplo algumas das características a seguir (HOOD apud MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 104):

- i- Mudança de ênfase do processo de elaboração de políticas para habilidades gerenciais;
- ii- Mudança de ênfase de processos para resultados;
- iii- Mudança de ênfase de hierarquias ordenadas para bases mais competitivas e para a provisão de serviços, de pagamentos fixos para variados, e de serviços uniformes e inclusivos para contratos de provisão. (HOOD apud MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 106)

Como se pode perceber há uma mudança significativa com a vinda da NAP, pois a administração pública passa a considerar novos valores como básicos, tendo como objetivo principal tornar as práticas da administração pública mais eficientes e, por isso, foi preciso fazer mudanças estruturais para se ter modos de administrar mais eficientes, tendo como o foco o resultado.

Os modelos vindos após o modelo burocrático que se destacam são os modelos encontrados dentro do modelo gerencial, no qual se enquadra os modelos de administração pública gerencial, o de governo empreendedor, e a governança pública.

Há muitas definições e características atribuídas à reforma gerencial, sendo atribuída a “administração profissional na organização pública como primordial para o bom funcionamento da mesma e o uso de indicadores de desempenho, para poder medir

a performance da organização frente às demandas” (HOOD, 1991 apud VIANA, 2005). Outro ponto é a maior ênfase no controle de resultados, em maior disciplina e também parcimônia no uso dos recursos públicos. Hood (1991, apud VIANA, 2005) também coloca a “característica da divisão das organizações públicas em unidades menores e maior competição entre as unidades como variáveis presentes da nova gestão pública.”.

Segundo Denhardt (2011), “se, na metade da década de 1960, ainda restavam resquícios da velha dicotomia entre política e administração, eles foram definitivamente apagados pela nova administração pública (NAP)” (DENHARDT, 2011). Esse movimento vem com a ideia de que os administradores públicos deviam fazer política, vindo este argumento com o fato de que o legislativo e o executivo não conseguiam “enfrentar com êxito as questões relacionadas a pobreza, racismo, guerra, etc.”(DENHARDT, 2011).

Nos modelos gerenciais (administração pública gerencial e governo empreendedor), há uma semelhança entre alguns valores, como, por exemplo, “produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços” (KETTLE, 2005, p.354 apud SECCHI, 2009). Esses modelos de administração pública têm “seus valores alicerçados em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354). Na administração pública gerencial, um conjunto de características são elencadas, como é descrito a seguir:

desagregação do serviço público em unidades especializadas, e centros de custos; competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; uso de práticas de gestão provenientes da administração privada; atenção à disciplina e parcimônia; administradores empreendedores com autonomia para decidir; avaliação de desempenho. (HOOD, 1995 apud SECCHI, 2009)

O modelo gerencial tem características que tornam mais “flexíveis” o modo de administrar em comparação com o modelo burocrático, pois neste há um apego excessivo às regras, o que trazia menos agilidade na resolução dos problemas.

No modelo de governo empreendedor, inaugurada por Osborne e Gaebler, é dado o modo para que as organizações públicas baseadas no modelo burocrático de administração passem a ter uma gestão pública baseada no modelo empreendedor, de modo eficaz e racional e, as mudanças elencadas pelos autores são expostas a seguir: (OSBORNE e GAEBLER, 1992 apud SECCHI, 2011):

governo catalisador — harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos;
governo que pertence à comunidade — maior participação;
governo competitivo — os governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas;
governo orientado por missões — migrar a atenção na direção da sua verdadeira missão;
governo de resultados — adotar a administração por objetivos;
governo orientado ao cidadão — os governos devem substituir a autorreferencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos cidadãos;
governo empreendedor — esforçar-se a aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços;
governo preventivo — elaborar planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais;
governo descentralizado — envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando o seu conhecimento e capacidade inovadora;
governo orientado para o mercado — promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, investindo dinheiro em aplicações de risco, agindo como intermediário na prestação de certos serviços, criando agências regulatórias e institutos para prestação de informação relevante e, assim, abatendo custos transacionais.

Na administração pública baseada no modelo empreendedor, são dadas características ao governo que basicamente vem do setor privado, como por exemplo, nas características do governo competitivo, do governo orientado por missões, do governo de resultados, do governo orientado ao cliente, do governo empreendedor e do governo orientado para o mercado, mostrando claramente características que, a princípio, tomando como base o modelo burocrático, não são o objetivo da administração pública, mas que, com a evolução das relações entre sociedade e gestão pública, faz-se cada vez mais necessárias as mudanças no modo como o governo se posiciona perante a gestão pública, fazendo dela um meio para benefício dos cidadãos.

Outro ponto importante é a maior comunicação entre os atores sociais, como é demonstrado na característica do governo catalisador, no governo que pertence à comunidade e no governo orientado ao cidadão. Isto mostra a disposição do governo em estar aberto ao diálogo com os agentes sociais, sendo um ponto positivo na relação entre Estado e cidadãos. Há também presente nas características do modelo empreendedor as características que denotam certo grau de planejamento, como demonstrado no governo descentralizado e no governo preventivo que elabora um planejamento com a finalidade de prevenir problemas.

3.2.3.1 Governança Pública

Há uma evolução significativa nas “teorias da administração pública nos últimos 30 anos, havendo uma substituição parcial da teoria que surge para a anterior, sendo deixado para trás o modelo de administração pública burocrático parcialmente para dar lugar à Nova Gestão Pública (NGP)”, e, posteriormente, é dado lugar a uma perspectiva de Governança Pública (BOVAIRD e LOFFFLER, 2009; ROBICHAU, 2011 apud RAQUEL, 2012). Conforme as mudanças e anseios da sociedade, a administração pública vem no intuito de aprimorar a relação existente entre Estado e sociedade, sendo o modo de administrar a coisa pública um meio pelo qual se visualiza os valores incrustados no andamento do processo de gestão, e, com isso, se caracteriza e se enquadra a administração pública em algum modelo para uma melhor visão das instituições. Um ponto a ressaltar na Governança Pública é a de que esta possui vários enfoques teóricos que são importantes caracterizar e apresentar as diferenças de cada visão para uma melhor compreensão da mesma.

As correntes que mais se destacam em relação a Governança Pública “são as que enfocam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental, e as outras que se preocupam com as questões do potencial democrático” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 71).

A Governança Pública surge no intuito de sugerir o encaixe, o complemento, entre a “administração pública burocrática e a administração pública gerencialista, em conjunto com a combinação entre mecanismos da democracia tanto direta quanto indireta para fazer frente a ideia inovadora do modelo, que é a maior participação da sociedade” (DIAS, 2012, p. 42).

Da passagem do movimento burocrático ao movimento gerencialista ficou uma herança para o debate da administração pública que até atualmente influencia o processo: a impossível separação da política e da técnica (DIAS, 2011, p. 37), e, de fato, é complicado separar uma da outra tendo em vista que a administração pública funciona influenciada pela política, e não há como separar esses dois elementos que se complementam, pois, essa separação entre política e técnica prejudica o processo, como é exposto abaixo com mais detalhes:

Uma perspectiva que rompa essa dissociação, que se mostre capaz de atuar na fronteira tênue entre essas duas dimensões e que esteja imbuída da habilidade de promover consenso e de melhorar a democracia, está baseada na incorporação de valores sociais e acaba por denunciar as limitações da abordagem burocrática, assim como da gerencialista, para um projeto de desenvolvimento para além do crescimento econômico. Esta enfatiza a dimensão política na Administração Pública e tem contribuído para o debate em relação à superação da referida separação. (DIAS, 2012, p. 39)

É de caráter mais participativo o modo de gestão denominado Governança Pública, e, conseqüentemente, torna mais madura a relação entre Estado e sociedade pelo fato de tornar a administração pública menos burocrática e mais participativa, em direção a um projeto de desenvolvimento além do crescimento econômico, como citado anteriormente, e também pelo fato de agregar valores sociais neste planejamento.

A coordenação e a articulação do governo e o modo pelo qual o governo gere suas políticas, “o engajamento entre os vários atores sociais e seu desenho institucional são alguns pontos avaliados pela Governança Pública” (RAQUEL, 2012, p. 90).

A Governança Pública traz a tona relações conturbadas, pois é marcada por convergências e divergências e permeada por vários conflitos pelo fato de que sua gestão pressupõe participação de diversos atores da sociedade, gerando decisões de forma participativa e, nesse modo decidir as coisas, com vários agentes envolvidos, há uma série de conflitos (RONCONI, 2008 apud RAQUEL, 2012, p. 90). No sentido de aumentar a participação dos agentes nas decisões, e nessa abordagem da sociedade cobrar sua maior participação nas decisões de interesse público, a “literatura vem abrindo espaço para estudos a respeito do que vem sendo chamado de Governança Pública” (DIAS, 2012, p.36), que se caracteriza como sendo “um movimento que surge da necessidade de se juntar as forças vindas de interesses diversos e da mudança de postura da sociedade junto à administração pública” (DIAS, 2012, p. 36).

Mais do que o “deslocamento do poder do Estado para esferas menores promovidas pelo processo de globalização, emerge também novos anseios sociais no final do século passado que trazem à Administração Pública novos desafios ao governar” (JESSOP, 2004 apud DIAS, 2012, p.108) que se diferencia dos modos anteriores. Essa ideia de que a sociedade deve envolver-se mais na criação das políticas públicas vem dando base a uma administração pública mais democrática, incluindo a sociedade civil também nesse processo (DIAS, 2012, p.109).

O conceito de Governança Pública é permeado por diversos significados e campos de estudo, como o de “políticas públicas, administração pública, ciência política e negócios” (ROBICHAU, 2011, apud RAQUEL, 2012), e, por causa dessa sua popularidade entre as ciências sociais, acaba-se não tendo ainda um conceito concreto sobre Governança Pública (RAQUEL, 2012). Segundo Dias (2012, p.104), “A ideia de governança na Administração Pública e na Ciência Política traduz-se num sistema de governo de caráter supranacional, no qual atores se relacionam, desenhando um mosaico de redes complexas”. Por reconhecer a importância da interdependência dos agentes, “emerge um modelo de relação entre sociedade e Estado que seja baseado em medidas democráticas e que traga consigo eficiência e eficácia” (DIAS, 2012). A chamada Gestão Pública surge na “Administração Pública do Estado neodesenvolvimentista com a proposta de promover a reintegração da política com a administração e como instrumento de processos mais democráticos.” (DIAS, 2012, p. 106).

O movimento da Governança Pública, desde final do século XX, tem mostrado uma diferente e nova forma do relacionamento entre o cidadão e a sociedade, fazendo “uma junção da política e da administração, e dá estímulo ao governo coordenar suas ações de forma eficiente, enfatizando a cooperação em sinergia com a maior participação dos agentes nas decisões públicas” (DENHARDT, 2011, p. 120). Este movimento traz a tona uma disposição baseada em teorias democráticas da Ciência Política e em teorias organizacionais da Administração, e, “por ter como alicerce a efetividade das funções desempenhadas pelo Estado relacionado a um projeto que visa o desenvolvimento, também pertence ao campo das Ciências Econômicas” (DIAS, 2012, p. 38).

Os pressupostos do modelo de Governança Pública mudam a atuação da administração pública em algumas áreas, como da ideia do Estado estratégico, que passa da função de “serviço e produtor do bem público para o Estado que garante a produção do bem público”; passa do Estado “ativo e provedor solidário para um Estado ativador e coordenador das relações dos atores para que produzam com ele; e, de um Estado gestor para um Estado cooperativo, onde o bem público é produzido em conjunto” (KISSLER, 2006; HEIDEMANN, 2006 apud DIAS, 2012). Mostra-se claramente neste modelo, que muda a configuração do Estado em algumas funções, que ele torna a gestão pública mais democrática, pois aumenta a participação dos atores sociais.

O termo Governança traz consigo vários significados, mas, nesta monografia será usado o conceito de Governança usado na área da administração pública, que pode ser descrito como um “modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo.” (SECCHI, 2009, p.349) ou ainda ser descrito como “um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (KOOIMAN, 1993; RICHARDS E SMITH, 2002 apud SECCHI, 2011).

Ainda conceituando Governança Pública, para Ronconi (2008, p. 68 apud RAQUEL, 2012, p. 81) pode ser descrita como um “arranjo ou formato institucional governamental que, pautado em um projeto democrático, põe ênfase na gestão compartilhada, na geração de uma cultura participativa e no aprofundamento e consolidação da democracia.”. Na administração pública, Loffer (2001, p. 212 apud RAQUEL, 2012, p. 82) conceitua governança como sendo:

Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes. (LOFFER, 2001, p.212 apud RAQUEL, 2012, p. 82).

De acordo com Pierri e Peters (1998 apud RAQUEL, 2012, p. 83) há uma falta de clareza quanto ao conceito de governança. A concepção destes autores sobre governança “consiste na capacidade do Estado em desenvolver políticas, a partir de formas institucionais colaborativas, visando atender a interesses coletivos”. Segundo Raquel (2012, p. 83), a literatura europeia baseia-se na ideia de redes, parcerias e o mercado. Ainda seguindo Pierri e Peters (2000 apud RAQUEL, 2012, p. 84) a governança pública promove o surgimento de “centros múltiplos, nos níveis local, regional, nacional ou internacional, para o desenvolvimento de políticas públicas”, transferindo ao Estado “seu papel de implementador de políticas para o de coordenação e controle, visando o alcance de interesses coletivos”.

Em suma, pode-se entender Governança Pública como sendo o “movimento que se propõe a dar mais eficácia aos processos, construindo resultados de maneira mais democrática e promovendo o desenvolvimento que respeita as peculiaridades locais e regionais” (DIAS, 2012, p. 36). E, apesar de haver divergência entre alguns aspectos

dos modos de administração pública anteriores, é importante ressaltar que, o movimento da governança não rompe totalmente com as características do modelo anterior, aliás, nenhum modelo de administração pública que surge rompe totalmente com o modelo deixado para trás (KOIMANN, 2003; PIERRE;PETERS, 2000; RHODES, 1997;2010 apud DIAS, 2012).

Com relação à estrutura, a Governança Pública vem trazendo contribuições em função da mudança de lugar do poder do Estado, bem como da “formação de redes políticas e em relação à hierarquia, conforme a concepção weberiana” (DIAS, 2012, p.107). O deslocamento do poder estatal é um dos elementos da Governança Pública, sendo identificada de três modos, sendo eles:

i) um deslocamento do poder do sistema político central para sistemas regionais e locais (*downward*); ii) um deslocamento do poder para cima, no sentido de organizações transnacionais – como a União Europeia e a Organização Mundial do Comércio (OMC) – (*upward*); e iii) um deslocamento do controle para instituições externas com devido poder discricionário que atuam como extensão da competência do Estado (*outward*) (PIERRE; PETERS, 2000 apud DIAS, 2012).

O movimento que é pertinente considerar neste trabalho é o de *downward* que, como exposto acima, é um movimento que desloca o poder do sistema político do centro para esferas regionais e locais. Esse tipo de deslocamento de poder do Estado do centro para sistemas regionais e locais tem sido chamado de “descentralização”, e, um resultado vindo desse processo de descentralização tem trazido poder à esfera municipal, tornando os agentes mais participativos nas tomadas de decisões (PIERRE; PETERS, 2000, p.87 apud DIAS, 2012, p.108).

No processo de descentralização o Estado atribui serviços públicos a outros entes, surgindo a partir disso a administração indireta (DARIO, 2004).

Há uma diferença importante entre descentralização e desconcentração na administração pública, onde na primeira o gasto é feito pelo “nível subnacional (estados) ou para os municípios”, ou seja, o gasto fica na esfera descentralizada, e não na central (BRESSER PEREIRA, 1997 apud DARIO, 2004), e, no segundo, a responsabilidade pelos gastos ficam nas “esferas centrais do governo, com apenas a execução descentralizada regionalmente por meio de unidades que, apesar de atuarem no nível local, são parte integrante do governo central” (PIMENTA, 1999 apud DARIO, 2004).

Para Kooiman (2003 apud RAQUEL, 2012, p. 85) governança pública “consiste num processo de interação que ocorre a partir do envolvimento de diferentes atores, tanto públicos como privados” e “da dependência crescente entre eles como palco para uma sociedade sustentável” (DIAS, 2012, p. 116). Para o autor, o alicerce da Governança Pública encontra-se na “interação entre mercados, Estado e sociedade civil” (RAQUEL, 2012, p.) que “não dispõem das mesmas características, pois cada esfera possui forças e papéis diferentes” (DIAS, 2012, p. 116).

Uma característica marcante (RAQUEL, 2012, p. 123) sobre Governança Pública é a coexistência entre o Estado, o mercado e a sociedade civil nessa forma de governo em que a interação entre esses atores é bastante alta. Essa característica de coexistência entre os três atores anteriormente citados, pode ser explicada, segundo Kooiman (2003 apud RAQUEL, 2012, p. 124), pelo fato de que a Governança Pública “enquanto produto das interações no sistema que está sendo governado prevê o compartilhamento das ações públicas entre os atores da sociedade, em busca de melhores resultados das políticas públicas” (RAQUEL, 2012, p. 124). Nesse espaço interativo, os atores sociais “possuem espaços de intervenção nas relações entre governantes e governados, entre atores públicos e privados, e entre instituições e forças sociais que elas regulam” (KOOIMAN, 2003 apud DIAS, 2012, p. 124). Em relação ao papel do Estado no modelo de Governança Pública, “a resposta mais considerada pelos autores respondentes, dentre as opções disponibilizadas, foi a de ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão”, segundo a pesquisa de Raquel (2012, p.126).

Para uma melhor visualização das características do atributo coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil na governança pública, a Tabela 1 expõe estas questões:

Tabela 1- Características da coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil na concepção de Governança Pública

Características identificadas no atributo: coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil	
Papel do Estado, mercado e sociedade civil	Interagir entre si Interdependentes, autônomos e independentes Colaborar para reconciliar e executar propósitos que inicialmente são distintos
Influenciada por	Conflitos e tensão - disputa política (dimensão sociopolítica da gestão) Corresponsabilidades sociais - vínculos interorganizacionais Estrutura, comportamento e cultura política dos atores envolvidos
Adequam-se às situações	Em que não há responsável claro E quando não há regulação centralizada excessiva
Demanda do Estado, mercado e Sociedade civil	Participação efetiva Habilidades de gestão diferenciada como confiança, comunicação, colaboração e diálogo

Fonte: Raquel, 2012, p. 128

Conforme pode-se perceber na Tabela 1 sobre as características da coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil dentro do conceito de governança pública, constata-se que há uma grande interação entre estes atores, e a gestão desse modelo está baseada totalmente na participação e entrelaçamento de ideias dos diversos atores sociais.

Rhodes (1996 apud RAQUEL, 2012, p. 86) conceitua governança como sendo “um arranjo constituído por uma rede de atores, que se inter-relacionam e que se auto-organizam, visando o desenvolvimento de políticas públicas” e, são essas redes que “conciliam e coordenam os esforços dos atores na tomada de decisão e na implementação das políticas públicas” (RHODES, 1997 apud DIAS, 2012, p. 109).

O termo governança, para Bevir, pode ser “usado para descrever qualquer modelo que venha a surgir a partir do reconhecimento de que o Estado é dependente de outros atores” (DIAS, 2012, p. 102). Ainda segundo Bevir, em relação a governança, denota que “a efetividade das instituições políticas depende da incorporação de diversos atores interessados dentro dos processos de decisão” (2010 apud RAQUEL, 2012, p. 87), fazendo com que a relação Estado e sociedade tenha mais diálogo. O sistema de governança permite uma maior participação dos atores da sociedade, e “defende uma gestão deliberativa dos processos decisórios” (RAQUEL, 2012, p. 87 apud BEVIR).

Para Bevir (2010 apud RAQUEL, 2012, p. 91), faz parte da Governança Pública as redes e parcerias como sendo mais “eficientes do que aqueles proporcionados pelas hierarquias e, por permitirem diálogo e consensos podem promover a legitimidade política das ações governamentais”, fazendo com que a “participação democrática (...), a *accountability* e a efetividade e coerência sejam princípios a serem seguidos (BEVIR, 2012 apud RAQUEL, 2012).

Segundo Bevir e Rhodes (2001 apud RAQUEL, 2012, p. 73), a governança está relacionada às “mudanças no setor público, com foco na sua eficiência e associadas com a Nova Gestão Pública e teorias de mercado para o setor público”, dando ao Estado características do setor privado, com o uso de novas técnicas de gerenciamento. Para Bevir e Rhodes (2001 apud RAQUEL, 2012, p.73), “há duas vertentes sobre governança, que são: a narrativa neoliberal e a de redes, sendo que a narrativa neoliberal está ligada a Nova Gestão Pública”, que “pressupõe um setor público baseado em técnicas de gerenciamento do mercado” (RAQUEL, 2012). Já a segunda vertente,

chamada de redes, a governança é definida como sendo “redes interorganizacionais, com um conjunto de instituições e transações institucionais” (RAQUEL, 2012).

Um segundo quesito importante e constatado como característica da Governança Pública foi o “Estado enquanto ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de co-produzir o bem público” (RAQUEL, 2012, p. 127). Pode-se entender este último quesito amparado no conceito de governança apresentado por Pierre e Peters, segundo Raquel (2012, p. 127), que “consiste na capacidade do Estado em desenvolver políticas, a partir de formas institucionais colaborativas, visando atender interesses coletivos, e, por isso, o Estado altera seu papel de implementador de políticas para o de coordenador” (RAQUEL, 2012, p. 127). A Tabela 2 mostra melhor as características do quesito em questão:

Tabela 2 – Características do papel do Estado, enquanto ativador de redes e formas colaborativas de gestão.

Características identificadas no atributo: Estado enquanto ativador de redes e formas colaborativas de gestão	
Papel do Estado	Garantidor dos objetivos e responsável por envolver de maneira harmônica os vários atores
	Ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão
	Co-produtor do bem público
	Facilitador das interações sociopolíticas
	Responsável último pela política pública
	Habilitado para o uso do poder coercitivo e fiscalizador
	Define as regras do jogo

Fonte: RAQUEL, 2012, p. 128.

Percebe-se, com relação ao atributo do Estado como ativador de redes e formas colaborativas de gestão, que as redes se mostram como uma característica bastante forte na concepção de governança pública, pois demonstra que há efetivamente o esforço do Estado por uma maior participação dos diversos atores sociais, mostrando que a participação dos agentes é uma característica forte da governança pública.

Outro atributo da Governança Pública está em “sua estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação”, segundo Raquel (2012). Torna-se importante considerar esse ponto, pois “a estrutura no qual está apoiada a gestão influencia diretamente na resolução de problemas” (RAQUEL, 2012, p. 129). Segundo Raquel, a resposta mais dada pelos especialistas em governança

públicasobre a melhor estrutura para dar base a Governança Pública foram as redes e parcerias, que segundo Bevir, como já exposto anteriormente, (2010, apud RAQUEL, 2012, p. 130) são “arranjos mais eficientes e mais adequados a concepção de Governança pública por permitirem diálogo e consensos que podem promover a legitimidade política das ações governamentais”. As características da estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão na concepção de Governança Pública são expostas na Tabela 3:

Tabela3 – Características no atributo: estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão.

Características identificadas no atributo: estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão	
Tipologia	Redes Parcerias público privadas Estruturas de cooperação formais e/ou informais Estruturas governamentais colaborativas entre público e privado
Estrutura	Formas novas e flexíveis de se relacionar Não hierárquica Aberta, cooperativa, confiante, confiável e as vezes competitivas Poder, valores, interesses e normas compartilhados e negociados Acordam regras, constroem confiança e estabelecem comunicação Potencializam a colaboração
Normatividade	Necessidade de regulamentos Necessidade de claro entendimento de regulamentação Não devem, entretanto, ser "engessadas" por regras rígidas e devem ter autonomia para funcionar de fato
Perfil dos atores	Governo estabelecendo espaços de resolução de problemas Atores com interesse ou problema comum que catalisa a ação
Estratégias de cooperação	Permitem diálogos e consensos que podem promover a legitimidade política nas ações governamentais Confiança, comunicação, negociação/diálogo Participação ativa Interação, cooperação, condução/coordenação Acordo/consenso Conflito

Fonte: RAQUEL, 2012, p. 134.

Segundo Raquel (2012, p. 134), ainda no quesito da estrutura institucional baseado em formas colaborativas de gestão, a “confiança, comunicação, negociação/diálogo são características necessárias ao atendimento das expectativas

políticas dos diversos atores envolvidos na Governança Pública” (RAQUEL, 2012, p. 135). A Tabela 3 mostra que no o diálogo entre os diversos atores é um valor intrínseco na gestão da governança pública.

No que se refere no controle social na perspectiva da *accountability*, que é a prestação de contas, na concepção de governança pública, observa-se melhor na Tabela 4:

Tabela 4– Controle Social na perspectiva da *accountability*na concepção de GovernançaPública.

Características do atributo: Controle Social na perspectiva da <i>accountability</i>na concepção de Governança Pública	
Significa	Participação da sociedade Engajamento ativo dos cidadãos na redes, definido as ações e as fiscalizando
Demanda	Definição clara do papel de cadaator envolvido no processo Regulamentação clara sobre as funções de cada ator envolvido no processo Accountability do executivo Interação e transparência junto à sociedade
Depende	Da área e da cultura política da sociedade em que ocorre Pode ser de caráter mais participativo - controle social da sociedade Pode ter uma abordagem mais política
Vinculada	Responsividade - enquanto garantia de que as ações da burocracia pública reflitam os valores da sociedade

Fonte: RAQUEL, 2012.

Pode-se perceber que em relação ao controle social, há também, como nos outros quesitos, a presença da sociedade junto à prestação de contas, sendo esse um atributo importante pois, como mencionado na Tabela 4, há um engajamento ativo dos cidadãos nas redes, não só na definição das ações mas também fiscalizando essas ações.

Há vários autores que tem sua concepção de Governança Pública. Para uma melhor visualização, se expõe na Tabela 5 os diversos autores e as suas contribuições em relação ao conceito de governança pública:

Tabela 5 – Conceito de Governança Pública para cada autor

PAÍS	AUTOR	CONTRIBUIÇÃO
Alemanha	Christoph Knill	Governança como sendo "modos de coordenar a ação individual, seja como hierarquias, redes, associações ou mercados".
Austrália	Graeme A. Hodge	Coloca a discussão de accountability à temática da governança pública; necessidade de reforçar mecanismos públicos de accountability.
	Ken Coghill	
Dinamarca	Anders Esmark	Governança pode ir além da distinção entre mercado, hierarquia e rede.
	Anne Reff Pedersen	Trabalham na perspectiva de governança em rede e o objetivo consiste no desenvolvimento de critérios normativos para avaliar a qualidade democrática dessa governança
	Eva Sorensen	
	Jacob Torfing	
	Karina Sehested	
	Trine Fotel	
EUA	Carolyn J. Hill	Conceituam governança como "regime de leis, normas, decisões judiciais, e práticas administrativas que restringir, preescrever e possibilitar o fornecimento de bens publicamente apoiados e serviços"
	Laurende E. Lynn Jr.	
	Robert B. Denhardt	Traz a discussão de governança democrática em rede, no contexto do Novo Serviço Público
Holanda	Walter J. M Kickert	Na governança pública, a interação entre o contexto político e social desempenha um papel crucial
Irã	Fazard Didehvar	Governança compreende as tradições, instituições e processos que determinam como o poder é exercido. Esforço para atender as necessidades de bem-estar dos cidadãos.
	Hasan Danaee Fard	
Portugal	João C. Vassalo S. Cabral	O processo de governança representa uma continuação do conjunto de articulação de adaptações políticas e administrativas do Estado em reação às mudanças na sociedade.
	José L. Mourato Crespo	
Reino Unido	Chris Skelcher	Realização de projetos de pesquisa que consolidaram ferramenta de avaliação da governança.
	Elke Löffler	Entendem governança como maneiras pelas quais partes interessadas interagem uns com os outros, a fim de obter resultados de políticas públicas.
	Tony Bovaird	
	Ian Bache	Trabalha com a perspectiva de parceria enquanto instrumento político onde decisões são feitas de forma colaborativa por uma mistura de atores estatais de diferentes níveis territoriais.

Fonte: Raquel, 2012, pgs.87,88 e 89.

Com relação ao termo governança, “parece consensual entre os autores o fato da governança não possuir um conceito universal, visto que a mesma é estudada a partir diferentes áreas de conhecimento, cada qual com as suas especificidades (BEVIR, 2010;

FREY, 2004; HEIDEMANN e KISSLER, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2009; PETERS e PIERRE 1998; RONCONI, 2008; SECCHI, 2009 apud RAQUEL, 2012, p.75), mas, mesmo o ainda não tendo um conceito que se enquadre no termo governança, “há um grande envolvimento de vários atores no regime de Governança Pública, e o conceito de vários autores sobre o tema sempre perpassa pela participação” (RAQUEL, 2012, p. 90).

Em linhas gerais, Secchi (2009 apud RAQUEL, 2012, p. 91) acredita que a governança indica:

- a) pluralismo – “diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas.”;
- b) neoliberalismo – “mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos.”; e
- c) “Resgate da política dentro da administração pública - diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.”(SECCHI, 2009, p. 359 apud RAQUEL, 2012, p. 91).

Algumas características gerais relacionadas a governança pública podem ser resumidas em: “o resgate da política no interior da administração pública, aumentando o espaço do processo decisório a fim de enquadrar mecanismos participativos na esfera pública; “ascensão de valores neoliberais e o chamado esvaziamento do Estado, em que a incapacidade do Estado lidar problemas coletivos é denunciada”; foco na atuação e no tratamento das questões do que “nas perguntas “quem” deve implementar ou “como” devem ser implementadas as políticas públicas”(SECCHI, 2009, p.357-361).

Segundo Raquel (2012), as características gerais da Governança Pública podem ser descritas como:

- a) Coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil; b) Estado Ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de co-produzir o bem público; c) Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação; d) Existência de funções administrativas na concepção da Governança Pública; e) Controle social na perspectiva da *accountability*; f) Espaços deliberativos de gestão; g) Eficiência Administrativa; h) Operacionalização da gestão de políticas públicas por meio de parcerias, redes, acordos, contratos de gestão e controle no entorno do ciclo total da política pública; i) Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos

Diante das características elencadas por diversos autores em relação a Governança Pública expostas aqui, pode-se perceber que a governança pública é um modo de gestão alicerçado na participação de diversos atores sociais, fazendo com que a gestão seja mais democrática e em maior consonância com os anseios sociais.

4 CARACTERÍSTICAS DAS FINANÇAS PÚBLICAS E DO ORÇAMENTO

4.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem o objetivo de expor como é elaborado o orçamento público atualmente a nível federal e estadual, com a finalidade de entender suas características e etapas. Para tanto, o capítulo é dividido em três partes, sendo que na primeira parte se faz considerações sobre as finanças públicas e o objetivo de se elaborar um orçamento público como norteador do planejamento. Logo após são descritos os princípios norteadores do orçamento e as características do orçamento público, para que se possa visualizar a base da elaboração dos orçamentos. E, por fim, são abordados os marcos legais e institucionais do orçamento público, que englobam as leis que tratam do orçamento público no Brasil, que são: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

4.2 AS FINANÇAS PÚBLICAS E O ORÇAMENTO

É alvo das finanças públicas o estudo “da natureza e os efeitos do uso, pelo Estado, dos instrumentos fiscais – tributação e gasto, obtenção de empréstimos e sua concessão, compra e venda” (MATIAS-PEREIRA, 1999, p.25), e os agentes envolvidos nesta relação são o governo central, os governos estaduais e municipais. O financiamento do Estado é obtido por meio de impostos, da atividade produtiva do Estado e pelos créditos e empréstimos adquiridos (MATIAS-PEREIRA, 1999, p. 31). Segundo Matias-Pereira (1999, p. 31), “o objeto precípua das finanças públicas é o estudo da atividade fiscal, ou seja, aquela desempenhada pelos poderes públicos com o propósito de obter e aplicar recursos para o custeio dos serviços públicos”, e, a política fiscal pode ser enquadrada em duas vertentes, que são expostas abaixo:

- 1- Política tributária: que se materializa na captação de recursos, para atendimento das funções da administração pública, por meio de suas distintas esferas (União, Estados e Distrito Federal e municípios)
- 2- Política orçamentária: na que se refere especificamente aos gastos, ou seja, os atos e medidas relacionados com a forma da aplicação dos recursos, levando em consideração a dimensão e a natureza das atribuições do poder público, bem como a capacidade e a disposição para seu financiamento pela população. (MATIAS-PEREIRA, 1999, p.31)

O orçamento público pode ser conceituado como sendo “o ato que contém a aprovação prévia das receitas e despesas públicas, para um período determinado”, sendo que no orçamento são contemplados os “planos, programas, projetos e atividades de trabalho” do governo para um espaço de tempo (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 37).

Para Willoughby (apud GIACOMONI 1999, p.54) o orçamento pode ser conceituado como sendo “algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa, pois é, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta, sendo o documento que expõe a situação do tesouro público no momento”, mostrando assim a importância de se ter um orçamento. O orçamento público é instrumento da administração pública, que “auxiliam o Executivo na várias etapas do processo administrativo, que podem ser descritas como programação, execução e controle” (GIACOMONI, 1999, p. 57). Para Manvel (apud GIACOMONI, 1999, p.58), o orçamento pode ser definido como “um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa”.

O orçamento público é um instrumento de planejamento da administração pública que faz com que se tenha mais controle sobre as receitas e despesas e sobre os planos já em execução para que se tenha mais controle em relação ao dinheiro (MATIAS-PEREIRA, 1999). Com o orçamento, pode-se avaliar “comparativamente as diversas funções e programas entre si e o relacionamento de seus custos, e também facilita o exame da função total do governo e de seu custo em relação ao setor privado da economia” (MATIAS-PEREIRA, 1999). Segundo Giacomoni (2009, p.54) o orçamento público possui uma diversidade de características, que englobam “aspectos políticos, jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros e administrativos” em sua elaboração.

O planejamento governamental e o orçamento tem base num processo que se inicia na análise da realidade, e assim propõe-se objetivos, tendo o planejamento governamental o intuito de buscar e “analisar situações, elaborar e avaliar alternativas de ações futuras, subsidiar decisões políticas e realimentar esse processo ao avaliar a eficácia das decisões tomadas” (MATIAS-PEREIRA, 1999). As metas elaboradas pelo planejamento são qualitativas, como um conjunto de instruções ou indicações para se levar a termo uma diretriz estabelecida pelo planejamento. E, o orçamento serve para

colocar as diretrizes estabelecidas em ação, ou seja, é o meio que se tem para tornar realidade o que antes estava só no papel.

O orçamento público é o meio pelo qual as diretrizes estabelecidas tornam-se realidade, pois para implementar um plano ou programa é necessário ter orçamento para o seu cumprimento e sem planejar é impossível ter o controle e realizar tudo.

O planejamento do governo é “um processo contínuo de negociação entre o Estado e a sociedade, considerando que é da negociação, em que estão presentes os conflitos sociais, que tem-se um avanço do exercício da cidadania” (MATIAS-PEREIRA, 1999). O orçamento tem o intuito de “apresentar um plano de financiamento e fornecer informações detalhadas a seu respeito, apresentando-se como um instrumento de planejamento” (MATIAS-PEREIRA, 1999), fazendo com que os planos possam ser postos em prática dependendo dos recursos disponíveis e da alocação dos recursos.

4.3 PRINCÍPIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A elaboração do orçamento público é uma forma de controlar a ação do Estado personificado na pessoa do governante, uma vez que as ações do governante tem que estar em consonância com o orçamento público anteriormente já planejado, para que as ações do Estado estejam amarradas ao que já foi planejado e não haver grandes distorções. E, para que haja esse controle das finanças do Estado, é necessário que na elaboração do orçamento sejam levadas em conta alguns princípios orçamentários, sendo que os princípios orçamentários “se apresentam como as premissas básicas de ação a serem cumpridas na elaboração da proposta orçamentária” (MATIAS-PEREIRA, 1999, p. 140). De acordo com Silva (apud GIACOMONI, 2009, p. 64), no que diz respeito aos princípios que norteiam o orçamento, o autor afirma que, “esses princípios não tem caráter absoluto ou dogmático, antes consistem categorias históricas e, como tais, estão sujeitos a transformações e a modificações em seu conceito e significação”. Serão destacados os seguintes princípios que devem ser levados em conta na elaboração do orçamento público, que são: princípio da unidade, princípio da universalidade, princípio do orçamento bruto, princípio da anualidade ou periodicidade, princípio da não afetação das receitas, princípio da discriminação ou especialização, princípio da exclusividade, princípio do equilíbrio, princípio da legalidade, princípio da publicidade.

4.3.1 Princípio da Unidade

O princípio da unidade prevê que em cada unidade governamental deva haver somente um orçamento. Segundo Milatchitch (apud GIACOMONI, 2009, p. 64), a “unidade orçamentária tende a reunir em um único total todas as receitas do Estado, de um lado, e todas as despesas, de outro”. É através desse princípio que se torna mais fácil o papel do Poder Legislativo de controlar as operações financeiras do Estado (MATIAS-PEREIRA, 1999, p. 141). Com as receitas e despesas do Estado já elencadas, o orçamento que é “elaborado com base nas diretrizes orçamentárias e planos e programas públicos é fundido numa lei orçamentária anual única” (MATIAS-PEREIRA, 1999, p.141), sendo que cada esfera governamental deve “possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente, existindo assim o orçamento da União, o de cada Estado e o de cada município” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2012).

4.3.2 Princípio da Universalidade

De acordo com o princípio da universalidade, dentro do orçamento público deve haver todas as receitas e despesas relativas aos poderes da União. A Lei do orçamento é obrigada a englobar todas as receitas e despesas no orçamento, não podendo nenhuma organização pública ficar sem participar do orçamento público (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2012).

O planejamento global do governo permite ao Poder legislativo, segundo Silva (apud GIACOMONI, 2009, p.67):

- 1- Conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
- 2- Impedir o Executivo da realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar; e
- 3- Conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las

Com uma visão global das receitas e despesas, fica mais fácil ao Poder Legislativo fiscalizar ao longo do tempo se o Poder Executivo está cumprindo o que anteriormente foi planejado através da lei orçamentária.

4.3.3 Princípio do Orçamento Bruto

De acordo com o Princípio do orçamento bruto, é obrigatório organizar as despesas e receitas públicas no orçamento através de seu valor total e bruto, não sendo permitidas deduções (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2012). Esse princípio impede que no orçamento sejam incluídos valores líquidos “isto é, a inclusão apenas do saldo positivo ou negativo resultante do confronto entre as receitas e as despesas de determinado serviço público” (SILVA apud GIACOMONI, 2009, p. 72).

4.3.4 Princípio da anualidade ou periodicidade

O Princípio da anualidade ou periodicidade prevê que o orçamento público deve ser organizado para um período determinado de tempo (MATIAS-PEREIRA, 1999, p. 141; GIACOMONI, 2009, p. 73). Conforme esse princípio, a estimação das receitas e despesas deve ocorrer anualmente (MATIAS-PEREIRA, 1999, p.141).

4.3.5 Princípio da não afetação das receitas

Segundo o princípio da não afetação das receitas, “nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos” (SILVA, apud GIACOMONI, 2009, p. 75), pois recursos altamente vinculados trazem dificuldades ao gestor público, pois pode acontecer de sobrar dinheiro em programas menos importantes e a falta de recursos em outros de maior relevância (GIACOMONI, 2009, p. 75). Os objetivos básicos do princípio da não afetação são: “oferecer flexibilidade na gestão do caixa do setor público e evitar o desperdício de recursos” (SENADO FEDERAL, 2012). Há certa dificuldade para se cumprir totalmente esse princípio, pois há receitas que já são vinculadas a algumas despesas e, como exemplo, pode-se citar o caso “da arrecadação de boa parte das taxas, que já é vinculado à realização de despesas certas, pois servem para custear serviços prestados pelo Estado” (GIACOMONI, 2009, p. 75).

4.3.6 Princípio da discriminação ou especialização

De acordo com o princípio da discriminação ou especialização, as receitas e despesas públicas devem ser discriminadas, de forma que se possa visualizar a origem dos recursos e sua aplicação e, com o orçamento especificado fica mais fácil para o legislativo fiscalizar (GIACOMONI, 2009, p. 78).

4.3.7 Princípio da Exclusividade

Baseado no princípio da exclusividade, o orçamento só pode conter matéria orçamentária, excluindo-se tudo aquilo que não aborde as receitas e despesas públicas (MATIAS-PEREIRA, 1999, p. 141). Esse princípio tem o objetivo de não deixar com que haja a aprovação de matérias dentro do orçamento que não tratem especificamente de receitas e despesas, pois em virtude da lei orçamentária ser grande e ter uma tramitação rápida no legislativo, pode-se colocar matérias não integrantes do orçamento e estas serem aprovadas mesmo sem ter relação nenhuma com o orçamento (GIACOMONI, 2009, p. 79). Em virtude disso, não é permitida, outras matérias que não tratem do orçamento dentro da lei orçamentária.

4.3.8 Princípio do Equilíbrio

Este princípio afirma que o total de despesas não deve ultrapassar as receitas já previstas, para que o governo não fique em déficit e para que não haja um aumento desenfreado dos gastos públicos (MATIAS-PEREIRA, 1999, p. 142), fazendo com que o governo não venha a adquirir problemas futuros em virtude de elevadas disparidades entre as receitas e despesas públicas.

4.3.9 Princípio da Legalidade

De acordo com Matias-Pereira (1999, p. 142), “esse princípio está inserido nos dispositivos constitucionais, orientando a construção do sistema orçamentário em sintonia com o planejamento e programação do poder público”. De acordo com este princípio, todos os atos referentes à lei orçamentária devem passar pelo legislativo para apreciação e posterior aprovação para entrar em vigor. A Constituição Federal (1988) prevê que “o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais devem obedecer ao princípio da legalidade” (MATIAS-PEREIRA, 1999, p. 142).

4.3.10 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade prevê que deve haver a divulgação do conteúdo do orçamento por meio de veículos oficiais de comunicação para que todos conheçam e tenha validade (MATIAS-PEREIRA, 1999, p. 142). Assim como todos os atos da administração pública, a lei orçamentária precisa ser publicada oficialmente para ter sua validade garantida.

Na elaboração do orçamento público, é preciso atentar para os princípios orçamentários para que a lei orçamentária esteja amparada em aspectos legais e haja transparência no processo. Os princípios fazem uma barreira entre o que pode se feito na elaboração do orçamento e o que é proibido, não deixando margem para abusos de qualquer parte. É importante que o orçamento seja pautado nos princípios expostos para que haja coerência do começo ao fim do processo de elaboração orçamentária.

4.4 ASPECTOS LEGAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público depois de aprovado pelo poder legislativo torna-se leifíca com o governo a responsabilidade de “demonstrar que cumpriu os objetivos propostos e o atingimento das metas estabelecidas” (MATIAS-PEREIRA, 1999).

A Constituição Federal do Brasil (CF, 1988), em seu artigo 165 no quesito orçamento prevê que leis vindas do poder executivo determinam que haja três etapas a serem cumpridas no estabelecimento do orçamento, sendo elas o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. A seguir será abordada cada etapa de elaboração do orçamento público no Brasil, mostrando as características próprias de cada etapa.

4.4.1 Plano Plurianual (PPA)

O plano plurianual (PPA), segundo a Constituição Federal (1988, p.115), estabelecerá, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, incluindo despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. O objetivo do PPA é estabelecer o que

tem que ser feito num determinado espaço de tempo, que no caso do PPA, é de quatro anos. Segundo Matias-Pereira (1999, p. 143) o objetivo do PPA é:

Formular diretrizes para as finanças públicas (...), incluindo a política de fomento e o programa de aplicações das agências financeiras de crédito; identificar e avaliar os recursos disponíveis para o desenvolvimento de ações a cargo da administração pública, incluindo aqueles provenientes de financiamento, estabelecer as despesas, segundo função, subfunção e programa de governo, entre outras definições.

É no plano plurianual que são definidas as diretrizes que vão nortear todo o estabelecimento do orçamento público, sendo o orçamento o instrumento chave para que o planejamento seja posto em prática. No PPA são estabelecidos “os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos (SENADO FEDERAL, 2012).

Todos os planos e programas “nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento serão elaborados de acordo com o PPA” (MATIAS-PEREIRA, 1999, p. 143). Portanto, o PPA tem a missão de reunir todos os objetivos do planejamento governamental para ser posto em prática em conjunto com o orçamento público. E, expondo isso claramente, a Constituição Federal (1988), em seu artigo 166 diz que “as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual” (MATIAS-PEREIRA, 1999, p. 143), mostrando que o PPA “amarra” qualquer desvio de seus objetivos previamente estabelecidos, o que faz com que não se mude drasticamente o que já foi planejado como diretriz no PPA.

No âmbito federal, a tramitação dos projetos de lei do plano plurianual partem do poder executivo, representado pelo Presidente da República que remete o plano plurianual ao Congresso Nacional para apreciação dos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Já no âmbito estadual, o PPA parte do governador do Estado para a assembleia legislativa de cada Estado para a apreciação dos deputados estaduais.

Resumidamente, o Plano plurianual se propõe a:

- 1- Orientar a ação governamental objetivando alcançar o desenvolvimento econômico que, por sua vez, propiciará a efetiva promoção do bem-estar;
- 2- Orientar o planejamento, em sintonia com a programação e o orçamento do Poder Executivo, obedecendo aos princípios de regionalização da economia;

- 3- Definir diretrizes que deverão nortear a elaboração dos orçamentos fiscal e de investimentos, que possibilitem a redução das desigualdades regionais e sociais;
- 4- Ordenar e disciplinar a execução de despesas com investimentos que se reverterão em benefícios para a sociedade. (MATIAS-PEREIRA, 1999, p. 144)

O PPA mostra-se um bom norteador do planejamento governamental, pois elenca objetivos principais que o governo precisa cumprir na prazo de quatro anos da vigência de cada PPA, fazendo com que o governo tenha que seguir seu planejamento previamente estabelecido, não ficando muita margem para mudanças bruscas e que descaracterizem as diretrizes já estabelecidas pelo PPA.

4.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Segundo Matias-Pereira (1999, p. 144), é através da lei de diretrizes orçamentárias que “são estabelecidas (...) desde as prioridades e metas da administração pública federal até as disposições sobre alterações na legislação tributária da União”. A elaboração dos orçamentos anuais será baseada nas regras estabelecidas anteriormente pela LDO.

Todo ano o Executivo encaminha ao Legislativo o projeto da LDO, que “se aprovada, estabelecerá as metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária” (GIACOMONI, 2009, p. 219). A Constituição Federal (1988, p. 115), no artigo 165 que trata dos orçamentos, que fala sobre a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), afirma que:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO indica o caminho a ser seguido pela Lei orçamentária anual (LOA), uma vez que esta última tem que seguir o que está orientado na LDO. Também é responsabilidade da LDO “dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política das agências financeiras oficiais de crédito” (LEMOS, 2007, p. 9).

Com a vinda da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a partir do ano 2000, foram atribuídas a LDO novas responsabilidades com relação ao equilíbrio das receitas e despesas públicas (GIACOMONI, 2009, p. 219; LEMOS, 2007, p. 10). O objetivo da LRF é o de melhorar a elaboração do processo orçamentário para que este seja pautado em princípios e regras para que não haja desequilíbrios.

4.4.3 Lei do Orçamento Anual (LOA)

A Lei do Orçamento Anual (LOA) tanto para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios deve ter sua elaboração pautada na LDO e também deve respeitar as recomendações na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (MPOG, 2012).

Segundo Matias-Pereira (1999, p. 145) é competência do Presidente da República, a nível federal, mandar na forma de lei complementar ao Congresso Nacional o PPA, LDO e as propostas orçamentárias. Segundo a Constituição Federal (1988, p. 115), em seu artigo 165, diz que a lei orçamentária anual compreenderá:

- I- o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- II- o orçamento de investimento de empresas que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III- o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Na LOA há a “discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”, e, essa lei é também chamada como “Lei dos Meios, pois é através dela que há a possibilidade de se desenvolver as ações governamentais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Na LOA são estimadas as receitas arrecadadas durante o ano e são destinadas tais receitas para o gasto a serem realizados segundo os objetivos já estabelecidos.

5 MARCO INSTITUCIONAL DE CRIAÇÃO DAS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE SANTA CATARINA

5.1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo são feitas considerações acerca das questões que se inserem na criação das SDR, bem como sua evolução ao longo dos anos, e a legislação em que foi amparada a criação das mesmas. São expostos os pontos fracos e fortes das SDR, bem como os problemas enfrentados no decorrer dos anos. É também colocado neste capítulo o campo de atuação das SDR, os seus objetivos e os entes envolvidos nesse processo. Primeiramente é falado sobre a legislação em que está baseada a criação das SDR, começando pela Constituição da República Federativa do Brasil, passando pela Constituição do Estado de Santa Catarina, e, por fim, chegando à lei complementar do Estado de Santa Catarina número 243 do ano de 2003 que é a lei que modifica a estrutura da administração direta do Estado de Santa Catarina, e as demais leis complementares que alteram a atuação das SDR. Logo após será exposto como foram criadas as SDR, fazendo considerações acerca dos Conselhos de Desenvolvimento Regional e dos Comitês Temáticos. Para explicar o exposto acima, este capítulo será dividido em quatro partes além desta introdução, sendo que a primeira parte trata sobre a criação das SDR, bem como as leis que a amparam. Na segunda parte mostra-se o papel dos Conselhos de Desenvolvimento Regional e dos Comitês Temáticos na estrutura da SDR. Logo a seguir, são expostos outros recortes regionais já existentes no Estado de Santa Catarina, sendo um o das associações dos municípios catarinenses e outro o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). E, na última parte, mostram-se as características que vem permeando as SDR ao longo do tempo, tendo pontos fortes e fragilidades que serão expostos.

5.2 CRIAÇÃO DAS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê em seu artigo 25 que

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o

planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (Constituição Federal, 1988)

Na Constituição do Estado de Santa Catarina, o artigo número 114 trata das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões, no qual diz que o Estado poderá instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microregiões para melhor desempenhar suas funções (SC-CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, 2010).

Como exposto acima, é dada a liberdade aos Estados para que se organizem da forma que entenderem ser mais apropriado para sua organização e planejamento.

No ano de 2002, ano de eleição para governadores dos Estados, deputados estaduais e federais, senadores e presidente, é eleito em segundo turno o candidato a governador do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) Luiz Henrique da Silveira. O PMDB tinha como plataforma de campanha o chamado Plano 15, que é de onde surgiram as SDR.

O Plano 15 defendia “a ideia de uma forte reestruturação do Estado, com a implementação de novas práticas administrativas, preconizando a descentralização e o uso de tecnologias digitais voltadas para maior agilidade da máquina pública” (DARIO, 2004), e, dentro do Plano 15 estava a proposta de descentralização do Estado de Santa Catarina.

As SDR foram criadas pela lei complementar número 243 de 30 de janeiro de 2003, que estabeleceu a nova estrutura administrativa do Poder Executivo estadual.

De acordo com o artigo 54 da lei complementar do Estado de Santa Catarina número 243/2003, que aborda as responsabilidades das SDR, as SDR são responsáveis pela:

- I - pela regionalização do planejamento e da execução orçamentária;
- II - pela articulação que resulte no engajamento, integração e participação das comunidades, com vistas ao atendimento das demandas atinentes as suas áreas de atuação; e
- III - pelo acompanhamento das audiências do Orçamento Estadual Regionalizado previsto na Lei Complementar nº 157, de 09 de setembro de 1997 e pela mobilização das comunidades para participação nas audiências. (SANTA CATARINA-LEI COMPLEMENTAR 243, 2003)

Com o advento das SDR, como se pode observar pelas responsabilidades designadas a estas no artigo acima, percebe-se que há o esforço, pelo menos no que tange a lei, de que haja maior integração entre os atores regionais envolvidos no

processo de planejamento, para que assim este processo seja mais democrático e chegue a todas as regiões catarinenses, através das SDR. Há também o engajamento com a elaboração do orçamento regionalizado, sendo que estes tem o objetivo, segundo a lei complementar do Estado de Santa Catarina número 157/1997, de “levantar necessidades apontadas pela Sociedade Civil e o Poder Público, discuti-las, sistematizá-las e priorizar propostas de investimentos visando sua inclusão nos projetos de lei do Plano Plurianual e do Orçamento Anual (SANTA CATARINA-LC 157, 1997)”. O momento das audiências do orçamento regionalizado promovido pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc) é de extrema importância às regiões, pois é através do orçamento regionalizado que são levantadas as demandas regionais.

Ainda no mesmo artigo anteriormente citado, estão descritas como as SDR atuarão, sendo exposto abaixo o modo de atuação destas:

- I - motivadoras do desenvolvimento econômico e social, com ênfase para o planejamento, fomento e indução à geração de emprego e renda na região;
- II - executoras de atividades, ações, programas e projetos das Secretarias de Estado Centrais;
- III - apoiadoras dos municípios na execução de atividades, ações, programas e projetos;
- IV - apoiadoras da comunidade organizada, por intermédio de convênio ou de acordo;
- V - gerenciadoras, avaliadoras e controladoras das ações governamentais na região; e
- VI - articuladoras da integração com os demais organismos governamentais

Como pode ser visto no modo de atuação das SDR, estas são estruturas que interligam vários agentes, pois elas devem atuar como apoiadoras dos municípios e também da comunidade organizada, mostrando a sinergia que deve haver entre a SDR, municípios e comunidade para que os projetos atendam as necessidades da região. As SDR são uma ponte entre o que o município e a sociedade civil organizada da região quer e o governo estadual, que é o detentor das decisões de aprovação ou não de verbas orçamentárias para cada região.

Segundo o Relatório do Ena (2010, p.28) nos anos de 2005 e 2007 “a reforma administrativa teve prosseguimento nos anos seguintes com a edição de duas novas leis complementares, como resultado do amadurecimento da concepção de modelo desejado”, sendo elas a lei complementar número 284/2005 que

definiu os fundamentos conceituais da estrutura organizacional, do modelo de gestão e da cultura organizacional de toda a administração pública estadual, inclusive das SDRs, além de ter estabelecido nova e importante competência para as SDRs – a elaboração do plano de desenvolvimento regional (art. 72, II); a lei também ampliou para 30 o número de SDRs (ENA, 2010, p. 28)

Como exposto acima, a partir da lei complementar estadual número 284/2005 cada SDR passou a ter que elaborar o plano de desenvolvimento regional e há também a ampliação do número de SDR, passando de 29 para 30 SDR no Estado de Santa Catarina.

E também, fazendo parte do processo de mudanças nas SDR, surge a lei complementar estadual nº 381/2007, que traz alterações no número de SDR, passando de 30 para 36 que é o número atual de SDR no Estado de Santa Catarina. A lei complementar de nº 381/2007, dentre outras contribuições, aprimorou a competência das Secretarias de Estado e das SDR, pautada em dois níveis (ENA, 2010, p.28), sendo eles:

- a) o nível Setorial, compreendendo as Secretarias Setoriais e suas entidades vinculadas, que terão o papel de planejar e normatizar as políticas públicas do Estado, voltadas para o desenvolvimento regional, específicas de suas áreas de atuação, exercendo, com relação a elas, a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle, de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional; e
- b) o nível Regional, compreendendo as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, atuando como agências de desenvolvimento, que terão o papel de executar as políticas públicas do Estado, nas suas respectivas regiões, cabendo-lhes a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle, de forma articulada com as Secretarias de Estado Setoriais e as estruturas descentralizadas da Administração Indireta do Estado. (ENA, 2010, p. 29)

Esse novo modo de organizar as competências das Secretarias setoriais e das Secretarias regionais traz à estrutura estadual mais clareza para que não haja confusões em relação à atuação de cada esfera, e, para que tanto o nível setorial quanto o nível regional faça a sua parte.

Num primeiro momento, a lei complementar 243/2003 instituiu na estrutura do Poder Executivo estadual 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional, que posteriormente foi alterado para 30 SDR em 2005 e depois para 36 em 2007, sendo este

o número atual de SDR existentes. A Figura 1 mostra o mapa atual das Secretarias de desenvolvimento regional, para que se possa ter uma melhor visualização:

Figura 1 – Mapa das Secretarias de Desenvolvimento Regional de SC



Fonte: Secretaria Estado Planejamento de Santa Catarina apud DIAS, 2012.

Com a criação das 36 SDR no Estado de Santa Catarina, a estrutura organizacional da administração pública do Estado de Santa Catarina modificou-se, e para melhor visualização desta mudança, encontra-se na Figura 2 o organograma da atual estrutural organizacional da administração pública estadual, já incluídas as SDR.

5.3 CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E COMITE TEMÁTICO

Dentro da estrutura de cada SDR, há o Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR), que faz o papel de analisar os projetos que chegam às SDR e dar o seu parecer e o Comitê Temático, que tem o objetivo de dar o parecer técnico para os projetos.

De acordo com o artigo 82 da Lei Complementar do Estado de Santa Catarina número 381/2007, a atual composição dos CDR se dá da seguinte forma:

I - membros natos:

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

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

Pode-se ver, com relação a composição dos CDR, que há agentes vindos do Executivo e Legislativo municipal e também representantes da sociedade civil organizada, mostrando que, segundo a lei, o CDR é um espaço democrático e que abrange vários segmentos de atores regionais, sendo paritária a composição do CDR em relação a agentes públicos e agentes da sociedade civil organizada.

Com relação às competências dos CDR, a mesma lei acima citada informa que as atribuições dos CDR são:

I - apoiar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, do Plano Plurianual e do Orçamento Anual;

II - aprovar os planos e programas relativos ao desenvolvimento regional elaborados em conjunto com as Secretarias de Estado Setoriais;

III - emitir parecer, quando solicitado pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional, sobre projetos que requeiram decisão do Chefe do Poder Executivo para efeito de execução;

IV - auxiliar na decisão quanto à liberação de recursos estaduais para aplicação em projetos de desenvolvimento regional;

V - assessorar o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional na coordenação do inter-relacionamento dos setores público, privado e comunidade científica e tecnológica;

VI - incentivar, orientar e apoiar programas de novos empreendimentos na região;

VII - emitir parecer, por escrito, firmado pelos membros do Conselho de Desenvolvimento Regional, a cada quadrimestre, sobre a execução orçamentária e o relatório das atividades executadas na região, por área de atuação, a ser enviado ao Chefe do Poder Executivo por intermédio da Secretaria de Estado do Planejamento;

VIII - definir as prioridades de intervenção das funções públicas de interesse comum especificadas na Lei Complementar nº 104, de 04 de janeiro de 1994; e

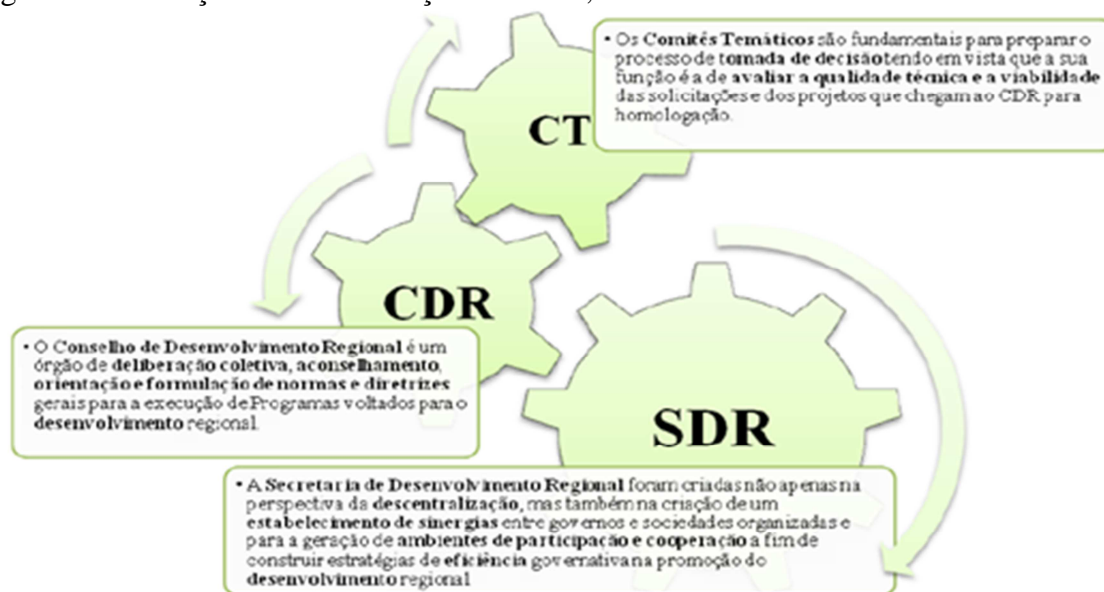
IX - deliberar sobre a instituição e as regras de funcionamento de consórcios no âmbito regional.

Como se pode perceber, os CDR têm muitas obrigações e funciona como sendo a base das SDR, pois é dentro do CDR que acontecem as decisões sobre os projetos visando o desenvolvimento regional. É no CDR que são apreciados os projetos da região de abrangência da SDR, onde o CDR pode dar seu parecer de aprovação ou de rejeição do projeto. É importante ressaltar que o CDR e os CT são importantes instrumentos para que sejam aprovados projetos que realmente contribuam ao desenvolvimento regional, e beneficie a região como um todo. As reuniões do CDR atualmente ocorrem no mínimo a cada trinta dias, e extraordinariamente quando convocados (ENA, 2010, p. 37).

Dentro de cada CDR há ainda os Comitês Temáticos (CT), que servem para assessorar tecnicamente os projetos e a tomada de decisão quanto a aprovar ou rejeitar os projetos submetidos aos CDR, pois, os membros destes “devido à diversidade de ocupações, níveis de escolaridade e formação profissional dos conselheiros, os integrantes dos CDR necessitam de um embasamento técnico e político para tomar decisões” (RUDNICK, 2010, p.49). Os integrantes de cada CT devem ser compostos por “profissionais de reconhecida competência nas suas áreas de atuação, exercendo atividades em entidades públicas ou privadas, em instituições universitárias, órgãos do governo ou em entidades empresariais” (ENA, 2012). Os CT, como órgão de assessoramento do CDR é um importante instrumento que fornece base às tomadas de decisões em temas mais complexos tecnicamente (ENA, 2012).

Pode-se ilustrar como ocorre o trabalho das SDR há na Figura 3 como ocorre a interação entre a SDR, CDR e CT, extraído do Relatório do Ena (2010):

Figura 3 – Ilustração sobre a interação das SDR, CDR e CT



Fonte: Santa Catarina, 2005 apud Relatório ENA, 2012, p.33.

Os trabalhos das SDR, CDR e CT ocorrem de forma engajada, pois um depende do outro para acontecer. A descentralização administrativa do Estado de Santa Catarina visou aumentar o diálogo entre os municípios, sociedade civil organizada e o governo estadual, que permite a cada região que haja o diálogo de agentes de várias esferas a fim de resolver problemas de sua região. O CDR analisa os projetos que chegam até ele, e juntamente com o CT obtém seu parecer para cada projeto.

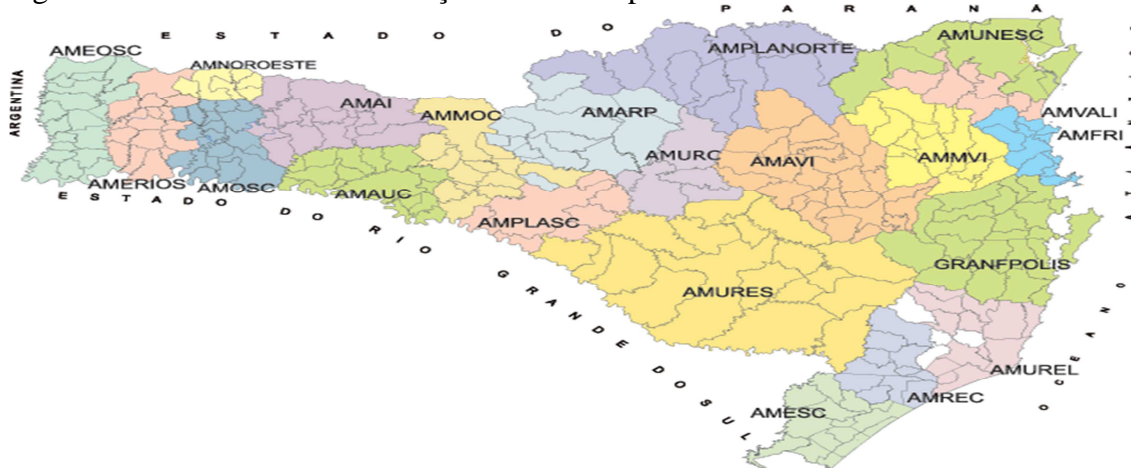
5.4 OUTROS RECORTES REGIONAIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Como exposto na figura 1, que mostra o recorte feito após a implantação da descentralização no Estado de Santa Catarina, o Estado passou a ser dividido em 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional, mas, anteriormente a esta nova configuração de divisão vinda com a descentralização, já havia outras formas de “divisão” do Estado, como, por exemplo, a divisão construída pelas associações de municípios catarinenses e ainda a divisão feita pelo IBGE, que contempla microregiões e mesoregiões. Estas duas divisões serão abordadas e comparadas com o recorte atual as SDR.

Um problema que permanece é a do recorte das SDR, que parece ser confuso e excessivo, e essa constatação se deu também, segundo o relatório do ENA (2010, p. 103), na “revisão dos estudos anteriores sobre a experiência catarinense” de

descentralização administrativa. A definição do número de SDR não foi pautada em critérios que resultem na atual divisão, e como destaca Borges (2010, p. 21 apud LINS, 2011, p. 94) que o “recorte dessas secretarias baseou-se em “critérios políticos e de cima para baixo”, sendo “evidente que cada município das (...) SDR pesquisadas possuem relações administrativas com quatro ou mais sedes regionais”. Outra crítica ao recorte regional é o de que o governo estadual, quando da implantação das SDR em 2003, não levou em conta as experiências já existentes do recorte baseado nas associações de municípios e nem no recorte do IBGE. Para uma melhor comparação deste fato, será exposto nas Figuras 4, 5 e 6 o mapa do recorte das associações de municípios catarinenses juntamente o mapa das microregiões e mesoregiões do IBGE comparando estes recortes com a atual configuração da divisão das SDR.

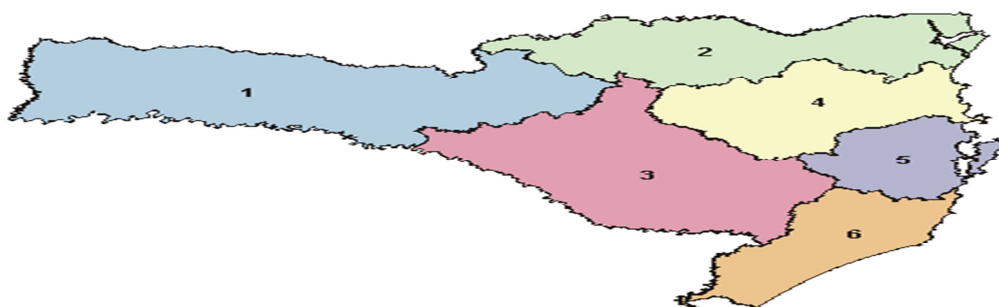
Figura 4 – Recorte das 21 associações de municípios do Estado de Santa Catarina



Fonte: Fecam, 2012

Conforme a Figura 5 há vinte e uma associações de municípios no Estado de Santa Catarina. Na Figura 5 encontra-se a divisão em mesoregiões do IBGE:

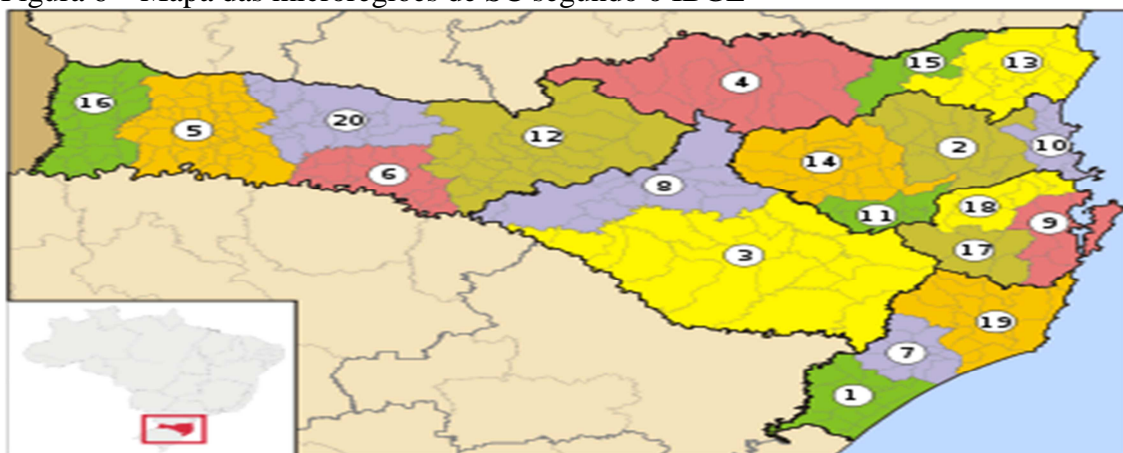
Figura 5 – Mapa das Mesoregiões de SC segundo o IBGE



Fonte: IBGE

Conforme o Figura 5, há seis mesorregiões no Estado de Santa Catarina, sendo elas a mesorregião oeste catarinense, mostrada no mapa com o número 1, a mesorregião norte catarinense (2), mesorregião serrana (3), a mesorregião do Vale do Itajaí, a mesorregião da Grande Florianópolis (5), e, por fim a mesorregião Sul catarinense (6). Na Figura 6 há a divisão do IBGE por microrregiões:

Figura 6 – Mapa das microrregiões de SC segundo o IBGE



Fonte: IBGE

Ainda referente ao recorte que o IBGE considera no Estado de Santa Catarina, há as microrregiões de Santa Catarina, como exposto na Figura 6.

Como percebe-se nas figuras do recorte regional da Fecam e do IBGE, o recorte das SDR não levaram em conta o recorte já estabelecido pelas associações de municípios e nem pelas microrregiões e mesoregiões estabelecidos pelo IBGE. Pode-se ver certa relação entre o recorte das associações de municípios e o das microrregiões do IBGE. No que tange ao recorte das SDR, pode-se perceber que a região oeste foi bastante dividida.

5.5 CARACTERÍSTICAS DA DESCENTRALIZAÇÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA

A descentralização administrativa no Estado de Santa Catarina conta com pontos fortes e algumas fragilidades. Dentre os pontos fortes, pode-se destacar o aumento do diálogo regional entre os agentes da esfera municipal, sociedade civil organizada e o governo estadual, pois com essa nova configuração da estrutura do Estado, as regiões contam com o governo estadual mais perto delas, pois os projetos são discutidos dentro

dos CDR, e também há a diminuição de idas a capital do Estado em busca de recursos, pois a SDR representa o governo estadual na região. Segundo a avaliação do desempenho institucional das SDR feita pela Universidade do Contestado (Unc, 2009), foram encontrados alguns pontos positivos, sendo eles: a proximidade que essa descentralização possibilita “tanto entre as regiões e o governo do Estado quanto entre municípios, como também a proximidade do governo com a própria população” (UNC, 209); é citado também que há a transparência em relação “a apresentação das demandas e dos projetos de interesse municipal feitas ao governo estadual” (UNC, 2009); outro ponto importante é o de que a “simples troca de experiências e informações que as reuniões dos CDR tem promovido, é entendida como estímulo ao aumento de conhecimento e criatividade” aos municípios e na região como um todo, sendo este diálogo benéfico a todos. Entre os pontos fortes, a característica mais marcante da descentralização é o aumento do diálogo entre os atores envolvidos no processo, que gera maior envolvimento dos agentes para a resolução dos problemas regionais.

Os CDR são espaços decisórios compostos por 1168 membros (ENA, 2010, p. 96) de proporção paritária entre os agentes públicos e a sociedade civil organizada, e, “esta composição, somada à frequência de reuniões mensais e rotativas nos municípios, garante uma representação heterogênea de toda a sociedade e impõe uma dinâmica de funcionamento que quebra a rotina da administração regional e gera maior integração entre os municípios da região” (ENA, 2010, p. 96). Há uma avaliação positiva dos participantes dos CDR em relação a descentralização, pois as reuniões do CDR geram um ambiente de diálogo entre a instância regional, por meio dos membros do CDR que apresentam suas demandas regionais, e estadual, por intermédio dos secretários de desenvolvimento regional que representam o Estado nas regiões. Os CDR demonstram alguns pontos que o caracterizam como sendo um espaço democrático, como:

- (i) participação suprapartidária de atores representativos de instâncias políticas e da sociedade civil na apreciação e decisão sobre temas de interesse regional;
- (ii) identificação das prioridades municipais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento regional;
- (iii) a decisão coletiva torna papel do secretário de desenvolvimento regional um porta-voz das demandas regionais em outras instâncias públicas e privadas. (ENA, 2010)

Entre os pontos fracos das SDR, podem ser elencados alguns aspectos segundo a avaliação do desempenho institucional das SDR (UNC, 2009). O primeiro ponto a se destacar é a falta de autonomia orçamentária das SDR, pois, nem todos os projetos que são aprovados nos CDR são postos em prática, pois quem realmente decide sobre quais projetos serão ou não executados é o governo estadual, fazendo com que a aprovação dos projetos no CDR não fosse garantia de que o mesmo seja posto em prática (UNC, 2009). Diante do cenário do CDR aprovar projetos e o governo estadual rejeitar, o que acaba acontecendo, devido a falta de orçamento próprio suficiente para cada SDR, é que os CDR acabam aprovando tudo, pois não está em suas mãos a decisão final e, diante disso, há uma crítica ao “centralismo orçamentário das Secretarias Setoriais de Estado (SSE)” e que não adianta descentralizar o Estado sem a desconcentração dos recursos das SSE (IPLAC, ano). Segundo o relatório do ENA (2010, p. 102), a “falta de autonomia orçamentária é um dos principais empecilhos à maior descentralização da gestão pública regional”, mas, ao mesmo tempo em que se defende a maior descentralização do orçamento, sabe-se que “grande parte do orçamento é fixo e obrigatório, como os gastos com pessoal das áreas de educação, segurança e outras atividades rotineiras do Estado nas diversas regiões” (ENA, 2010), entretanto, o que se defende é a descentralização “da parte do orçamento que se refere a projetos de investimento, transferindo efetivamente a responsabilidade sobre a escolha de prioridades aos membros dos CDR” (ENA, 2010, p. 102). É importante para a SDR ter mais autonomia orçamentária pois só então poderá ser potencializado o poder dos CDR de discussão de projetos, aprovando somente aqueles projetos que realmente são necessários ao desenvolvimento regional, e não como ocorre atualmente em que todos os projetos são aprovados pelo fato de que quem tem o poder de decisão é o governo estadual, e não o CDR em si.

Há outra reclamação por parte das SDR também que, segundo as entrevistas do estudo da Unc já citado, afirma que “a insistência de uma relação direta e nociva entre alguns prefeitos com deputados ou secretários setoriais para a liberação de verbas cuja distribuição desrespeita a existência do CDR”, ocorrendo muitas vezes dos prefeitos procurarem um deputado ou o próprio secretário setorial para conseguir verba aos seus projetos ao invés de procurar a SDR para a mesma finalidade.

E, há também o problema da “falta de qualificação dos atores diretamente envolvidos no processo de descentralização” (UNC, 2009), pois, “apesar da elevada proporção de servidores com curso superior completo, a análise da estrutura de pessoal

das SDR apresenta evidências sobre a necessidade de sua readequação” (ENA, 2010). Ainda de acordo com o Relatório do Ena, foi constatado que a “concentração dos esforços ocorre na realização de atividades rotineiras da gestão pública e não na elaboração de projetos articulados em torno de um plano de desenvolvimento regional”(ENA, 2010, p. 97), sendo isto algo a ser revisto pois o intuito da SDR é o de atuar como sendo uma estrutura que visa o desenvolvimento regional e não uma estrutura burocrática, tendo em sua rotina atividades de gestão pública como ocorre em outras estruturas do governo.

Um ponto a ser revisto é o do recorte regional das SDR, como já tratado no item anterior, pois na criação das SDR não houve critérios e não se levou em conta as experiências já existentes do recorte regional de Santa Catarina

Um ponto interessante proposto pelo relatório do ENA (2010, p. 104) é o da estruturação e qualificação dos Comitês Temáticos, pois constatou-se que “os CT não estão constituídos em todas as SDR ou existem em número suficiente, e, expressiva proporção de membros dos CDR expressa a necessidade de maior capacitação técnica de membros do CT para subsidiar suas decisões”, demonstrando uma preocupação com os pareceres dados aos projetos, buscando-se assim uma melhor estrutura para que se possa tomar decisões com qualidade.

Diante dos pontos fortes e fragilidades apresentadas, percebe-se que, apesar de haver problemas ainda em relação a alguns pontos importantes a serem revistos, a ideia da descentralização é boa, considerando que a descentralização visa promover o desenvolvimento regional de acordo com características econômicas, sociais e culturais de cada região. Como a experiência catarinense nesses 10 anos, pode-se apontar erros que podem ser resolvidos, e, destaca-se a característica mais marcante e importante das SDR que é o de aumentar o diálogo entre os vários agentes envolvidos no processo, indo desde o município, a sociedade civil organizada até o governo estadual central.

Depois do advento e da nova configuração da estrutura organizacional do Estado de Santa Catarina, vários trabalhos foram feitos com o intuito de analisar as SDR em seus diversos aspectos, tornando importante conhecer os objetivos e as conclusões destes trabalhos para que se possa ter a noção de como se encontra as SDR em suas diversas circunstâncias. Por isso, são expostos os resultados de alguns trabalhos que nos traz informações importantes em relação a experiência catarinense de descentralização.

Entre os trabalhos acerca das Secretarias de Desenvolvimento Regional do Estado de Santa Catarina, há o artigo intitulado de “As secretarias regionais e a política

de desenvolvimento regional de Santa Catarina” que tinha por objetivo analisar a relação entre a distribuição dos recursos nas SDR usando como base o IDH, as considerações que foram feitas neste trabalho são a de que, com relação ao recorte regional, não foi considerado as experiências anteriormente estabelecidas no Estado, sendo que este recorte “difere de todos os recortes existentes: Associações de municípios, IBGE, Bacias hidrográficas, Regiões metropolitanas e Fóruns de Desenvolvimento Regional (BUTZKE e GOULARTI, 2012, p. 22)”. Há a constatação de que os recursos públicos tem concentração maior nas SDR com IDH mais elevado, contrariando assim o compromisso do governo estadual de distribuição dos recursos levando em conta o IDH (BUTZKE e GOULARTI, 2012).

No que tange o orçamento, há a constatação de que entre o recurso orçado e o realizado há uma diferença de em média 60%, segundo Butzke e Goularti (2012), e, na distribuição dos recursos de acordo com cada mesoregião do Estado, vê-se a “concentração dos recursos nas regiões mais desenvolvidas, contrariando os objetivos assumidos no Plano 15” (BUTZKE e GOULARTI, 2012).

Na tese de Dário (2004), com o título de “Proposta de Rearranjo das Práticas de Gestão Pública para o Novo Sistema de Descentralização Administrativa de Santa Catarina Atuar como Regiões de Aprendizagem”, o autor vai a defesa de que a descentralização é um tipo de gestão que permite o governo central se aproximar da população com o intuito de formular políticas públicas. Esta pesquisa discutiu “o processo de gestão e implantação de novas práticas gerenciais desenvolvidos pelo governo estaduais em vários níveis, dentro de regiões territoriais estabelecidas” (DARIO, 2004). Foi proposto por Dário (2004), está a de “ampliar a capacidade técnica, solucionar dificuldades decorrentes da falta de entendimento, quebrar resistências políticas contrárias ao processo e fazer alianças estratégicas com a sociedade civil organizada” (DARIO, 2004).

A dissertação de mestrado de Damo (2006) com o título “Análise da descentralização administrativa do governo do Estado e os efeitos da fragmentação territorial no oeste catarinense”, teve como meta avaliar a divisão que as SDR proporcionavam a região oeste de Santa Catarina, partindo do da ideia que “a estruturação espacial da administração pública estadual, pela forma e critérios tomados de fragmentação existente, provocou conflitos para o planejamento regional.”. A autora chegou a conclusão que, assim como outros autores também, na adoção da descentralização do Estado, não levou-se em consideração critérios técnicos no recorte

promovido pelas SDR, desrespeitando “a rede de articulações institucionais históricas constituídas e não levou em conta a articulação e a complementaridade entre as ações das diferentes esferas do governo” (DAMO, 2006). A autora propôs a revisão do recorte territorial promovido pelas SDR para uma melhor gestão pública descentralizada.

O Relatório da Escola Nacional de Administração, intitulado de “A experiência catarinense de descentralização administrativa: Indicadores socioeconômicos e avaliação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (período de 2003-2010) tem por objetivo “fazer um reconhecimento geral da situação atual e realizar uma avaliação preliminar da nova estrutura administrativa, como passo inicial para a elaboração e a implantação de sistema de acompanhamento e avaliação permanente” (ENA, 2010). Como resultados, com relação a estrutura e número das SDR, a maioria dos conselheiros regionais considera o número de servidores e o total de cargos comissionados adequado, e “com relação à qualificação do quadro de servidores das SDRs, apenas metade da amostra de conselheiros destaca como adequada.” (ENA, 2010). Constatou-se que “a concentração dos esforços ocorre na realização de atividades rotineiras da gestão pública e não na elaboração de projetos articulados em torno de um plano de desenvolvimento regional.” (ENA, 2010). No que diz respeito ao número de SDR, há a divisão de opiniões entre os conselheiros, uns acham adequada outros não.

Em relação aos CDR, “a maioria dos representantes do poder público e da sociedade civil participantes dos CDR avalia os resultados do processo de descentralização da gestão pública como bons e excelentes.” (ENA, 2010).

Em relação aos indicadores socioeconômicos analisados, as regiões com maior crescimento econômico são aquelas com melhores indicadores de saúde e educação (ENA, 2010). Há também a melhoria dos indicadores socioeconômicos adotados no estudo, comparando o período anterior a implantação das SDR com um período em que as SDR já estavam implantadas. Outro ponto destacado é que, de um modo geral, há uma diminuição das “disparidades entre as regiões no que concerne aos níveis dos indicadores socioeconômicos considerados” (ENA, 2010). Entre as dificuldades das SDR, foram destacados problemas como a falta de orçamento para investimentos pois os recursos ainda estão muito concentrados nas secretarias setoriais e a falta de Comitês Temáticos em algumas SDR, que faz com que os projetos não tenham o parecer técnico.

Na dissertação de mestrado de Rudnick (2010), intitulada de “A política de descentralização administrativa e o desenvolvimento regional em Santa Catarina” que investigou a capacidade da descentralização administrativa promover o

desenvolvimento nas regiões deprimidas economicamente, a autora fez a análise dos investimentos repassados às SDR do período de 2003 a 2009 e chegou a conclusão que as SDR que mais receberam investimento no período analisado foram as que são mais desenvolvidas economicamente.

Na tese de doutorado em administração de Taisa Dias (2012), intitulada de “Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional” que teve o objetivo de analisar se a descentralização catarinense, promovida em 2003 e existente até atualmente, vem sendo permeada por elementos de governança pública analisados pela autora, sendo os elementos os seguintes:

- 1) Coprodução do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil.
- 2) Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações.
- 3) Delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward e upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes.
- 4) Ênfase na eficiência e eficácia, associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos.
- 5) Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional.

A autora realizou entrevistas com atores regionais de uma amostra das SDR e em sua análise chegou a conclusão que de acordo com os elementos analisados “o conjunto de elementos encontrado coloca a administração pública catarinense no movimento de mudança de governo para governança, contudo, de maneira heterogênea.” (DIAS, 2012). Há elementos de governança pública em diversos níveis na experiência de descentralização catarinense.

6 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS NAS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE 2003 A 2012

6.1 INTRODUÇÃO

Diante da reclamação das SDR com relação a constatação em alguns trabalhos de que estas não possuem recursos suficientes para colocarem todos os seus projetos em prática, resolveu-se analisar esta questão com o intuito de constatar quantitativamente o modo como são distribuídos os recursos do Estado de Santa Catarina e averiguar se juntamente com a descentralização da estrutura física do governo estadual catarinense houve essa mesma preocupação em descentralizar o orçamento do Estado. O período analisado começa em 2003, que é o ano de criação das SDR e não havia valores orçados para estas justamente pelo fato de serem estruturas novas, até o ano de 2012, que é o ano que entra em vigor o novo PPA elaborado pelo governo de Raimundo Colombo, pois, até então, de 2004 a 2012 estava em vigor os PPA's elaborados pelo governo do ex-governador Luiz Henrique, que é o idealizador deste modelo em Santa Catarina. Apesar do ano de 2003 não haver valores orçados para as SDR, houve valores realizados para estas.

Neste capítulo é analisada a distribuição dos recursos do governo estadual para as 36 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional no período compreendido entre 2003 a 2012. Foram considerados os valores orçados e os valores realmente executados para as 36 SDR no período analisado.

Este capítulo está dividido em duas partes, sendo que a primeira faz uma análise geral do orçamento geral do Estado, evidenciando a distribuição dos recursos orçados e realizados no período de 2003 a 2012 em cada esfera do governo estadual, bem como a diferença dos valores orçados e realizados no período acumulado. Ainda nesta parte, se faz uma comparação entre os valores orçados e os valores executados no período da análise para cada SDR. Na segunda parte são levados em conta os recursos realizados para todas as SDR e relaciona-se estes recursos com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) com a finalidade de visualizar se os recursos realizados estão concentrados mais nas SDR que possuem maiores ou menores IDH.

6.2 ANÁLISE DO ORÇAMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PARA AS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE 2003 A 2012

O orçamento geral do Estado de Santa Catarina foi analisado dividindo-se em três principais esferas, sendo os Poderes, as Secretarias Setoriais e as Secretarias Regionais, a fim de possibilitar a análise dos dados.

Na Tabela 6 encontram-se aos valores acumulados da dotação inicial e dos valores executados nos Poderes, nas Secretarias setoriais e nas Secretarias regionais do Estado de Santa Catarina no período de 2003 a 2012 para uma melhor visualização do comportamento do orçamento estadual no período analisado:

Tabela 6 – Dotação inicial e valores executados acumulados do período de 2003 a 2012 do Estado de Santa Catarina para os Poderes, Secretarias setoriais e Secretarias regionais

Unidade orçamentária	Dotação Inicial	Executado
Poderes	R\$ 15.737.633.544,22	R\$ 14.566.624.073,25
%	11,41%	11,86%
Secretarias Setoriais	R\$ 117.505.968.827,87	R\$ 104.338.647.176,71
%	85,19%	84,94%
Secretarias Regionais	R\$ 4.357.094.154,10	R\$ 3.397.629.791,29
%	3,16%	2,77%
Orçamento Geral do Estado	R\$ 137.930.284.970,77	R\$ 122.832.390.892,34
%	100,00%	100,00%

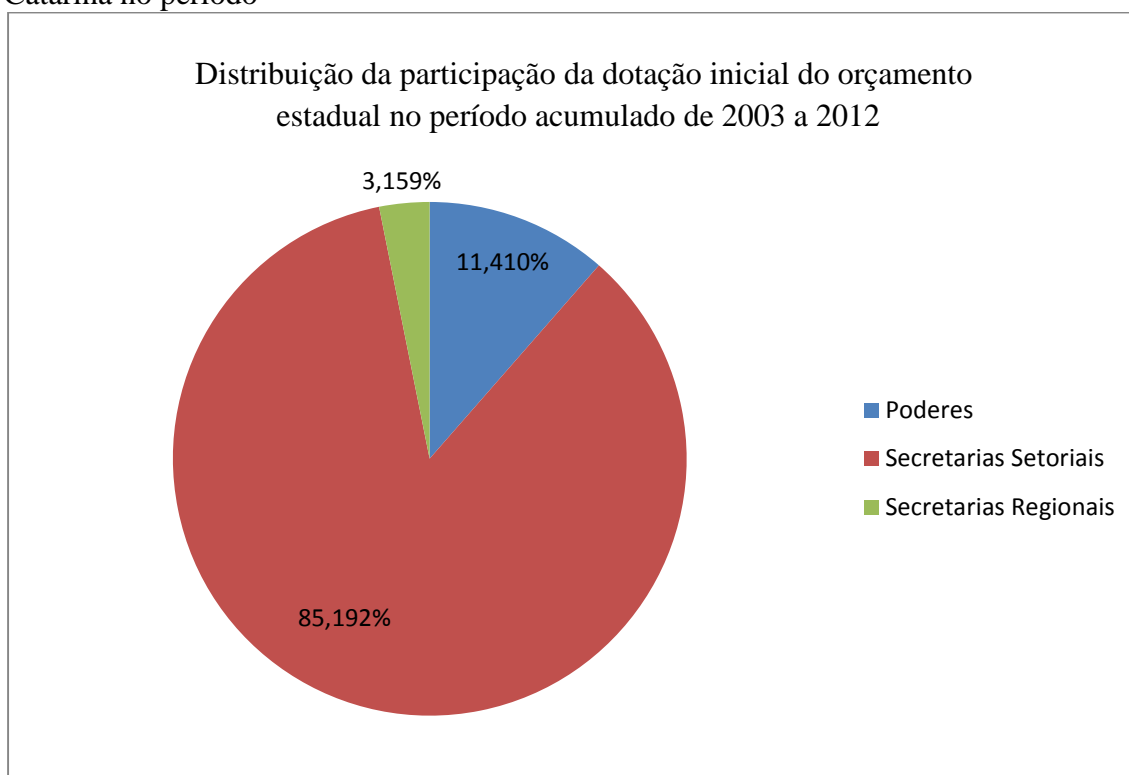
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda de SC.

Diante das informações encontradas na Tabela 6, percebe-se que as Secretarias Setoriais possuem os maiores valores tanto na dotação inicial quanto nos valores realmente executados, ficando estas com 85,19% da participação no orçamento total do Estado na dotação inicial e com 84,94% de participação nos valores executados do governo estadual no período. Já os Poderes ficaram com uma participação de 11,41% na dotação inicial e 11,86% nos valores executados. Nesta esfera percebe-se que os valores da dotação inicial são menores do que os valores efetivamente executados, mas mesmo assim, há um leve aumento da participação dos Poderes no orçamento total do Estado nos valores executados em relação a dotação inicial, como pode ser melhor visto na Tabela 6. Em relação às Secretarias regionais, pode-se ver que esta possui a mais baixa participação no orçamento geral do Estado tanto observando os valores de sua dotação inicial quanto os valores executados efetivamente. Assim como nas outras esferas, as secretarias regionais possuem os valores executados menores que sua dotação inicial, e

estas perdem participação no orçamento total do Estado nos valores executados em relação a sua participação geral na dotação inicial.

Para melhor visualizar a participação da dotação inicial do orçamento do Estado de Santa Catarina, pode-se ver, como já constatado, que no acumulado de 2003 a 2012 a dotação inicial é maior do que o executado neste mesmo período em todas as esferas do orçamento geral do Estado, como pode ser melhor visualizado no Gráfico 1.

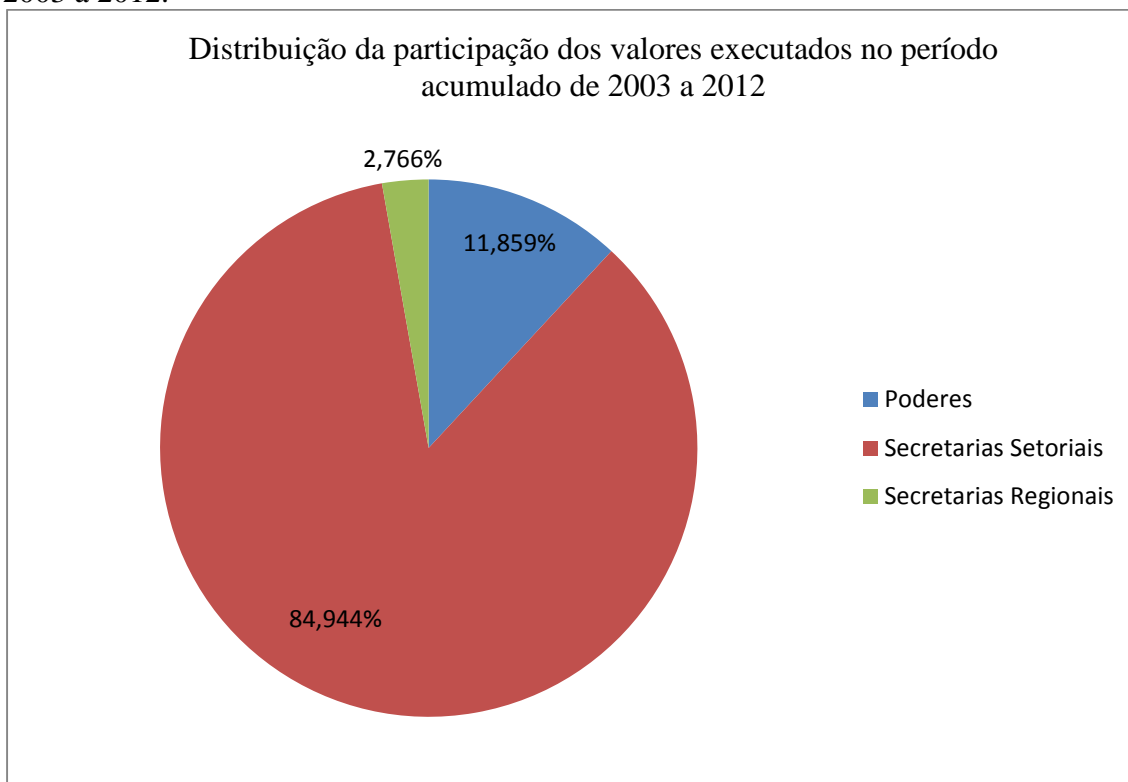
Gráfico 1 – Distribuição dos valores orçados do orçamento geral do Estado de Santa Catarina no período



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda

Observa-se, como já comentado anteriormente, que a dotação inicial das secretarias setoriais no período analisado é sempre maior do que das outras instâncias do Estado e que as secretarias setoriais tem uma participação superior a mais da metade da dotação inicial total do orçamento geral do Estado. Por sua vez, o Gráfico 2o mostra os valores executados das SDR no período de 2003 a 2012, vindo da mesma direção que o gráfico anterior, demonstrando que as setoriais possuem além da maior dotação inicial do Estado, o maior valor realizado também.

Gráfico 2 – Distribuição dos valores executados do orçamento geral do Estado de SC de 2003 a 2012.

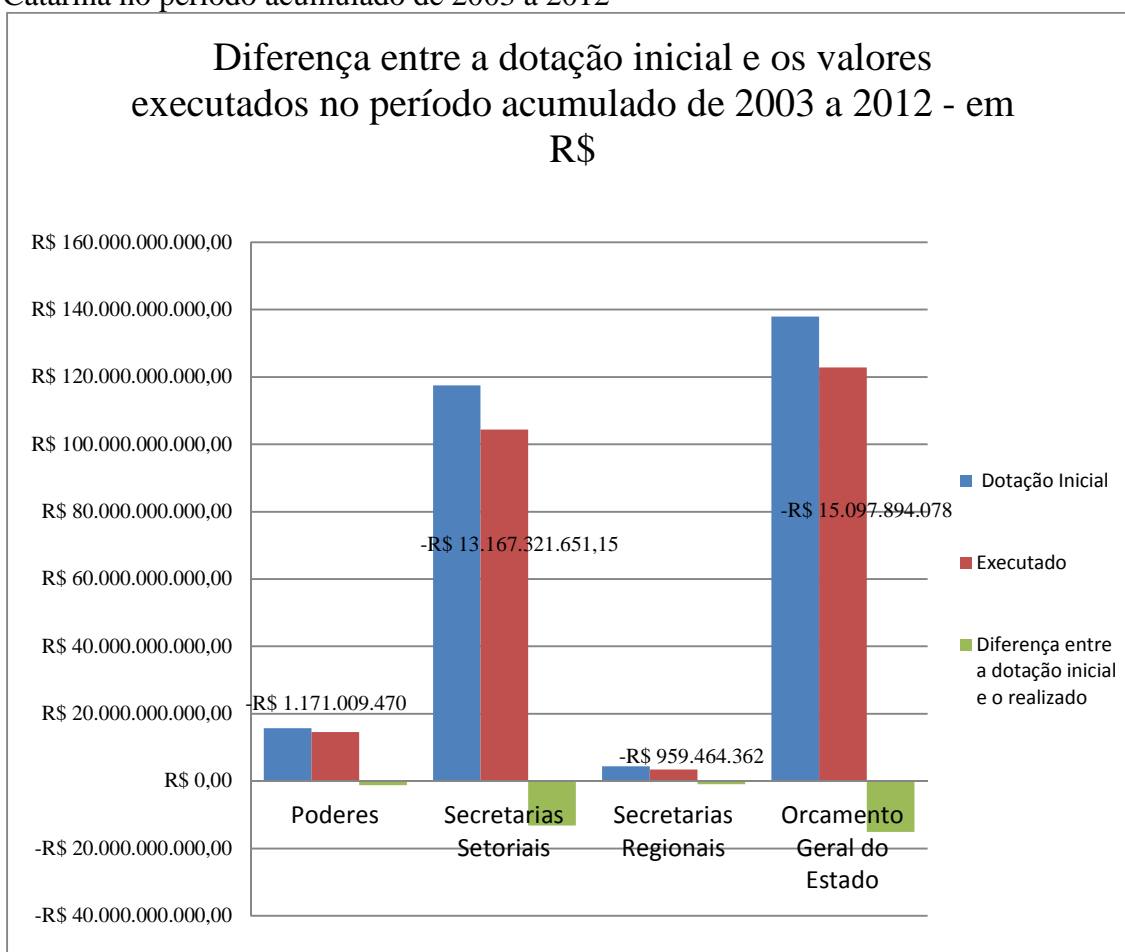


Fonte:Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda.

Os Gráficos 1 e 2 combinados mostram que há diferenças entre a dotação inicial e os valores realmente executados no período em todas as esferas.

Encontra-se melhor visualização da diferença entre o orçado e o realizado para cada esfera estadual no Gráfico3:

Gráfico 3 – Diferença entre os valores orçados e executados no Estado de Santa Catarina no período acumulado de 2003 a 2012



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda de SC.

Para ver com mais detalhes com o objetivo de comparar o comportamento da participação dos valores orçados e realizados para dos Poderes, das Secretarias setoriais e das Secretarias regionais no orçamento geral do Estado, encontra-se na Tabela 7 que expõe estas informações que possibilitam entender melhor a composição da participação de cada esfera estadual no orçamento geral do Estado de Santa Catarina.

Tabela 7: Participação dos valores orçados e realizados do orçamento geral do Estado de Santa Catarina no período de 2003 a 2012.

Participação do orçamento e realizado de 2003 a 2012 no orçamento geral do Estado				
Unidade orçamentária	Poderes	Secretarias Setoriais	Secretarias Regionais	Orçamento geral do Estado
2003 - Dotação inicial	7,05%	92,95%	0,00%	100,00%
2003 - Executado	10,31%	89,50%	0,18%	100,00%
2004 - Dotação inicial	9,52%	87,13%	3,36%	100,00%
2004 - Executado	10,35%	87,96%	1,69%	100,00%
2005 - Dotação inicial	9,81%	86,91%	3,28%	100,00%
2005 - Executado	10,34%	86,74%	2,92%	100,00%
2006 - Dotação inicial	11,55%	84,21%	3,70%	100,00%
2006 - Executado	12,72%	83,45%	3,83%	100,00%
2007 - Dotação inicial	12,21%	83,45%	3,70%	100,00%
2007 - Executado	13,02%	83,49%	3,48%	100,00%
2008 - Dotação inicial	12,94%	82,48%	3,92%	100,00%
2008 - Executado	13,49%	81,48%	5,03%	100,00%
2009 - Dotação inicial	11,93%	83,06%	4,79%	100,00%
2009 - Executado	11,60%	85,60%	2,80%	100,00%
2010 - Dotação inicial	12,34%	83,73%	3,65%	100,00%
2010 - Executado	11,92%	85,20%	2,88%	100,00%
2011 - Dotação inicial	13,30%	82,97%	3,73%	100,00%
2011 - Executado	12,38%	81,67%	2,44%	100,00%
2012 - Dotação inicial	13,30%	84,32%	2,17%	100,00%
2012 - Executado	12,19%	85,46%	2,35%	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda do Estado de SC.

Como já exposto no Gráfico 3 acerca da diferença entre o valor orçado e o executado no período acumulado de 2003 a 2012, pode-se visualizar novamente que as Secretarias setoriais tanto na dotação inicial quanto nos recursos executados tem sempre a maior participação no orçamento geral do Estado em relação às outras duas esferas (Secretarias regionais e Poderes), contando sempre com mais da metade do orçamento geral do Estado nas duas variáveis analisadas (dotação inicial e valor executado).

Com relação aos Poderes, pode-se ver que na maioria dos anos do período em questão, a sua participação na dotação inicial é sempre menor do que no valor executado, com exceção dos anos de 2009 e 2010, mas mesmo nestes anos a diferença entre a participação na dotação inicial e no valor executado são bem baixas.

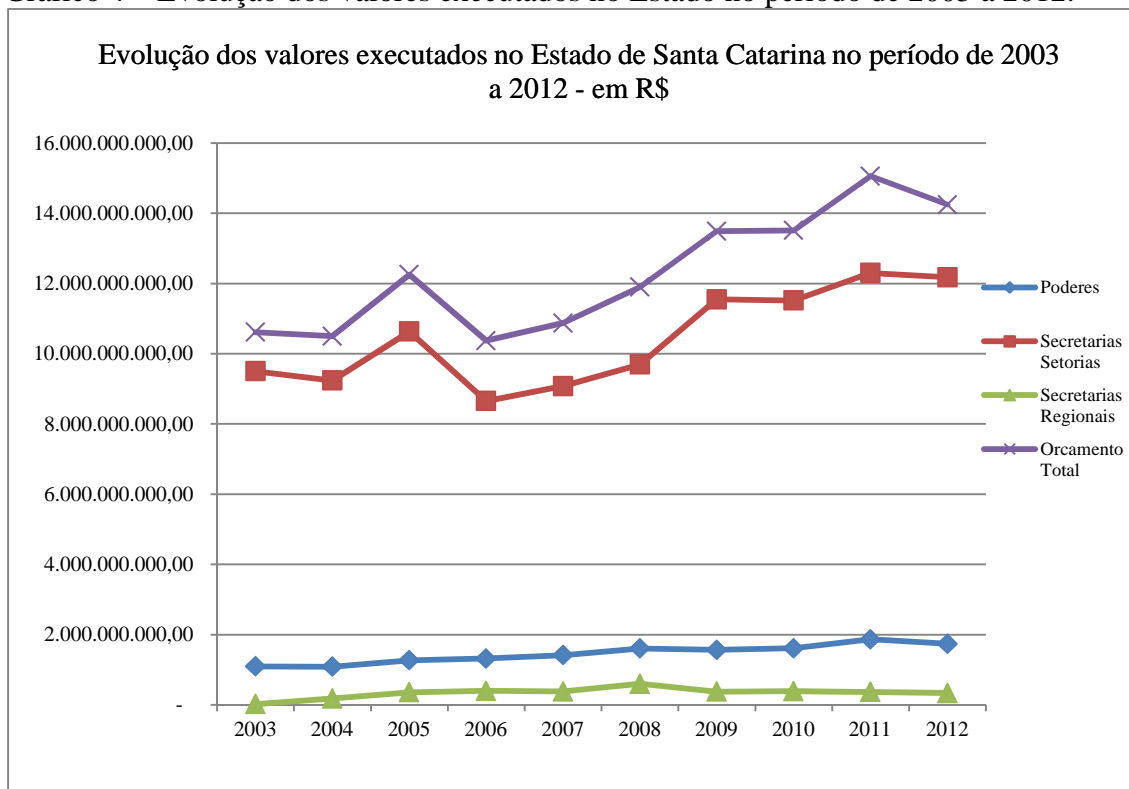
Em relação às Secretarias setoriais, de acordo com o período analisado, no ano de 2003 encontra-se sua maior diferença entre sua participação na dotação inicial e nos valores realmente executados. Neste ano, a sua participação na dotação inicial é expressivamente maior do que no valor executado, talvez porque este foi o ano da

criação das SDR e por isso houve a necessidade de distribuir recursos para estas novas estruturas também e pode-se ver que depois de 2003 a participação das Secretarias setoriais tanto nos valores orçados quanto no realizado nunca mais foi acima de 90%. Nos outros anos há também diferença entre a participação da dotação inicial e do valor executado. Nos anos de 2004 e 2007 a participação do executado foi maior do que o da dotação inicial, e em 2005, 2006 e 2008 a participação dos valores executados foram menores do que a participação da dotação inicial. Já nos anos de 2009 e 2010 as participações das dotações iniciais foram menores do que os do executado com a observação que nestes dois anos houve uma maior diferença entre a participação da dotação inicial e do executado em relação aos outros anos comparados.

Com relação as Secretarias regionais, pode-se observar na Tabela 7 que o ano de 2003 não havia dotação inicial para estas porque neste ano ainda estava em vigência o PPA anterior e como as SDR foram criadas em 2003 não havia previsão orçamentária para esta esfera. Observa-se que, no ano de criação das SDR, estas ficaram com uma participação de 0,18% do orçamento geral do Estado de Santa Catarina. Por sua vez, nos anos seguintes, as SDR já inseridas nos PPAs dos próximos anos, pode-se ver que a participação dotação inicial de 2004 a 2010 é sempre maior do que na dos valores realmente executados pelas Secretarias regionais, com exceção do ano de 2008 em que a participação da dotação inicial é menor do que o do valor executado e do ano de 2006 em que há uma diferença bem pequena entre a participação da dotação inicial e do executado.

Para se ter uma melhor compreensão da trajetória dos valores executados, pois expressam os valores que efetivamente foram postos em prática, é exposto o Gráfico 4 contendo a evolução dos valores executados nas secretarias setoriais, secretarias regionais e nos poderes no período de 2003 a 2012. De acordo com os dados disponibilizados pela Secretaria da Fazenda de Santa Catarina, elaborou-se o Gráfico 4 contendo a evolução do orçamento total do Estado de Santa Catarina separado nas três esferas do Estado.

Gráfico 4 – Evolução dos valores executados no Estado no período de 2003 a 2012.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda

No Gráfico 4 foram considerados os valores executados no período de 2003 a 2012 pelo Estado de Santa Catarina, separados em três principais esferas, sendo elas: os poderes, as secretarias setoriais e as secretarias regionais. Observa-se claramente no Gráfico 4 que mais da metade do orçamento geral do Estado de Santa Catarina vai para as Secretarias Setoriais no período analisado, ficando as secretarias regionais com a menor participação no orçamento geral do Estado de Santa Catarina em todo o período. Isto mostra que o orçamento do Estado é concentrado nas secretarias setoriais, pois há muita diferença entre o orçamento das secretarias setoriais e as regionais, ficando sempre a setorial com o maior volume de recursos do Estado. O período de 2003 a 2010 é o período em que se encontrava como governador do Estado o idealizador do modelo de descentralização do Estado de Santa Catarina, o ex-governador e atual senador (2013) Luiz Henrique da Silveira do PMDB. Mas, o que se observa é que não há um aumento significativo dos recursos para as SDR neste período analisado, o que deveria acontecer já que se o governo central queria levar o governo para mais perto das pessoas. Descentralizar a estrutura administrativa e não descentralizar o orçamento fornece a impressão de que o Estado está ali para ouvir as demandas de cada região, mas executar as obras necessárias depende do governo

central, pois o orçamento das regionais não supre todas as demandas regionais. O Estado é descentralizado administrativamente, mas o dinheiro ainda está concentrado nas setoriais.

Para melhor detalhar para onde foram os recursos destinados as Secretarias Regionais, expõe-se a Tabela 8 contendo as informações do valor total realizado acumulado no período em questão juntamente com a participação que cada SDR representa no total geral das SDR.

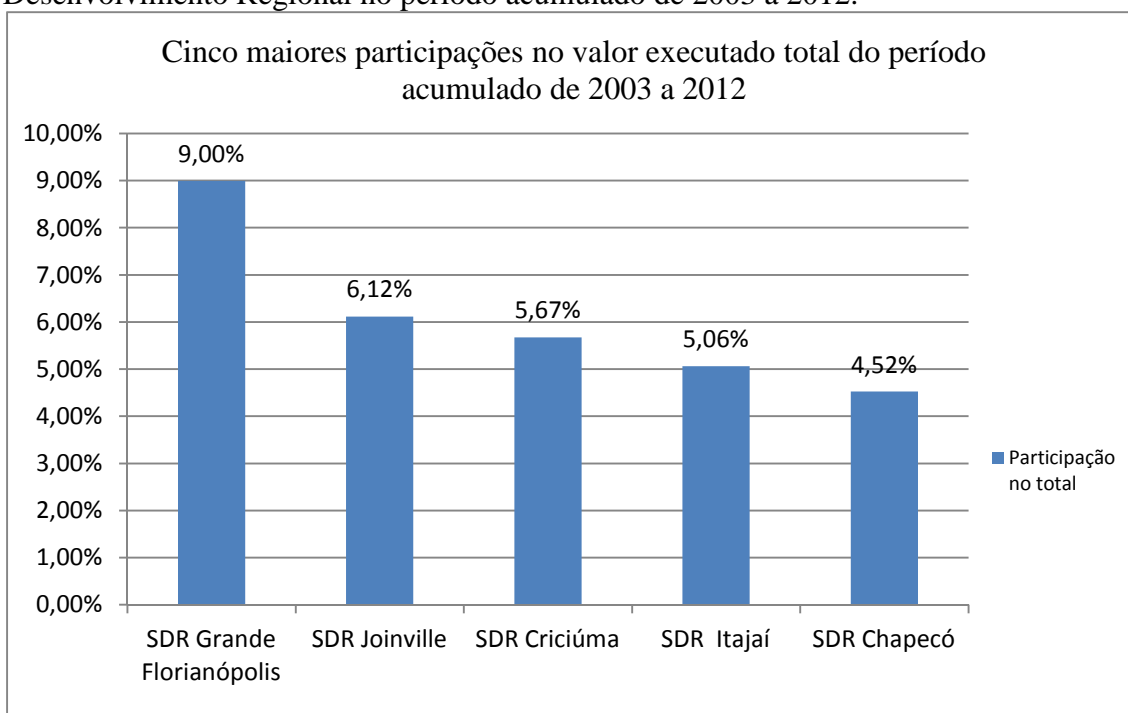
Tabela 8 – Participação das 36 SDR nos valores realizados no período de 2003 a 2012

Secretaria de Desenvolvimento Regional	Valor realizado acumulado de 2003 a 2012- em R\$	Participação
SDR Grande Florianópolis	R\$ 305.719.057,13	9,00%
SDR Joinville	R\$ 207.834.139,33	6,12%
SDR Criciúma	R\$ 192.741.020,71	5,67%
SDRItajaí	R\$ 172.058.879,53	5,06%
SDR Chapecó	R\$ 153.687.589,61	4,52%
SDR Blumenau	R\$ 153.231.897,18	4,51%
SDR Xanxerê	R\$ 132.099.459,43	3,89%
SDR Lages	R\$ 127.356.652,18	3,75%
SDR Araranguá	R\$ 124.199.821,82	3,66%
SDRMafra	R\$ 110.130.685,36	3,24%
SDR Brusque	R\$ 106.498.234,18	3,13%
SDR Joaçaba	R\$ 98.492.804,72	2,90%
SDRLaguna	R\$ 97.347.089,93	2,87%
SDR Tubarão	R\$ 93.736.998,99	2,76%
SDR Caçador	R\$ 89.780.155,92	2,64%
SDR Jaraguá do Sul	R\$ 88.970.310,84	2,62%
SDR Maravilha	R\$ 84.535.157,62	2,49%
SDR Concórdia	R\$ 82.572.411,12	2,43%
SDR Canoinhas	R\$ 80.580.342,97	2,37%
SDR São Miguel D'Oeste	R\$ 79.889.388,23	2,35%
SDR Rio do Sul	R\$ 79.300.843,76	2,33%
SDR São Lourenço do Oeste	R\$ 75.656.316,45	2,23%
SDR Ibirama	R\$ 70.040.873,68	2,06%
SDR São Joaquim	R\$ 65.928.054,08	1,94%
SDR Ituporanga	R\$ 64.646.639,62	1,90%
SDRVideira	R\$ 61.040.348,76	1,80%
SDR Palmitos	R\$ 60.639.085,31	1,78%
SDR Curitibanos	R\$ 58.335.662,61	1,72%
SDR Campos Novos	R\$ 51.497.934,17	1,52%
SDR Dionísio Cerqueira	R\$ 49.273.673,07	1,45%
SDR Taió	R\$ 33.092.611,98	0,97%
SDR Timbó	R\$ 31.906.415,76	0,94%
SDR Braço do Norte	R\$ 29.637.396,63	0,87%
SDR Itapiranga	R\$ 28.704.711,66	0,84%
SDR Quilombo	R\$ 28.459.771,46	0,84%
SDR Seara	R\$ 28.007.355,50	0,82%
TOTAL	R\$ 3.397.629.791,29	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda de SC

Entre as SDR que possuem os maiores valores realizados do período de 2003 a 2012, a SDR da Grande Florianópolis encontra-se em primeiro lugar com os maiores valores executados e a SDR de Seara está em último na participação no total, como pode ser visto na Tabela 8 e mais especificamente no Gráfico 5.

Gráfico 5 – As cinco maiores participações nos valores realizados nas Secretarias de Desenvolvimento Regional no período acumulado de 2003 a 2012.

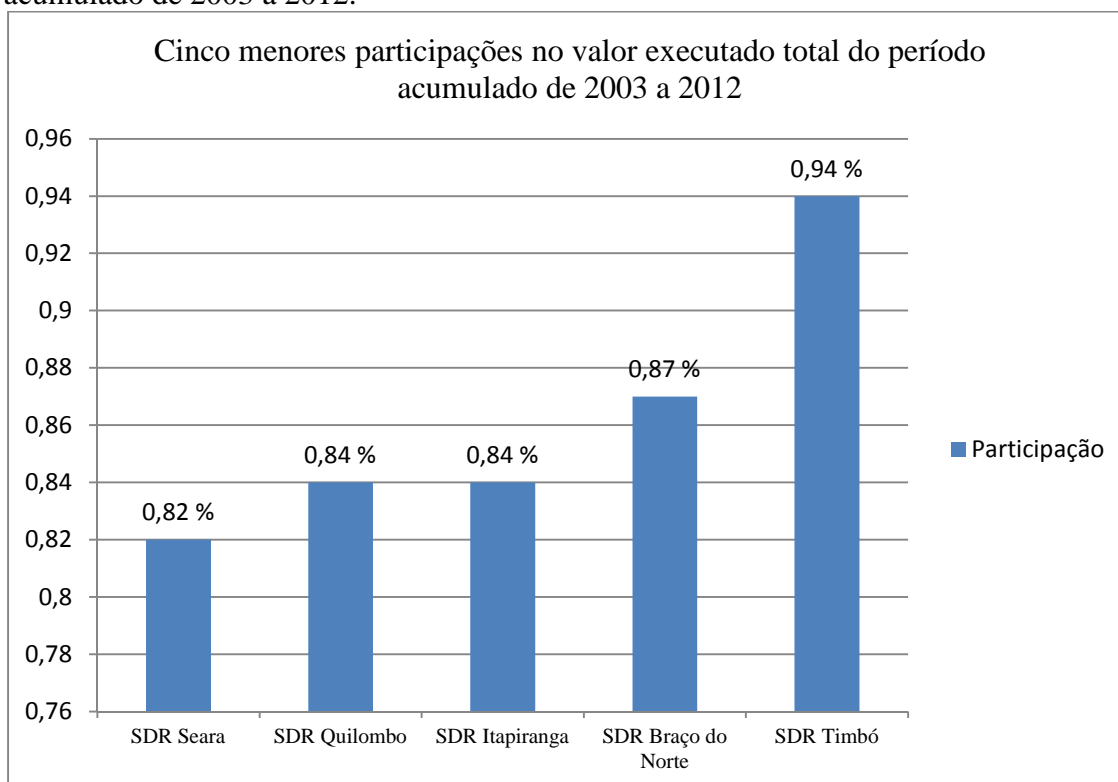


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda

Com relação a participação das SDR com os maiores valores realizados no período de 2003 a 2012, pode-se ver que estas tem uma participação de 30,37% do total do orçamento das SDR no período. No gráfico 5 observa-se que a SDR da Grande Florianópolis possui a maior participação no valor realizado acumulado, contando com 9%, e as cinco juntas possuem uma grande participação no total do período analisado.

Em contrapartida, são apresentadas no Gráfico 6 as SDR com as menores participações nos valores executados no período acumulado de 2003 a 2012.

Gráfico 6 – As cinco menores participações nos valores realizados nas SDR no período acumulado de 2003 a 2012.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda

As SDR com as menores participações no total do executado por todas as SDR no período analisado não chegam a 1% individualmente. E, somando-se a participação das cinco SDR com menores valores executados no período, tem-se 4,31%.

As SDR com as maiores participações possuem 30,37% do total executado no período enquanto que as cinco SDR com menores participações não chegam a 5% do total.

É interessante ver como se comporta o valor executado per capita de cada SDR para ter uma melhor noção se é equilibrada essa distribuição ou se há grandes disparidades neste quesito. Para tanto, construiu-se a Tabela 9 contendo os dados da distribuição dos valores per capita realizados no período de 2010.

Tabela 9 – Valor executado no ano de 2010 per capita para cada SDR

SDR	Realizado per capita em 2010	SDR	Realizado per capita em 2010
SDR Quilombo	R\$ 287,90	SDR Maravilha	R\$ 85,80
SDR Itapiranga	R\$ 155,12	SDR Rio do Sul	R\$ 85,17
SDR São Lourenço D'Oeste	R\$ 145,50	SDR Canoinhas	R\$ 84,64
SDR São Joaquim	R\$ 138,99	SDR Concórdia	R\$ 81,96
SDR Seara	R\$ 137,10	SDR Mafra	R\$ 70,99
SDR Caçador	R\$ 134,66	SDR Xanxerê	R\$ 67,30
SDR Dionísio Cerqueira	R\$ 122,97	SDR Araranguá	R\$ 65,01
SDR Ibirama	R\$ 107,08	SDR Tubarão	R\$ 58,77
SDR São Miguel Doeste	R\$ 107,06	SDR Jaraguá do Sul	R\$ 57,67
SDR Ituporanga	R\$ 101,20	SDR Lages	R\$ 56,83
SDR Taió	R\$ 100,95	SDR Videira	R\$ 53,24
SDR Palmitos	R\$ 93,45	SDR Blumenau	R\$ 50,33
SDR Laguna	R\$ 93,27	SDR Timbó	R\$ 48,69
SDR Chapecó	R\$ 92,30	SDR Brusque	R\$ 47,43
SDR Curitiba	R\$ 91,59	SDR Joinville	R\$ 41,66
SDR Campos Novos	R\$ 90,95	SDR Criciúma	R\$ 40,24
SDR Joaçaba	R\$ 87,10	SDR Itajaí	R\$ 38,52
SDR Braço do Norte	R\$ 86,76	SDR Grande Florianópolis	R\$ 33,70

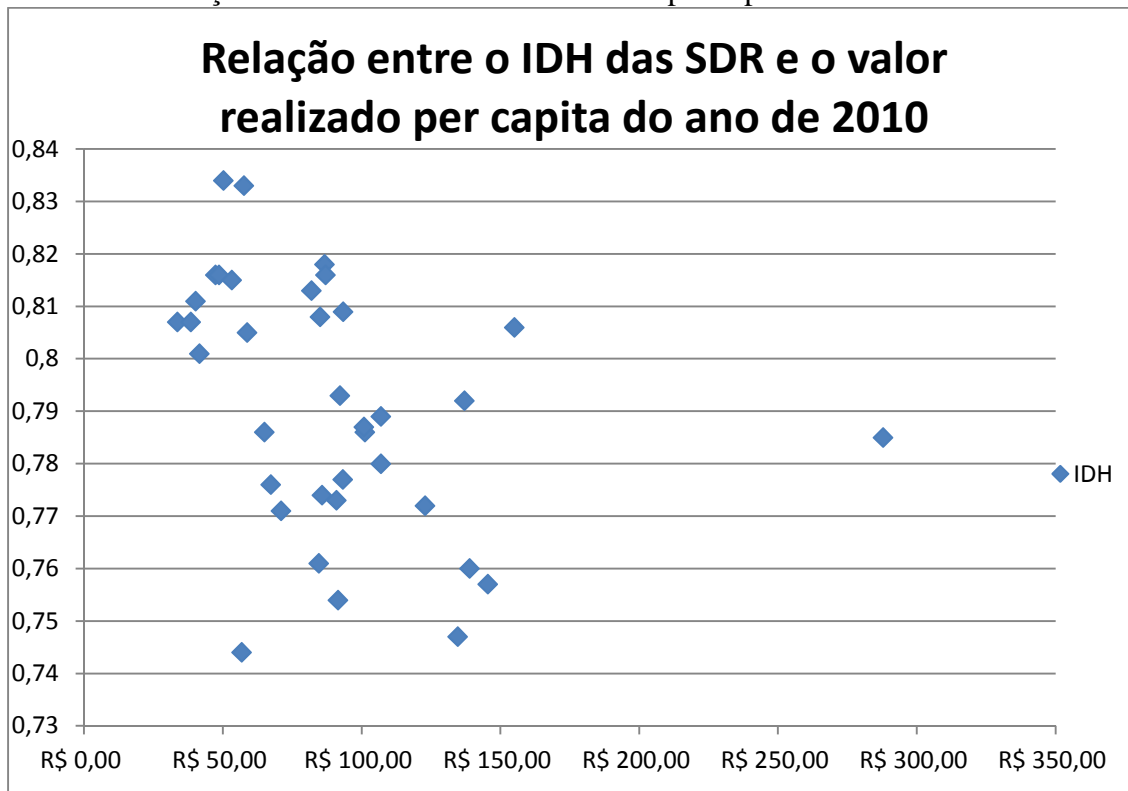
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda e IBGE.

Um fato interessante na Tabela 0 é que a SDR da Grande Florianópolis é a SDR que possui os maiores valores orçados e realizados do período, mesmo assim ainda encontra-se em último lugar quando comparado com as outras SDR no quesito valor realizado pelas SDR per capita. As outras SDR que estão no topo com relação aos maiores valores realizados como mostrado em gráfico anterior também seguem o mesmo caminho da SDR Grande Florianópolis, como é o caso das SDR Itajaí, Criciúma, Joinville, que mesmo com os maiores valores executados acumulados no período de 2003 a 2012, figuram como os piores valores per capita do ano de 2010.

Por sua vez, no topo da lista, encontra-se a SDR de Quilombo, que possui a 2ª pior participação no valor executado acumulado de 2003 a 2012 das SDR, mas mesmo assim é a primeira colocada no quesito valor executado per capita do ano de 2010. Outra SDR que merece destaque é a SDR de Seara, que se encontra com a pior participação no orçamento das SDR do período analisado, mas no per capita está em quinto lugar no ano de 2010 em relação às outras SDR. Diante destes dados, pode-se perceber que há

SDR que recebem um grande volume de recursos comparados com as outras SDR mas possuem seu valor executado per capita baixo.

Gráfico 7 : Relação entre o IDH e o valor realizado per capita das SDR no ano de 2010



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda de SC e PNUD

Pode-se perceber no Gráfico 7 que há uma concentração dos valores realizados no ano de 2010 para as SDR entre R\$ 50,00 per capita e 150,00 per capita, sendo que há 16 SDR com os valores do IDH acima de 0,8 e 20 SDR na faixa do IDH abaixo de 0,79.

AS SDR que tem o IDH acima de 0,8 concentram seus valores per capita até R\$ 100,00. Por outro lado, as SDR que apresentam um IDH abaixo de 0,8 concentram seus valores per capita entre R\$ 50 a R\$ 150.

Diante destes dados, em linhas gerais, observa-se que quanto maior é o valor do IDH menores são os valores realizados per capita e, do mesmo modo, quanto menor o IDH maiores são os valores executados per capita do período analisado.

6.3 COMPARAÇÃO ENTRE O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH) E OS VALORES REALIZADOS NO PERÍODO ACUMULADO DE 2003 A 2012 PARA AS SDR

Torna-se importante comparar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das SDR com os valores executados para cada SDR para visualizar se os valores executados realmente vão para as regiões com os menores IDH como prevê a lei.

Já foi constatado no trabalho de Butzke e Goularti (2012), já citado no capítulo anterior, que relaciona o IDH com os orçamentos acumulados do período de 2007 a 2010, que há uma série de contradições na distribuição dos recursos, pois as SDR que tem o IDH menor deveriam receber mais recursos do Estado, mas não foi isso que se observou no período analisado pelos autores. Torna-se relevante observar se há alguma relação entre os valores executados do período acumulado de 2003 a 2012 e o IDH para verificar se os valores realizados estão seguindo a trajetória traçada pela lei que instituiu as mudava a estrutura do poder executivo estadual e criava as SDR.

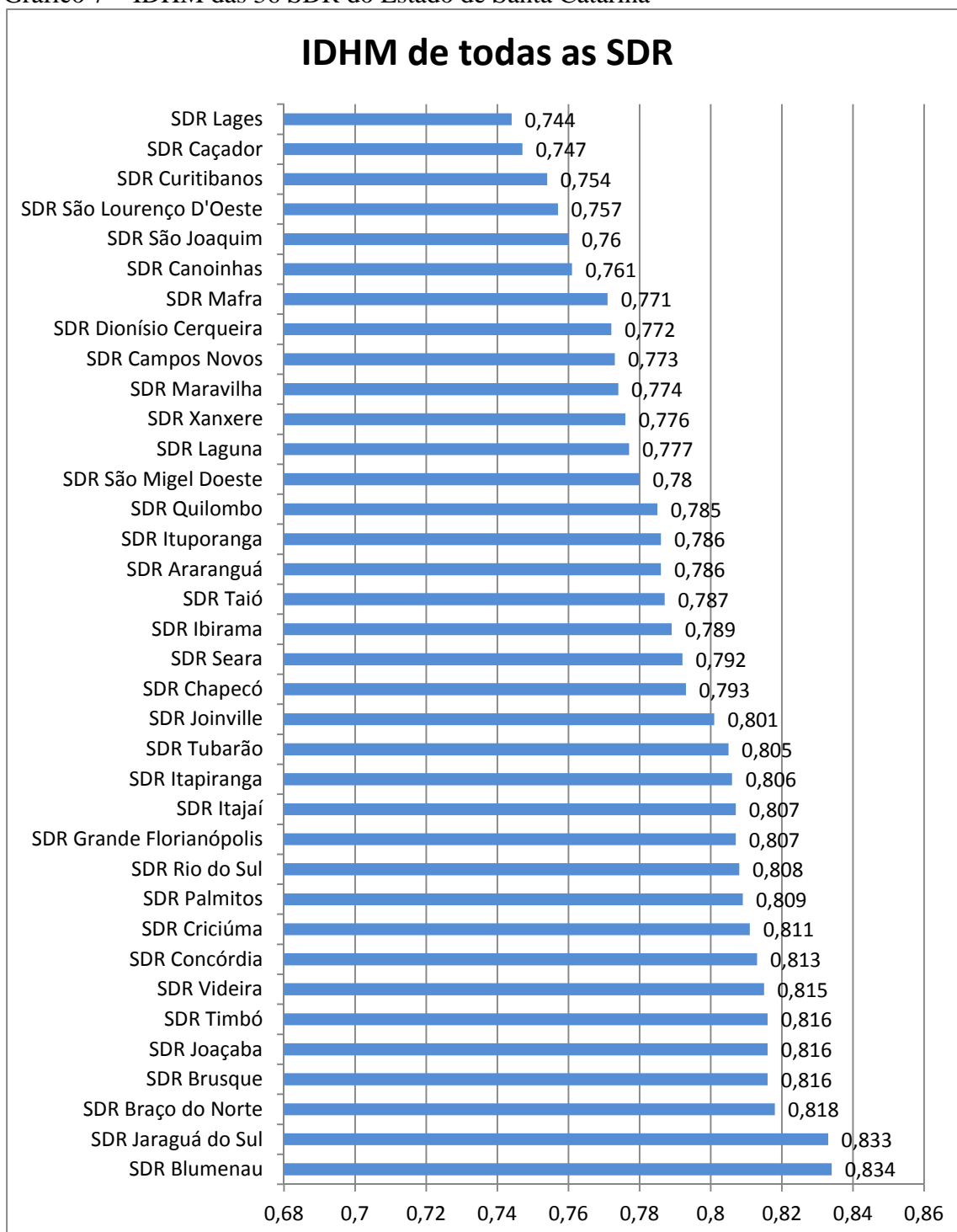
Criou-se um gráfico contendo as informações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) separadas por SDR, calculada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O IDH é “é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde” (PNUD, 2012), e tem como objetivo de sua criação o de “oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento” (PNUD, 2012). No cálculo do IDH são levadas em conta três áreas, que são saúde, educação e renda, e são calculadas da seguinte maneira, expostas a seguir:

Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida;
O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que um criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevalecentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança; e,
O padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência. (PNUD, 2012)

Foram usados neste trabalho os dados do Índice de Desenvolvimento Humano municipal (IDH-M), disponíveis no Atlas de Desenvolvimento Humano de 2003, que são os últimos dados disponíveis até o fim desta pesquisa, que levam em consideração os dados do Censo de 2000 do IBGE. O IDH varia de 0 a 1, sendo 0 quando não há nenhum desenvolvimento humano e 1 quando há o máximo desenvolvimento humano. Assim como o IDH, o IDH-M varia de 0 a 1 e a interpretação é a mesma, quanto mais perto de 1 melhor (PNUD, 2012). O IDH varia entre 0 e 1, com a seguinte classificação: Baixo Desenvolvimento Humano quando o IDH está entre 0 a 0,49, Médio Desenvolvimento Humano quando está entre 0,5 e 0,79, e Alto Desenvolvimento Humano quando o IDH encontra-se entre 0,8 a 1 (PNUD, 2012).

No Gráfico 7 se encontra a relação do IDHM das 36 SDR do Estado de Santa Catarina ordenado do menor IDHM ao maior IDHM:

Gráfico 7 – IDHM das 36 SDR do Estado de Santa Catarina



Fonte: Elaboração com base nos dados do PNUD.

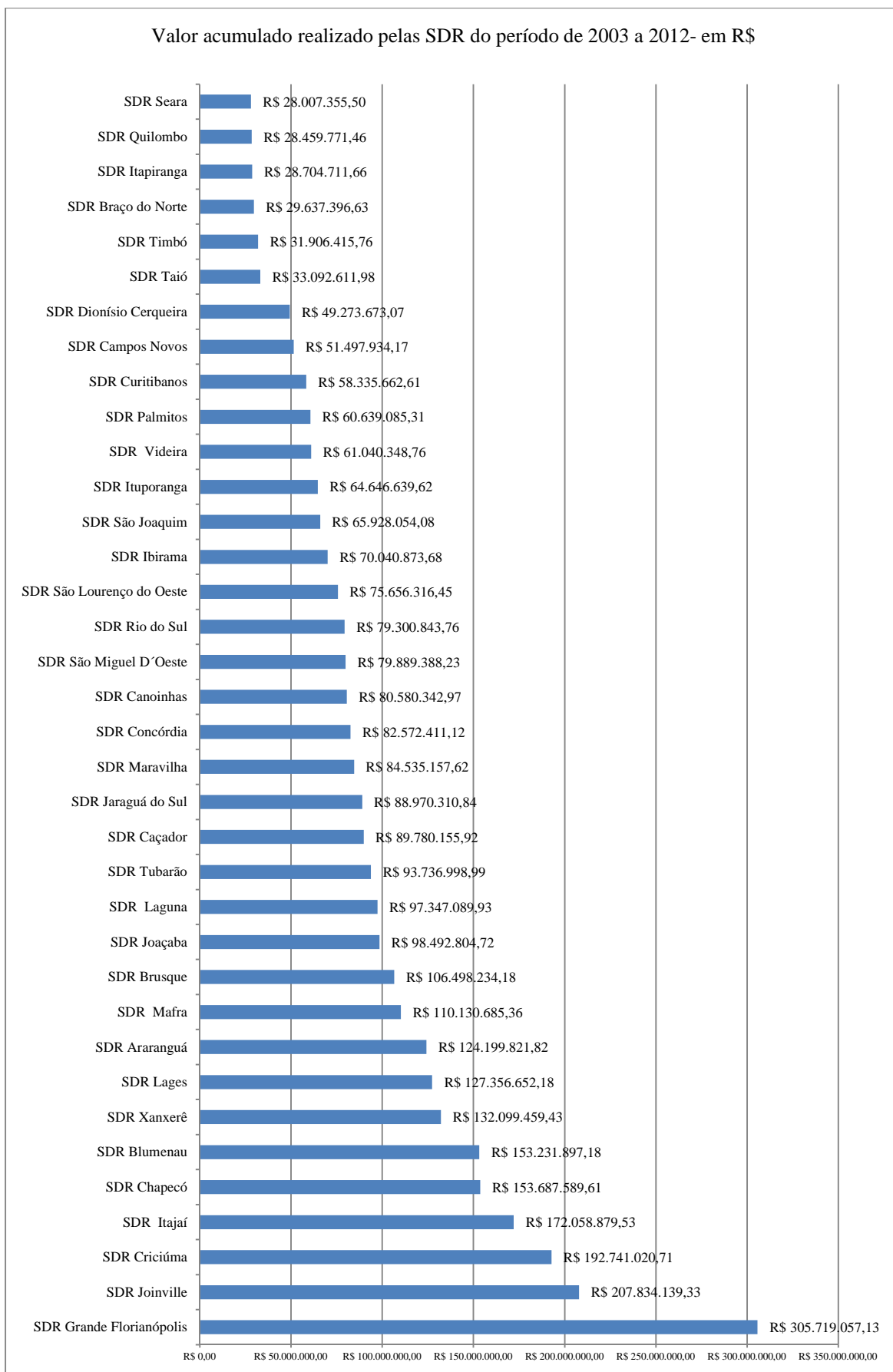
Pode-se visualizar no Gráfico7 do IDH-M das SDR que não há nenhuma com o IDH abaixo de 0,49, o que caracterizaria um baixo desenvolvimento humano. A SDR com o IDH-M mais baixo é a de Lages com o valor de 0,744, considerado como médio desenvolvimento humano. No total são 20 SDR que tem o IDH-M na faixa considerada como médio desenvolvimento humano, e 16 SDR com índices acima de 0,8 que já é

considerada como alto desenvolvimento humano. A SDR com o maior IDH-M é a de Blumenau, contando com um índice de 0,834.

O Estado de Santa Catarina possui um IDH de 0,822. Somente duas SDR possuem valores acima do IDH do Estado, sendo a SDR de Jaraguá do Sul com IDH-M de 0,833 e a SDR de Blumenau com um IDH-M de 0,834. As demais SDR que estão abaixo do IDH estadual variam de 0,744 a 0,818.

É importante mostrar os dados do IDHM para que se possa fazer uma relação a respeito dos valores executados nas SDR e dos valores do IDH, pois, segundo a lei complementar 243/2003 do Estado de Santa Catarina, que implantou o modelo de descentralização no Estado, no que diz respeito ao planejamento, em seu artigo 6º diz que “§ 3º A administração pública estadual deverá promover políticas diferenciadas para equilibrar o desenvolvimento sócio-econômico, atendendo principalmente às regiões com menor índice de desenvolvimento humano.”. E, nesta mesma direção, a lei complementar do Estado de Santa Catarina nº 381/2007, em seu artigo 11º vindo com o mesmo texto da lei anterior, diz que o Estado “deverá promover políticas diferenciadas para equilibrar o desenvolvimento socioeconômico atendendo, principalmente, às regiões cujos municípios detenham menores valores para o IDH”. De 2003 a 2012, que é o período analisado, estava em vigência no conteúdo da lei que o Estado deve priorizar os investimentos nas regiões que detinham os menores IDH. Para visualizar de forma clara se o que aconteceu no período de 2003 a 2012 foi o que a lei previa, listou-se o Gráfico8 contendo os valores acumulados dos valores executados para cada SDR e, logo após, encontra-se a Tabela 10 que relaciona os dados do IDHM de cada SDR com os valores acumulados no período de 2003 a 2012.

Gráfico 8 – Valor acumulado realizado pelas SDR do período de 2003 a 2012-em R\$



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda de SC.

No Gráfico8, como já constatado anteriormente, vê-se que a SDR que mais recebeu recursos do Estado de Santa Catarina é a SDR da Grande Florianópolis, e a que menos recebeu foi a SDR de Seara.

Pode-se visualizar na Tabela 10, ordenado do maior ao menor IDHM, que as cinco SDR com os maiores IDHM possuem uma participação de 14,03% no orçamento total do Estado no período em análise, e as cinco SDR com os menores IDHM possuem 12,28% de participação no total. E, separando as SDR com os Índices do IDHM considerados como de médio desenvolvimento humano (valores entre 0,5 a 0,79), há 20 SDR nesta faixa e o valor realizado por estas SDR representam 47,23% do total, e, as outras 16 SDR que possuem o IDHM considerado como alto desenvolvimento humano (valores entre 0,8 a 1) representam 52,76% do total do valor realizado no período em questão. O valor realizado por todas as SDR ainda encontram-se em maior volume nas SDR com o IDH maiorpois, mesmo com uma quantidade menor de SDR na faixa do IDHM como alto desenvolvimento humano, ainda assim estas SDR representam uma porcentagem maior no total do que a maioria das SDR que encontram-se com o IDHM na faixa considerada como médio desenvolvimento humano.

Tabela 10 – IDHM e valores realizados acumulado de 2003 a 2012 para as 36 SDR- ordenado do maior ao menor IDHM

SDR	Valor pago acumulado de 2003 a 2012- em R\$	Participação do realizado no total	IDH
SDR Blumenau	R\$ 153.231.897,18	4,51%	0,834
SDR Jaraguá do Sul	R\$ 88.970.310,84	2,62%	0,833
SDR Braço do Norte	R\$ 29.637.396,63	0,87%	0,818
SDR Brusque	R\$ 106.498.234,18	3,13%	0,816
SDR Joaçaba	R\$ 98.492.804,72	2,90%	0,816
SDR Timbó	R\$ 31.906.415,76	0,94%	0,816
SDR Videira	R\$ 61.040.348,76	1,80%	0,815
SDR Concórdia	R\$ 82.572.411,12	2,43%	0,813
SDR Criciúma	R\$ 192.741.020,71	5,67%	0,811
SDR Palmitos	R\$ 60.639.085,31	1,78%	0,809
SDR Rio do Sul	R\$ 79.300.843,76	2,33%	0,808
SDR Grande Florianópolis	R\$ 305.719.057,13	9,00%	0,807
SDR Itajaí	R\$ 172.058.879,53	5,06%	0,807
SDR Itapiranga	R\$ 28.704.711,66	0,84%	0,806
SDR Tubarão	R\$ 93.736.998,99	2,76%	0,805
SDR Joinville	R\$ 207.834.139,33	6,12%	0,801
SDR Chapecó	R\$ 153.687.589,61	4,52%	0,793
SDR Seara	R\$ 28.007.355,50	0,82%	0,792
SDR Ibirama	R\$ 70.040.873,68	2,06%	0,789
SDR Taió	R\$ 33.092.611,98	0,97%	0,787
SDR Araranguá	R\$ 124.199.821,82	3,66%	0,786
SDR Ituporanga	R\$ 64.646.639,62	1,90%	0,786
SDR Quilombo	R\$ 28.459.771,46	0,84%	0,785
SDR São Miguel D'Oeste	R\$ 79.889.388,23	2,35%	0,78
SDR Laguna	R\$ 97.347.089,93	2,87%	0,777
SDR Xanxerê	R\$ 132.099.459,43	3,89%	0,776
SDR Maravilha	R\$ 84.535.157,62	2,49%	0,774
SDR Campos Novos	R\$ 51.497.934,17	1,52%	0,773
SDR Dionísio Cerqueira	R\$ 49.273.673,07	1,45%	0,772
SDR Mafra	R\$ 110.130.685,36	3,24%	0,771
SDR Canoinhas	R\$ 80.580.342,97	2,37%	0,761
SDR São Joaquim	R\$ 65.928.054,08	1,94%	0,76
SDR São Lourenço do Oeste	R\$ 75.656.316,45	2,23%	0,757
SDR Curitibaanos	R\$ 58.335.662,61	1,72%	0,754
SDR Caçador	R\$ 89.780.155,92	2,64%	0,747
SDR Lages	R\$ 127.356.652,18	3,75%	0,744
TOTAL	R\$ 3.397.629.791,29	100,00%	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda e PNUD.

É claro que, dado que a limitação da pesquisa que é de analisar os dados da dotação inicial e dos valores realizados pelo Estado de Santa Catarina para as SDR no período acumulado de 2003 a 2012, não se sabe quanto cada região especificamente recebeu de investimentos diretamente das secretarias setoriais e, portanto não pode-se tirar a conclusão, baseado somente nos dados analisados, que realmente os recursos foram mais para as regiões em que possuem maior IDH. O que pode ser constatado com certeza é que, dentre os dados analisados, pode-se visualizar que a maioria dos recursos destinadas as SDR no período em questão vão para as regiões mais desenvolvidas levando-se em conta a media dos IDHM das regiões de abrangência de cada SDR.

7 ANÁLISE DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

7.1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é fazer uma análise da SDR da Grande Florianópolis no período de 2009 a 2012 com relação aos recursos orçados e realizados repassados pelo governo estadual neste período e em quais áreas foram aplicados os recursos realizados. Para isso, foi feita uma coleta de dados na referida SDR usando como centro da análise os relatórios de despesas contendo os valores orçados e realizados para a SDR analisada, disponibilizados pela SDR da Grande Florianópolis e, para complementar estes dados, fez-se uma entrevista com o diretor geral da mesma para se obter informações de caráter qualitativo.

Neste capítulo foram usadas fontes primárias de informação coletadas através de entrevista e fontes secundárias de informação disponibilizadas pela SDR da Grande Florianópolis através dos relatórios de despesa do período de 2009 a 2012 dos recursos orçados e realizados.

7.2 DADOS DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

A Secretaria de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis foi criada no ano de 2003, através da Lei Complementar nº 243/2003, juntamente com a primeira onda de descentralização, onde foram criadas um total de 29 SDR pelo Estado de Santa Catarina.

A SDR da Grande Florianópolis é composta por 13 municípios, sendo eles: Águas Mornas, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São Pedro de Alcântara e São José, com uma população de 891.336 habitantes de acordo com o IBGE (2010), representando uma população de 14,26% do total do Estado de Santa Catarina.

Como já demonstrado anteriormente, a SDR da Grande Florianópolis possui o maior valor realizado no período acumulado de 2003 a 2012. O IDHM da SDR em

análise é de 0,807, considerado como alto desenvolvimento humano. Mas, apesar da SDR em questão possuir o maior valor realizado no período, esta possui também o pior valor executado per capita para o ano de 2010, como já mostrado anteriormente. Para acompanhar melhor esta evidência, encontra-se abaixo uma tabela contendo os valores do valor realizado per capita da SDR para cada ano desde 2003 a 2012, a população da região e com estes dados se calculou o valor realizado per capita anual.

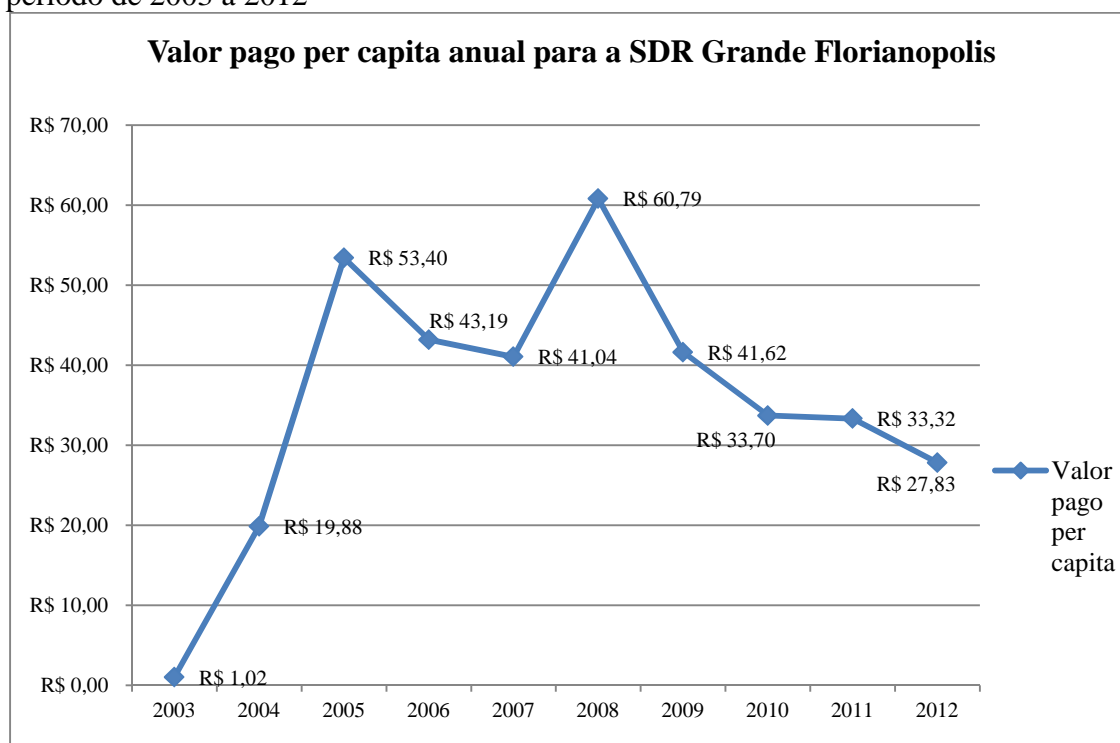
Tabela 11 – Valor realizado per capita da SDR da Grande Florianópolis no período de 2003 a 2012

ANO	VALOR PAGO PER CAPITA
2003	R\$ 1,02
2004	R\$ 19,88
2005	R\$ 53,40
2006	R\$ 43,19
2007	R\$ 41,04
2008	R\$ 60,79
2009	R\$ 41,62
2010	R\$ 33,70
2011	R\$ 33,32
2012	R\$ 27,83

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda de Santa Catarina e do IBGE.

No Gráfico 9 pode-se visualizar melhor a evolução do valor pago per capita para a SDR da Grande Florianópolis:

Gráfico 9 – Evolução do valor executado per capita da SDR da Grande Florianópolis no período de 2003 a 2012



Fonte:Elaboração própria com base nos dados da Secretaria da Fazenda de Santa Catarina e do IBGE.

Percebe-se, de acordo com o Gráfico 9, que de 2003, que foi o ano de implantação das SDR, a 2005 houve um significativo crescimento do valor executado per capita na SDR da Grande Florianópolis. Depois de 2005 o valor executado per capita oscila bastante, sendo o ano de 2008 o período com o maior valor per capita com o valor de R\$ 60,79. O ano com o menor valor executado per capita do período analisado é o ano de 2003 que foi o ano que entrou em vigor a descentralização do Estado e criou-se as SDR, contando com R\$ 1,02 per capita. Mas, como 2003 era o ano de implantação das SDR, pode-se desconsiderar este ano pelo fato das SDR serem estruturas novas na administração pública estadual e de não haver orçamento para estas no último PPA que ainda estava em vigência quando o ex-governador Luiz Henrique da Silveira assumiu a administração pública estadual e criou as SDR.

7.3 ANÁLISE DOS VALORES ORÇADOS POR ÁREA NO PERÍODO DE 2009 A 2012 PARA A SDR DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

Para fazer este item foi usado os relatórios de despesa dos valores orçados disponibilizados pela SDR da Grande Florianópolis e, para classificar a despesa usou-se a classificação de despesas por função, da Portaria número 42/1999 do Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão, que tem por objetivo uniformizar a classificação da despesa em todos os níveis governamentais, exposta na Tabela 12 para melhor visualização:

Tabela 12 – Código da classificação de despesas por função

DESPESAS POR FUNÇÕES		
01 – legislativa	11 - Trabalho	21 - Organização Agrária
02 – Judiciária	12 - Educação	22 – Indústria
03 - Essencial à Justiça	13 - Cultura	23 - Comércio e Serviços
04 – Administração	14 - Direitos da Cidadania	24 – Comunicações
05 - Defesa Nacional	15 - Urbanismo	25 – Energia
06 - Segurança Pública	16 - Habitação	26 – Transporte
07 - Relações Exteriores	17 – Saneamento	27 - Desporto e Lazer
08 - Assistência Social	18 - Gestão Ambiental	28 - Encargos Especiais
09 - Previdência Social	19 - Ciência e Tecnologia	
10 – Saúde	20 – Agricultura	

Fonte: Portaria nº 42/1999, MPOG.

De acordo com a classificação exposta na Tabela 12, dividiu-se nas devidas áreas os valores orçados para a SDR da Grande Florianópolis no período de 2009 a 2012 e elaborou-se a Tabela 13 contendo estas informações:

Tabela 13 – Valores orçados e participação por área das despesas da SDR da Grande Florianópolis de 2009 a 2012

FUNÇÃO	2009	2010	2011	2012	TOTAL
04 - Administração %	R\$ 10.092.795,27 17%	R\$ 9.080.812,18 20%	R\$ 9.681.461,52 21%	R\$ 12.248.628,00 42%	R\$ 41.103.696,97 23%
08 - Assistência Social %	R\$ 0,00 0,00%	R\$ 0,00 0,00%	R\$ 0,00 0,00%	R\$ 0,00 0,00%	R\$ 0,00 0,00%
10 – Saúde %	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 19.700,00 0,07%	R\$ 19.700,00 0,01%
12 - Educação %	R\$ 45.465.540,72 77%	R\$ 31.709.043,44 71%	R\$ 33.654.868,59 73%	R\$ 15.720.291,00 54%	R\$ 126.549.743,75 71%
13 - Cultura %	R\$ 720.823,05 R\$ 0,01	R\$ 647.399,76 R\$ 0,01	R\$ 563.364,64 R\$ 0,01	R\$ 200.000,00 R\$ 0,01	R\$ 0,00
14 - Direitos da Cidadania %	R\$ 117.288,05 0,002%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 117.288,05 0,7%
17 - Saneamento %	R\$ 58.644,03 0,099%	R\$ 52.679,10 0,119%	R\$ 50.124,35 0,108%	R\$ 0,00 0,000%	R\$ 161.447,48 0,090%
18 - Gestão Ambiental %	R\$ 17.593,21 0,03%	R\$ 52.679,10 0,12%	R\$ 0,00 0,00%	R\$ 0,00 0,00%	R\$ 70.272,30 0,04%
23 - Indústria %	R\$ 240.603,54 0,41%	R\$ 526.790,97 1,19%	R\$ 0,00 0,00%	R\$ 0,00 0,00%	R\$ 767.394,51 0,43%
26 - Transporte %	R\$ 379.785,75 0,64%	R\$ 334.525,96 0,75%	R\$ 127.108,34 0,28%	R\$ 126.793,00 0,44%	R\$ 968.213,05 0,54%
27 - Desporto e Lazer %	R\$ 2.218.149,31 3,74%	R\$ 1.992.532,05 4,49%	R\$ 2.120.637,04 4,59%	R\$ 600.000,00 2,08%	R\$ 6.931.318,40 3,88%
TOTAL	R\$ 59.311.222,92	R\$ 44.396.462,56	R\$ 46.197.564,48	R\$ 28.915.412,00	R\$ 178.820.661,96

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de despesa da SDR.

Deacordo com a Tabela 13, observa-se que a área em quemais teve recursos orçados na SDR da Grande Florianópolis foi aárea da educação em todos os anos analisados, contando com mais de 70% dos recursos orçados de cada ano, exceto no ano de 2012, ano em que o orçamento para a SDR diminuiu, no qual estava orçado para a área em questão 54% do total dos valores orçado. Outra área que chama atenção é a área da administração, que contém os valores relacionados a manutenção dos serviços administrativos, ao pagamento dos salários dos servidores da SDR, a manutenção de sistemas de informática, encargos com os estagiários, entre outras coisas. Esta área é a segunda maior área em todos os anos analisados que tem a maior dotação inicial. No anode 2009 essa área contou com 17% do total da dotação inicial da referida SDR, pulando para 20% em 2010, 21% em 2011 e com uma participação de 42% em 2012. Em 2012 houve uma brusca queda no valor orçado para a SDR em relação aos outros anos analisados, como observa-se vendo a Tabela 13. Talvez essa queda tenha ocorrido pela troca de governo, pois em 2012 entrou em vigência o novo PPA feito pelo governo de Raimundo Colombo, e não mais pelo idealizador da descentralização. Observa-se que em 2012 caiu para mais da metade os investimentos em educação em relação aos outros anos.

Para visualizar de forma mais clara quais as áreas da SDR da Grande Florianópolis que tiveram as maiores dotações iniciais, elaborou-se a Tabela 14 contendo as áreas ordenadas dos maiores aos menores valores orçados para o período de 2009 a 2012 para a SDR da Grande Florianópolis, exposta abaixo:

Tabela 14 – Total acumulado dos valores orçados para a SDR da Grande Florianópolis dividida em áreas e ordenada da maior participação a menor.

Função	Total acumulado dos valores orçados de 2009 a 2012	Participação
12 – Educação	R\$ 126.549.743,75	70,77%
04 - Administração	R\$ 41.103.696,97	22,99%
27 - Desporto e Lazer	R\$ 6.931.318,40	3,88%
13 – Cultura	R\$ 2.131.587,45	1,19%
26 - Transporte	R\$ 968.213,05	0,54%
23 – Indústria	R\$ 767.394,51	0,43%
17 - Saneamento	R\$ 161.447,48	0,09%
14 - Direitos da Cidadania	R\$ 117.288,05	0,07%
18 - Gestão Ambiental	R\$ 70.272,30	0,04%
10 – Saúde	R\$ 19.700,00	0,01%
08 - Assistência Social	R\$ 0,00	0,00%
TOTAL	R\$ 178.820.661,96	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SDR Grande Florianópolis.

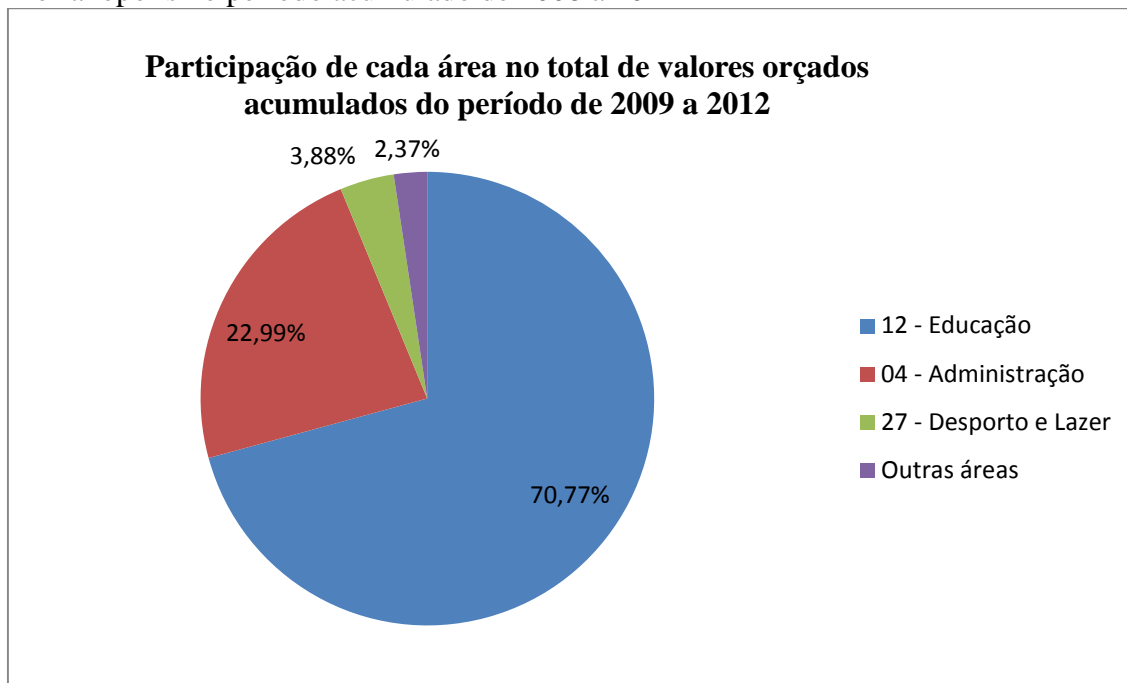
Nota-se na Tabela 14 que, como já constatado anteriormente, a área correspondente a educação conta com a maior participação no total da dotação inicial acumulada no período de 2009 a 2012, com 70,7%, estando bem acima das demais áreas expostas. A área que possui a segunda maior participação é a administração, contando com 22,99% do total da dotação inicial do período. Somando a participação das duas áreas com as maiores dotações iniciais acumuladas tem-se que estas respondem por 93,6% de total de valores orçados para a SDR da Grande Florianópolis.

Entre as áreas de menores participações, tem-se a Desporto e lazer, que conta com atividades como a ampliação e regionalização das atividades turísticas e esportivas. Esta área possui uma participação de 3,88% no total da dotação inicial acumulada do período, sendo a área que mais recebe recursos depois da educação e administração.

Logo após, vem as outras áreas restantes com menos de 2% cada uma na participação da dotação inicial acumulada.

Observa-seno Gráfico 10 as informações da Tabela 14 contendo as participações de cada área no total acumulado da dotação inicial de 2009 a 2012.

Gráfico 10 – Participação de cada área no total de recursos orçados para a SDR Grande Florianópolis no período acumulado de 2008 a 2012



Fonte: Elaboração própria.

Como já considerado, a área com maior participação é a da educação (70,7%), seguida pela da administração (22,9%) e, logo após vem a área de desporto e lazer

(3,88%). A área da cultura fica com a participação de 1,19% e, as demais áreas, num total de 7 áreas, ficando com menos de 1% cada uma individualmente, somam 2,37% do total acumulado da a dotação inicial do período de 2009 a 2012.

7.4 ANÁLISE DOS VALORES REALIZADOS POR ÁREA NO PERÍODO DE 2009 A 2012 PARA A SDR DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

Nesta parteé feita uma análise dos valores executados por área na SDR da Grande Florianópolis e, para isto, usou-se os relatórios de despesa executada disponibilizada pela SDR em questão do período de 2009 a 2012. Na Tabela 15, encontra-se a relação dos valores realizados pela SDR da Grande Florianópolis no período de 2009 a 2012. Os valores expostos na Tabela 15 são os recursos no qual havia dotação inicial para a SDR, os outros repasses de recursos pelas secretarias setoriais em que não estavam orçados na dotação inicial serão considerados depois.

Tabela 15 – Valores realizados e participação por área das despesas da SDR da Grande Florianópolis de 2009 a 2012

ÁREA	2009	2010	2011	2012	TOTAL POR ÁREA
04 – Administração	R\$ 8.260.190,86 26,16%	R\$ 8.161.007,55 29,00%	R\$ 9.604.164,79 31,88%	R\$ 12.084.878,93 44,14%	R\$ 38.110.242,13 32,51%
08 - Assistência Social	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%
10 – Saúde	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%
12 – Educação	R\$ 21.745.127,72 69%	R\$ 19.186.418,77 68%	R\$ 20.163.439,75 67%	R\$ 15.291.647,73 56%	R\$ 76.386.633,97 65%
13 – Cultura	R\$ 393.032,26 1%	R\$ 202.445,77 0,7%	R\$ 100.248,70 0,33%	R\$ 0,00 0%	R\$ 695.726,74 1%
14 - Direitos da Cidadania	R\$ 78.670,96 0,25%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 78.670,96 0,07%
17 – Saneamento	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%
18 - Gestão Ambiental	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%
23 – Indústria	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%	R\$ 0,00 0%
26 – Transporte	R\$ 184.131,51 0,58%	R\$ 15.689,57 0,06%	R\$ 11.896,05 0,04%	R\$ 0,00 0%	R\$ 211.717,14 0,18%
27 - Desporto e Lazer	R\$ 913.615,63 2,89%	R\$ 574.613,05 2,04%	R\$ 250.621,76 0,8%	R\$ 0,00 0%	R\$ 1.738.850,44 1,48%
TOTAL ANUAL	R\$ 31.574.770,12	R\$ 28.140.174,71	R\$ 30.130.371,06	R\$ 27.376.526,66	R\$ 117.221.842,56

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do relatório de despesa da SDR Grande Florianópolis

De acordo com a tabela 15 pode-se visualizar que a área que se destaca nas despesas da SDR em questão é a área da educação, contando com participações superiores a 50% no total do valor realizado de cada ano para a SDR da Grande Florianópolis. A segunda área com maior participação é a administração, com participações acima de 25% em todos os anos que são analisados. As outras áreas mostradas na Tabela (acima) ficam com participações abaixo de 3% em todos os anos analisados.

Na Tabela 16 pode-se visualizar melhor o total dos valores realizados acumulados para a SDR da Grande Florianópolis no período em análise e verificar a participação de cada área no total acumulado do período

Tabela 16 – Total acumulado dos valores realizados para a SDR da Grande Florianópolis dividida em áreas e ordenada da maior participação a menor.

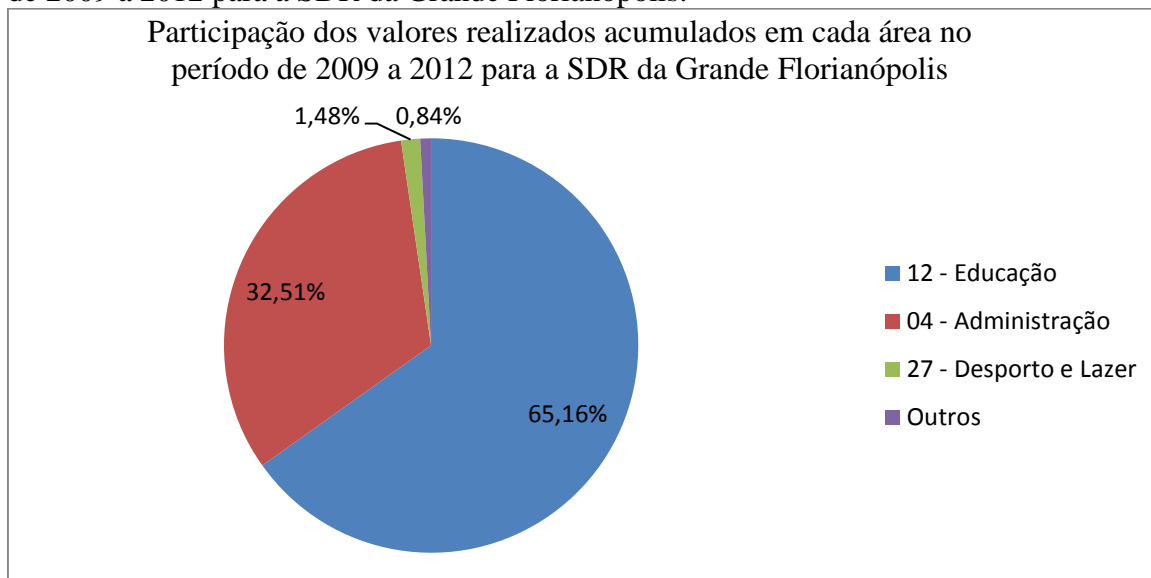
Área	Valor acumulado realizado de 2009 a 2012	Participação
12 – Educação	R\$ 76.386.633,97	65,16%
04 – Administração	R\$ 38.110.242,13	32,51%
27 - Desporto e Lazer	R\$ 1.738.850,44	1,48%
13 - Cultura	R\$ 695.726,74	0,59%
26 - Transporte	R\$ 211.717,14	0,18%
14 - Direitos da Cidadania	R\$ 78.670,96	0,07%
08 - Assistência Social	R\$ 0,00	0,00%
10 - Saúde	R\$ 0,00	0,00%
17 - Saneamento	R\$ 0,00	0,00%
18 - Gestão Ambiental	R\$ 0,00	0,00%
22 - Indústria	R\$ 0,00	0,00%
TOTAL	R\$ 117.221.841,38	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de despesa da SDR.

Constata-se, diante dos dados da Tabela 16, que a área da educação na SDR da Grande Florianópolis é a que mais recebeu recursos no período acumulado de 2009 a 2012, contando esta área com uma participação de 65% no total acumulado. A segunda maior participação fica com a área administração, com 32,5%. Estas duas áreas juntas contam com a participação de 97,5%. As outras áreas expostas na Tabela 16 não chegam a 2% individualmente, contando com menos de 3% da participação do total.

Pode-se visualizar melhor esta constatação no Gráfico 11 que constam a participação das áreas de despesa da SDR da Grande Florianópolis.

Gráfico 11 – Participação dos valores realizados acumulados em cada área no período de 2009 a 2012 para a SDR da Grande Florianópolis.



Fonte: Elaboração própria baseado nos relatórios de despesa da SDR Grande Florianópolis

Há ainda, além dos recursos já orçados que foram realizados expostos nesta parte do trabalho, os recursos que não possuíam dotação inicial, mas que foram repassados pelas secretarias setoriais do Estado em cada ano. Essas receitas não estão incluídas na análise já feita neste item no qual somente fez considerações acerca dos valores realizados que possuíam dotação inicial. Os valores repassados pelas setoriais para a SDR da Grande Florianópolis são considerados separadamente pelo fato de não haver especificação anterior na dotação inicial e também pelo fato de os recursos do repasse de, por exemplo, uma secretaria ser alocada nas mais diferentes áreas, ficando complicada a sua classificação por área. Há secretarias que pode-se visualizar facilmente para onde vão os recursos, como é o caso da Secretaria da Saúde, a da Educação e a do Turismo, Cultura e Esporte, mas há outras que possuem uma série de repasses para as mais diversas áreas, por exemplo, a Secretaria da Fazenda, o Gabinete do Governador e a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável. Por este motivo, os repasses das secretarias setoriais ficaram separados da análise dos recursos que estavam na dotação inicial e foram realizados para a SDR da Grande Florianópolis.

Verifica-se na Tabela 17 os valores repassados para a SDR da Grande Florianópolis no período de 2009 a 2012 pelas setoriais e pelo Gabinete do Governador.

Tabela 17 – Repasse das Secretarias Setoriais do período de 2009 a 2012 para a SDR Grande Florianópolis

Ano	23-Secretaria Turismo, Cultura e Esporte	27 - Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável	41- Gabinete do Governador	45 - Secretaria de Educação	48 - Secretaria de Saúde	52 - Secretaria da Fazenda	Outros	Total
2009	R\$ 976.837,03	R\$ 239.137,44	R\$ 90.958,59	R\$ 26.026,22	R\$ 471.802,21	R\$ 20.365.479,46	R\$ 111.696,37	R\$ 22.281.937,30
2010	R\$ 479.712,81	R\$ 221.779,00	R\$ 73.750,74	R\$ 4.374,47	R\$ 382.059,34	R\$ 33.024.916,91	R\$ 1.296.148,89	R\$ 35.482.742,15
2011	R\$ 10.134.375,43	R\$ 21.052,23	R\$ 3.371.645,80	R\$ 91.693,18	R\$ 847.536,46	R\$ 2.139.317,26	R\$ 3.752.495,33	R\$ 20.358.115,69
2012	R\$ 7.479.367,60	R\$ 60.000,00	R\$ 9.709.654,55	R\$ 2.364.651,24	R\$ 751.484,68	R\$ 3.267.752,94	R\$ 3.535.957,04	R\$ 27.168.868,05
Total	R\$ 19.070.292,87	R\$ 541.968,66	R\$ 13.246.009,67	R\$ 2.486.745,11	R\$ 2.452.882,69	R\$ 58.797.466,57	R\$ 8.696.297,62	R\$ 105.291.663,19
%	18,11%	0,51%	12,58%	2,36%	2,33%	55,84%	8,26%	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de despesa da SDR Grande Florianópolis.

Como visto na Tabela 17, a Secretaria da Fazenda repassou o maior valor do período acumulado de 2009 a 2012 para a SDR da Grande Florianópolis, contabilizando mais de 50% do total acumulado do período. A segunda Secretaria com a maior participação é a do Turismo, Cultura e Esportes, que contou com uma participação de 18% no total do período. As participações acumuladas das duas Secretarias setoriais com as maiores participações somam 73,95%. Os repasses das outras Secretarias e do Gabinete do Governador contam com participações abaixo de 15% individualmente, e no total somam 13,46%.

7.5 ANÁLISE DOS VALORES ORÇADOS E REALIZADOS NO PERÍODO DE 2009 A 2012 NA SDR DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

Nesta parte é feita uma análise dos valores orçados junto com os realizados do período de 2009 a 2012 para a SDR da Grande Florianópolis. Foi verificado o quanto do valor da dotação inicial se cumpriu para as áreas em análise. Na Tabela 18, pode-se visualizar a proporção dos valores realizados em relação aos valores orçados para a SDR da Grande Florianópolis.

Tabela 18 – Valor orçado e realizado e proporção do valor realizado em relação ao orçado para a SDR da Grande Florianópolis no período de 2009 a 2012

	Área	2009	2010	2011	2012	TOTAL	realizado em relação ao orçado
Orçado	04 - Administração	R\$ 10.092.795,27	R\$ 9.080.812,18	R\$ 9.681.461,52	R\$ 12.248.628,00	R\$ 41.103.696,97	92,72%
Realizado		R\$ 8.260.190,86	R\$ 8.161.007,55	R\$ 9.604.164,79	R\$ 12.084.878,93	R\$ 38.110.242,13	
Orçado	08 - Assistência Social	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
Realizado		R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Orçado	10 - Saúde	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 19.700,00	R\$ 19.700,00	0,00%
Realizado		R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Orçado	12 - Educação	R\$ 45.465.540,72	R\$ 31.709.043,44	R\$ 33.654.868,59	R\$ 15.720.291,00	R\$ 126.549.743,75	60,36%
Realizado		R\$ 21.745.127,72	R\$ 19.186.418,77	R\$ 20.163.439,75	R\$ 15.291.647,73	R\$ 76.386.633,97	
Orçado	13 - Cultura	R\$ 720.823,05	R\$ 647.399,76	R\$ 563.364,64	R\$ 200.000,00	R\$ 2.131.587,45	32,64%
Realizado		R\$ 393.032,26	R\$ 202.445,77	R\$ 100.248,70	R\$ 0,00	R\$ 695.726,73	
Orçado	14 - Direitos da Cidadania	R\$ 117.288,05	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 117.288,05	67,07%
Realizado		R\$ 78.670,96	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 78.670,96	
Orçado	17 - Saneamento	R\$ 58.644,03	R\$ 52.679,10	R\$ 50.124,35	R\$ 0,00	R\$ 161.447,48	0,00%
Realizado		R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Orçado	18 - Gestão Ambiental	R\$ 17.593,21	R\$ 52.679,10	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 70.272,30	0,00%
Realizado		R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Orçado	23 - Indústria	R\$ 240.603,54	R\$ 526.790,97	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 767.394,51	0,00%
Realizado		R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Orçado	26 - Transporte	R\$ 379.785,75	R\$ 334.525,96	R\$ 127.108,34	R\$ 126.793,00	R\$ 968.213,05	21,87%
Realizado		R\$ 184.131,51	R\$ 15.689,57	R\$ 11.896,05	R\$ 0,00	R\$ 211.717,13	
Orçado	27 - Desporto e Lazer	R\$ 2.218.149,31	R\$ 1.992.532,05	R\$ 2.120.637,04	R\$ 600.000,00	R\$ 6.931.318,40	25,09%
Realizado		R\$ 913.615,63	R\$ 574.613,05	R\$ 250.621,76	R\$ 0,00	R\$ 1.738.850,44	

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de despesa da SDR da Grande Florianópolis.

Na Tabela 18 observa-se que a área em que possui a maior proporção do valor realizado entre a dotação inicial no período acumulado de 2009 a 2012 para a SDR da Grande Florianópolis é a área da administração, contando com uma participação de 92,72% do realizado no orçado no período analisado. Logo após vem a área Direitos da Cidadania com 67% dos recursos orçados realmente realizados. A área da educação fica com 60,3% dos recursos da dotação inicial realizados. A área da Cultura conta com um percentual de 32,6% dos valores orçados em relação aos valores realizados. As áreas de

Assistência Social, Saúde, Saneamento, Gestão Ambiental, e Indústria possuíam recursos orçados mas não foram realizados. Nas áreas de Transporte e Desporto e Lazer foram realizados menos de 30% dos recursos orçados para cada área.

Para uma melhor visualização, separou-se a Tabela 18 em períodos anuais de 2009 a 2012 os recursos orçados e realizados e fez-se a participação dos recursos realizados em relação ao orçado de cada ano e criou-se as Tabelas 19 e 20

Tabela 19 – Valor da participação dos valores realizados em relação aos valores orçados para a SDR da Grande Florianópolis em 2009 e 2010

	Área	2009	Realizado em relação ao orçado	2010	Realizado em relação ao orçado
Orçado	04 - Administração	R\$ 10.092.795,27	81,84%	R\$ 9.080.812,18	89,87%
Realizado		R\$ 8.260.190,86		R\$ 8.161.007,55	
Orçado	08 - Assistência Social	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
Realizado		R\$ 0,00		R\$ 0,00	
Orçado	10 - Saúde	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
Realizado		R\$ 0,00		R\$ 0,00	
Orçado	12 - Educação	R\$ 45.465.540,72	47,83%	R\$ 31.709.043,44	60,51%
Realizado		R\$ 21.745.127,72		R\$ 19.186.418,77	
Orçado	13 - Cultura	R\$ 720.823,05	54,53%	R\$ 647.399,76	31,27%
Realizado		R\$ 393.032,26		R\$ 202.445,77	
Orçado	14 - Direitos da Cidadania	R\$ 117.288,05	67,07%	R\$ 0,00	0,00%
Realizado		R\$ 78.670,96		R\$ 0,00	
Orçado	17 - Saneamento	R\$ 58.644,03	0,00%	R\$ 52.679,10	0,00%
Realizado		R\$ 0,00		R\$ 0,00	
Orçado	18 - Gestão Ambiental	R\$ 17.593,21	0,00%	R\$ 52.679,10	0,00%
Realizado		R\$ 0,00		R\$ 0,00	
Orçado	23 - Indústria	R\$ 240.603,54	0,00%	R\$ 526.790,97	0,00%
Realizado		R\$ 0,00		R\$ 0,00	
Orçado	26 - Transporte	R\$ 379.785,75	48,48%	R\$ 334.525,96	4,69%
Realizado		R\$ 184.131,51		R\$ 15.689,57	
Orçado	27 - Desporto e Lazer	R\$ 2.218.149,31	41,19%	R\$ 1.992.532,05	28,84%
Realizado		R\$ 913.615,63		R\$ 574.613,05	

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de despesa da SDR da Grande Florianópolis dos anos de 2009 e 2010.

Diante dos dados da Tabela 19, observa-se que tanto em 2009 quanto em 2010 a área em que há a maior proporção do valor realizado em relação aos valores orçados é a área da administração. Em 2009 a área da administração realizou 81,84% dos recursos orçados e em 2010 foram realizados 89,87% dos recursos orçados. A área Direitos da

Cidadania fica com a segunda maior proporção no ano de 2009 com 67% dos recursos orçados realmente executados. A área da Cultura realizou mais da metade dos recursos orçados em 2009, mas em 2010 realizou somente 31,27%. Em 2009 a área da educação realizou 47,83% dos valores orçados e em 2010 realizou 60,5%.

Para as áreas de Saneamento, Gestão Ambiental e Indústria havia dotação inicial, mas não houve recursos realizados para essa área tanto no ano de 2009 quanto no de 2010. As áreas de Transporte e Desporto e Lazer no ano de 2009 realizaram menos de 50% dos recursos orçados para a área e, em 2010 a participação da área de Transporte dos recursos realizados em relação aos orçados não ultrapassou 5% e, a área de lazer ficou com menos de 30% do realizado em relação ao orçado.

Na Tabela 20 encontram-se os valores dos recursos realizados em relação aos orçados para os anos de 2011 e 2012 da SDR da Grande Florianópolis.

Tabela 20 – Valor da participação dos valores realizados em relação aos valores orçados para a SDR da Grande Florianópolis em 2011 e 2012

	Área	2011	Realizado em relação ao orçado	2012	Realizado em relação ao orçado
Orçado	04 - Administração	R\$ 9.681.461,52	99,20%	R\$ 12.248.628,00	98,66%
Realizado		R\$ 9.604.164,79		R\$ 12.084.878,93	
Orçado	08 - Assistência Social	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
Realizado		R\$ 0,00		R\$ 0,00	
Orçado	10 - Saúde	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 19.700,00	0,00%
Realizado		R\$ 0,00		R\$ 0,00	
Orçado	12 - Educação	R\$ 33.654.868,59	59,91%	R\$ 15.720.291,00	97,27%
Realizado		R\$ 20.163.439,75		R\$ 15.291.647,73	
Orçado	13 - Cultura	R\$ 563.364,64	17,79%	R\$ 200.000,00	0,00%
Realizado		R\$ 100.248,70		R\$ 0,00	
Orçado	14 - Direitos da Cidadania	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
Realizado		R\$ 0,00		R\$ 0,00	
Orçado	17 - Saneamento	R\$ 50.124,35	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
Realizado		R\$ 0,00		R\$ 0,00	
Orçado	18 - Gestão Ambiental	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
Realizado		R\$ 0,00		R\$ 0,00	
Orçado	23 - Indústria	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
Realizado		R\$ 0,00		R\$ 0,00	
Orçado	26 - Transporte	R\$ 127.108,34	9,36%	R\$ 126.793,00	0,00%
Realizado		R\$ 11.896,05		R\$ 0,00	
Orçado	27 - Desporto e Lazer	R\$ 2.120.637,04	11,82%	R\$ 600.000,00	0,00%
Realizado		R\$ 250.621,76		R\$ 0,00	

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de despesa da SDR da Grande Florianópolis dos anos de 2011 e 2012.

De acordo com a Tabela 20, observa-se que no ano de 2011 e 2012 a área administração realizou 99,2% e 98,66%, respectivamente, dos recursos orçados. A área da educação realizou mais de 50% dos recursos orçados no ano de 2011 e, em 2012 esta área contou com uma realização de 97,2% dos valores da dotação inicial para a área.

As áreas de Cultura, Transporte e Desporto e Lazer realizaram menos de 20% dos recursos orçados para estas áreas no ano de 2011 e, em 2012 havia valores orçados para estas áreas, mas os recursos não foram executados.

Na Tabela 21, encontram-se os valores totais dos valores orçados e realizados para a SDR da Grande Florianópolis e os valores descentralizados pelas setoriais no período

Tabela 21 – Valores orçados e realizados e os repasses das secretarias setoriais do Estado de Santa Catarina para a SDR da Grande Florianópolis de 2009 a 2012

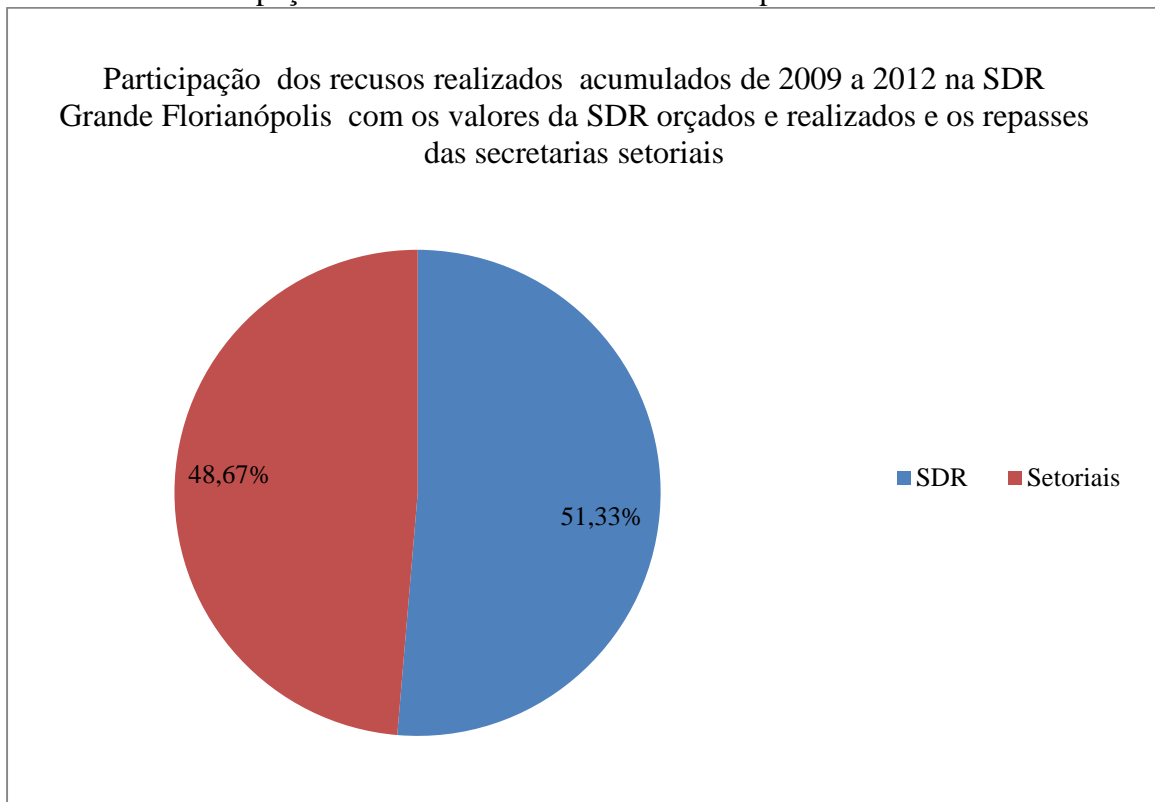
Ano	SDR		Proporção do realizado em relação ao orçado da SDR	Repasso de recursos pelas setoriais
	Orçado	Realizado		
2009	R\$ 59.311.222,92	R\$ 31.574.770,12	53,24%	R\$ 22.281.937,30
2010	R\$ 44.396.462,56	R\$ 28.140.174,71	63,38%	R\$ 35.482.742,15
2011	R\$ 46.197.564,48	R\$ 30.130.371,06	65,22%	R\$ 20.358.115,69
2012	R\$ 28.915.412,00	R\$ 27.376.526,66	94,68%	R\$ 27.168.868,05
TOTAL	R\$ 178.820.661,96	R\$ 117.221.842,55	65,55%	R\$ 105.291.663,19

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de despesa da SDR da Grande Florianópolis de 2009 a 2012.

Na Tabela 21 percebe-se que os valores orçados para a SDR da Grande Florianópolis no período de 2009 a 2012 são sempre menores que os valores realmente executados pela SDR em questão, com exceção do ano de 2009 em que o orçado permanece maior que o executado. Observa-se que o ano em que houve maior participação do realizado em relação ao orçado é o ano de 2012, que contou com valores realizados de 94,68% em relação ao orçado. Mas, mesmo neste ano, há um grande repasse das setoriais para a SDR analisada. Todos os anos do período analisado contam com repasses das secretarias setoriais. Pode-se observar a participação dos recursos realizados que tinham dotação inicial para a SDR da Grande Florianópolis e os repasses

que foram acontecendo no período acumulado de 2009 a 2012 pelas secretarias setoriais do Estado de Santa Catarina, expostas no Gráfico12:

Gráfico 12 – Participação dos recursos da SDR no total do período de 2009 a 2012.



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de despesa da SDR da Grande Florianópolis do período de 2009 a 2012.

Os recursos já orçados e que realmente foram executados para a SDR da Grande Florianópolis no período de 2009 a 2012 somam no total 51,33%, enquanto que os repasses das Secretarias setoriais representam 48,67% do total de recursos realizados na SDR da Grande Florianópolis.

Com relação aos repasses dos recursos das setoriais, estes representam 48,67% dos recursos totais repassados no período acumulado de 2009 a 2012 para a SDR da Grande Florianópolis, e as setoriais ficam com uma participação de 51,33% do total dos recursos realmente executados na SDR.

Entre as áreas que mais tiveram recursos realizados na SDR em questão em relação aos recursos que se encontravam na dotação inicial são as áreas da administração, direitos da cidadania e educação, no período acumulado de 2009 a 2012.

Em geral, em todos os anos a área administração tem o seu valor executado em relação ao valor orçado acima de 80% e, a área da educação nos anos analisados

apresenta valores realizados em relação ao que estava orçado para a área acima de 50% de 2010 a 2012, ficando 2009 com uma participação de 47% do realizado em relação ao orçado nesta área.

7.6 AVALIAÇÃO QUALITATIVA DOS VALORES ORÇADOS E REALIZADOS DA SDR FRENTE À DESCENTRALIZAÇÃO

Para fazer a avaliação qualitativa dos dados analisados, foi entrevistado o gerente geral da Secretaria de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis com a finalidade de buscar informações de teor qualitativo para complementar as análises feitas neste capítulo. Foi usado um questionário com perguntas abertas como roteiro e a partir das respostas complementava-se se necessário o roteiro estipulado.

A partir dos dados coletados na entrevista com o gerente geral, dividiu-se este item em dois sub-itens, sendo que o primeiro faz considerações acerca das instâncias em que os projetos devem passar até sua aprovação, bem como das prioridades da SDR, de como os recursos são liberados. E, outro sub-item contendo uma avaliação geral da descentralização, bem como sugestões para melhorar o processo.

7.6.1 Procedimentos

Com relação a elaboração dos projetos, cabe as prefeituras, sociedade civil organizada e instituições interessadas elaborarem cada uma o seu projeto contendo a solicitação de recursos. Este projeto é dado a entrada no protocolo na SDR e vai para o gerente da área em que o projeto de enquadra. O projeto passa por três instâncias: a primeira consiste na análise da documentação para ver se o projeto está com todos os documentos exigidos para que o projeto seja passado em frente; a segunda instancia é o encaminhamento para o Comitê Temático para que este possa julgar tecnicamente o projeto e, se aprovado, o projeto passa para a terceira instancia que é a reunião do Conselho de Desenvolvimento Regional onde o projeto será aprovado ou não. Passadas essas três principais instancias, caso o projeto seja aprovado, ainda depende dos recursos da SDR para ver se será ou não posto em prática o projeto.

Com relação aos Comitês temáticos, os membros deste são formados por representantes de cada área dos 13 municípios que compõem a SDR da Grande

Florianópolis e, a reunião dos Comitês Temáticos ocorre, no mínimo, faltando uma semana para a reunião do CDR. Segundo o gerente geral da SDR em questão deveriam ter 13 Comitês Temáticos, mas atualmente só há quatro Comitês Temáticos (nas áreas de Esporte , Cultura e Turismo; Educação; Infraestrutura; e Saúde) que são formados por representantes dos 13 municípios que fazem parte da SDR e são constituídos quando tem projetos para apreciação. Na avaliação do entrevistado, os comitês temáticos ainda não funcionam da forma ideal, como se pode ver na fala dele:

“deveria ter as 13(comitês temáticos) né, mas ainda não está funcionando da forma como nós gostaríamos que fosse, como o ideal tá. Tem alguns comitês que funcionam mesmo. Há os comitês de Cultura esporte e turismo, educação, saúde, e infraestrutura. São quatro no total.

Em relação a capacidade técnica dos agentes dos comitês temáticos que são representantes das 13 prefeituras de abrangência de cada SDR da Grande Florianópolis, em geral, segundo o entrevistado há ainda uma carência de qualificação técnica pois, quando perguntado se havia alguns comitês que não tinham a adequação de formação em relação aos projetos, o entrevistado respondeu que “a gente (SDR) faz questão que tenha, mas não tem. Os próprios municípios são defasados de qualificação profissional.”. E, quem indica os profissionais de cada área que para compor o comitê temático é, segundo o entrevistado “o secretario municipal de cada município de abrangência da SDR ou ele mesmo vem ou indica um técnico, gerente, diretor, mas a gente (SDR) prefere que seja funcionário efetivo”.

O tempo médio da aprovação do projeto no CDR até colocá-lo em prática depende dos recursos disponíveis, pois a SDR não possui recursos suficientes para suprir todos os projetos aprovados no CDR. Quando perguntado sobre o tempo de liberação dos recursos depois de aprovados os projetos no CDR, o gerente geral respondeu:

“Isso depende muito do orçamento vigente, do orçamento do momento e do recurso financeiro disponível também, pois todo esse recurso é descentralizado (após o projeto ser submetido para a setorial da área e esta então descentraliza o recurso destinado ao projeto), ele está no orçamento da unidade orçamentária, ou seja, da educação, da saúde, etc. Depois nós solicitamos a descentralização, encaminhamos o processo número tal para atender tal demanda, foi aprovado no CDR, solicitamos a descentralização dos recursos de tantos para atender tal demanda

Isto mostra uma dependência constante das secretarias setoriais, pois quando não há recursos suficientes para colocar os projetos em prática, recorre-se aos recursos das setoriais com a finalidade de atender as demandas da região. E, no que diz respeito as prioridades da região em vista da limitação dos recursos, onde fica complicado julgar o grau de prioridade de cada projeto, o entrevistado nos deu um exemplo que evidencia bastante essa questão, exposta a seguir:

“ entrou aqui na SDR num mês só 4 solicitações, da prefeitura de São José solicitando recurso em convenio com a SDR através da Secretaria de infraestrutura para concluir o asfalto da rodovia SC- 407. Concomitante a isso a prefeitura de São Pedro de Alcântara solicitou recursos financeiros para a pavimentação asfáltica até Angelina, que não esta asfaltada ainda que é a continuação até da SC-407, mas é outro caminho. A rodovia SC-407 vai até São Pedro, aí para. De São Pedro a Angelina é lá por dentro. Nesse mesmo tempo Anitápolis também solicitou recursos financeiros para pavimentação asfáltica de Anitápolis até a divisa com Santa Rosa de Lima. E Águas Mornas solicitou também mais 2 km de recursos ali, de Águas Mornas até a metade de Rancho Queimado. E daí, qual é a importância de cada solicitação, qual a prioridade ? Não tem dinheiro para atender tudo isso.”

Todas as solicitações acima citadas pelo entrevistado foram aprovadas no CDR, mas não havia recursos para que todas fossem executadas, pois as quatro solicitações eram prioridades da região, mesmo não tenho dinheiro para colocar todas em prática. E, diante deste problema de prioridades, a SDR fez uma análise de qual traria mais benefícios para a região vendo onde a demanda era maior, onde havia mais pessoas usufruindo da obra que seria executada e, segundo o gerente geral, “ficou claro que em São José a demanda é muito maior do que em qualquer outro desses três municípios, não que as solicitações dos outros 3 não são importantes também” e, foi executado o projeto da rodovia SC-407 em São José. Ficou claro nesse fato que mesmo todos os projetos sendo importantes para a região, foram levados em conta critérios relacionados a demanda e no benefício ao maior número de pessoas.

E, quando não há recursos para realizar todos os projetos, a SDR repassa o projeto para as setoriais sem indicar prioridades para ver se a SDR recebe das setoriais recursos para que todos os projetos sejam executados, como afirma o entrevistado

quando perguntado se a SDR indica os projetos para a secretaria setorial se a SDR não tem recursos suficientes para executar os projetos:

Na verdade a gente indica, nós mandamos para lá (para a setorial), mas não mandamos com o grau de importância também, para ver se vem tudo de uma vez só pra ver se tem dinheiro para fazer. Aí depois eles vão dizer “olha, aqui é o seguinte, essa estrada aqui sai 2 milhões, essa outra daqui vai sair 8 milhões, essa vai sair 7 milhões, nós (setorial) vamos mandar a de 2 milhões”, daí nós dizemos “não não, então manda a de 7 milhões porque essa é mais importante ” daí eles dizem “nos não temos 7 milhões, só temos 2 milhões de caixa”, então há uma restrição orçamentária nesse sentido.

No quesito cumprimento da legislação que diz respeito aos agentes regionais não poderem ultrapassar a SDR que é onde todos os projetos devem ser aprovados no CDR e haver liberação ou não de recursos através da SDR, quando perguntado se há agentes que passam por cima da instância instituída da SDR, o entrevistado respondeu que “isso é política, não tem como evitar isso aí né, aí depende do próprio governador ter pulso firme e falar “tens um subgovernador lá na tua região, traz o cara aqui”, demonstrando que acabar com essa característica de passar por cima da SDR cabe mais ao governador do que a SDR de fato, pois se o governo central tomar esta postura certamente a legislação que diz que todos os projetos tem que passar pelo SDR primeiro seria respeitada.

De acordo com a entrevista, os projetos que chegam à SDR passam por três etapas, sendo a primeira a análise da documentação, a segunda é o encaminhamento ao comitê temático para julgar tecnicamente o projeto e o terceiro é a reunião do CDR, onde o projeto é aprovado ou não. Mas, percebe-se com a entrevista feita que ainda há uma série de problemas na SDR analisada, como por exemplo, a falta de qualificação técnica do Comitê Temático, que não é exclusividade desta SDR pois nos estudos analisados no capítulo cinco deste trabalho que aborda as características que vem permeando as SDR ao longo destes 10 anos, pode-se constatar que muitas SDR ainda possuem problemas com relação a este quesito tanto na falta de qualificação profissional dos membros do Comitê Temático quanto no número de Comitês Temáticos.

Outro problema relatado pelo entrevistado é a falta da descentralização orçamentária e a insuficiência de recursos para executar todos os projetos aprovados no CDR, e, com relação a isto ele afirma que “tem que ter descentralização física e orçamentária entendesse, as coisas funcionariam com muito mais agilidade”,

demonstrando uma dependência das setoriais com relação aos recursos, como já exposto neste item.

7.6.2 Avaliação geral da descentralização

Neste item é feita uma avaliação geral do modelo de descentralização catarinense e sugestões para que se possa melhorar o processo já vigente com as SDR, de acordo com o entrevistado.

Com relação ao modelo de descentralização, o entrevistado afirma que “tem muita coisa para adaptar, melhorar ainda, mas é uma ideia genial, é assim que sobrevive a Suíça, a Dinamarca, a Suécia, entendeu, elas regionalizaram tudo” e, a descentralização catarinense “fez com que realmente o secretário de cada regional se tornasse um sub-governador, e ele está presente nos 13 municípios (em relação a SDR da Grande Florianópolis), porque aqui fica mais fácil do prefeito vir porque são 13, não são 295”, ficando mais fácil a comunicação entre a esfera regional, através do secretário regional, e a esfera estadual.

Quando foram criadas as SDR, houve a acusação de que estavam criando cabides de emprego, mas, com relação a isso, o entrevistado afirma que “não houve acréscimo de cargos comissionados, houve uma redistribuição de cargos” já existentes no Estado.

Entre as sugestões para que haja melhoria no processo de descentralização através das SDR, o entrevistado sugere que o Estado informe cada SDR quanto disponibiliza de recursos para determinada área em cada SDR, e que as decisões do CDR sejam limitadas aos recursos repassados pelo Estado, pois somente assim se pode aprovar os projetos e ter a certeza que serão executados, como exposto na própria fala do entrevistado:

Os recursos tem que ser descentralizados. Devemos ter limite no nosso orçamento. A demanda é muito grande, por exemplo: aparece um bilhão de reais de solicitação durante o ano (para a SDR), mas o Estado só tem duzentos mil, como vai atender um bilhão e redistribuir? O Estado deveria passar quanto tem para determinada área, pra cada SDR. Aí vai para o Conselho de Desenvolvimento Regional com uma determinada demanda e os prefeitos e presidentes de câmara, que são os representantes do conselho regional, quem decidem e aprovam os projetos que são melhores para região, decidindo o que será realizado durante o ano, porém hoje não é feito isso. Deveríamos ter um limite e prioridades.

Esta ideia é uma ótima contribuição pelo fato de gerar mais debate nos CDR justamente porque os recursos são limitados para colocar todos os projetos em execução, e, por isso, sendo o CDR o coração da SDR e o lugar onde se debate os projetos, esta ideia deveria ser posta em prática, pois assim se discutiria sobre as reais prioridades da região, gerando impactos positivos para a região e trazendo ao CDR um maior protagonismo frente a região.

De acordo com o entrevistado, ele considera que apesar de as SDR terem algumas coisas para adaptar e melhorar ainda, a ideia da descentralização é genial, como já mostrado na fala dele neste sub-item. E, segundo ele, o modelo de descentralização instituído no Estado de Santa Catarina ajuda as regiões a levarem suas demandas até o governador através da figura do Secretário Regional.

Defendendo a descentralização, o entrevistado afirma que com esta nova configuração do Estado não houve acréscimo nos cargos do Estado, o que houve foi uma redistribuição dos cargos já existentes no Estado, e contesta a acusação que fazem que as SDR são cabides de emprego.

Há ainda a sugestão do entrevistado com a finalidade de melhorar os processos já existentes e conseqüentemente potencializar o poder dos CDR que é a limitação da aprovação dos projetos no CDR levando em conta os recursos disponíveis para cada área. Esta é uma valiosa contribuição que, se desse certo, com certeza daria mais força ao CDR e ao processo de descentralização como um todo, pois, se os CDR tem que decidir quais são as prioridades regionais de acordo com os recursos disponíveis, apesar de que mesmo que todos os projetos que estão no CDR para discussão defenderem os interesses regionais, ainda assim se teria que ter prioridades, e isto traria ao CDR um maior poder e geraria mais discussões a respeito do que são e do que não são prioridades regionais, gerando impactos positivos para a região como um todo.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina (SDR) foram criadas pela lei complementar estadual número 243/2003 que altera a estrutura organizacional do Poder Executivo estadual, criando em sua estrutura inicialmente 29 SDR. Mais adiante, no ano de 2005 há outra reforma e são criadas, através da lei complementar número 284, mais 1 SDR, totalizando 30 SDR. E, em 2007, a lei complementar de número 381 é criada e são instituídas na estrutura estadual mais 6 SDR, contabilizando 36 no total, que é o número atual de SDR. O governo do ex-governador de Santa Catarina que criou estas estruturas visava levar o governo para mais perto das pessoas e, hoje, as SDR são representantes do poder público estadual nas 36 regiões de abrangência destas.

Os objetivos das SDR são, em suma, o de conhecer as demandas regionais e solucionar os problemas regionais encontrados seja resolvendo regionalmente ou levando o problema até o governo central quando não se tem condições de resolver os problemas na instancia da SDR, com a finalidade de conseguir recursos para resolução de tais problemas.

As SDR são mais do que meramente estruturas físicas localizadas nas diversas regiões catarinenses, pois a estrutura das SDR prevê que se tenha o Comitê Temático e o Conselho de Desenvolvimento Regional, sendo este o coração da SDR. O funcionamento da SDR ocorre da seguinte maneira: os agentes interessados, que podem ser os as prefeituras, vereadores ou a sociedade civil organizada de cada região, remetem projetos, solicitando recursos para atender determinada demanda de seu município, para a SDR no qual fazem parte. Então, o projeto entra na SDR e passa primeiramente pelo Comitê Temático para que este julgue tecnicamente o projeto e, caso aprovado, o projeto vai a reunião do Conselho de Desenvolvimento Regional para aprovação ou não dos membros que são os prefeitos e os presidentes das câmaras de vereadores de todos os municípios de abrangência e dois representantes por município da sociedade civil organizada. Após o julgamento do CDR, nem todos os projetos são postos em prática pelo fato da SDR não possuir recursos suficientes para que todos sejam executados. E, então, diante deste problema, as SDR buscam recursos nas Secretarias setoriais centrais com a finalidade de viabilizar ao menos alguns dos projetos aprovados no CDR.

Em relação a distribuição dos recursos do Estado de Santa Catarina no período acumulado de 2003 a 2012, o que se observa é que o Estado possui uma descentralização física, corporificado nas SDR, mas ainda não possui uma descentralização orçamentária, pois entre os recursos executados do período analisado pode-se perceber uma grande concentração dos recursos no governo central. O fato que comprova esta afirmação é que tanto as maiores dotações iniciais quanto os valores realmente executados encontram-se em maior volume nas secretarias setoriais, ficando estas com 85,19% da participação no orçamento total do Estado na dotação inicial e com 84,94% de participação nos valores executados, demonstrando uma significativa concentração dos recursos ainda nas mãos das setoriais, ficando as Secretarias regionais com as menores participações tanto na dotação inicial quanto nos valores executados no período analisado.

Entre as SDR que possuem o maior valor executado no período acumulado de 2003 a 2012, destacam-se as SDR da Grande Florianópolis, a SDR de Joinville, a SDR de Criciúma, e, a SDR de Itajaí, respectivamente, contando cada uma com participações acima de 5% no valor total realizado pelas SDR no período, e juntas participam com 25,8% no total do valor executado. E, entre as SDR com os menores valores executados no período acumulado de 2003 a 2012, encontram-se a SDR de Seara, a SDR Quilombo, a SDR de Itapiranga, e a SDR de Braço do Norte, respectivamente, sendo que as participações destas individualmente não ultrapassam 1% e, somadas representam 3,3% do total de recursos realizados no período acumulado de 2003 a 2012.

Para que a análise não se limite somente em observar as SDR que receberam mais nos valores realizados do período acumulado, é constatado que, analisando os valores executados do ano de 2010 e usando a população total da região da Grande Florianópolis em 2010, obteve-se o resultado que as SDR que mais recebem recursos per capita em 2010 são as SDR de Quilombo, Itapiranga, São Lourenço D'oeste, São Joaquim e Seara, contando com valores acima de R\$ 100,00 per capita. Por sua vez, as SDR que menos receberam recursos per capita são a Grande Florianópolis, Itajaí, Criciúma e Joinville, contando com valores abaixo de R\$ 45,00 per capita no ano de 2010. Esta análise mostra que no ano de 2010 as SDR que mais ganharam recursos foram também as que tiveram também o menor valor do valor realizado per capita no ano. E, entre as SDR que receberam menos, algumas delas encontram-se no topo do valores realizado per capita no ano de 2010.

Fazendo considerações acerca da comparação entre os valores realizados pelo Estado de Santa Catarina para as SDR no período acumulado de 2003 a 2012 e do IDHM, observa-se que estes valores vão para as regiões mais desenvolvidas levando-se em conta a média dos IDHM das regiões de abrangência de cada SDR. Porém, em vista da limitação desta pesquisa que é a de analisar os recursos destinados pelo Estado de Santa Catarina as SDR, não se pode tirar uma conclusão total em relação a este aspecto e afirmar que o Estado distribui recursos para as regiões com os maiores IDHM, pois há recursos que são repassados diretamente pelas setoriais para as regiões. Portanto, o que se constata é que dos recursos repassados do Estado de Santa Catarina para as SDR, estes se encontram em maior valor nas SDR que possuem maiores IDHM pois, há 20 SDR com o IDHM considerado como médio desenvolvimento humano e, estas representam 47,2% do total dos valores realizados, enquanto que as SDR com os valores do IDHM considerados como de alto desenvolvimento humano totalizam 16 e representam 52,7% dos valores realizados no período acumulado de 2003 a 2012 para as SDR.

A Secretaria de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis possui 13 municípios de abrangência e conta com uma população de 891.336 mil habitantes que representa 14,2% do total da população de Santa Catarina e possui um IDHM de 0,807. Fez-se uma análise referente a quais áreas os recursos orçados e realizados desta SDR se encontram no período de 2009 a 2012 e, constatou-se que as áreas que mais tiveram recursos orçados para a referida SDR foram a área da educação e da administração. Por sua vez, observando os recursos realizados da SDR, percebe-se que as áreas que mais se destacam também são a área da educação, contando com participações superiores a 50% do total do valor realizado de cada ano do período analisado, e a área de administração, com participações acima de 25% em todos os anos analisados.

Considerando a proporção entre os valores realizados em relação ao orçado do período acumulado de 2003 a 2012 para a SDR da Grande Florianópolis, observa-se que a área que possui a maior proporção é a área da administração, contando com uma participação de 92,7% do realizado em relação ao orçado.

Além dos valores realizados pelas SDR, há ainda os repasses das Secretarias setoriais para a SDR da Grande Florianópolis, que foram analisados separadamente pelo fato de algumas destas receitas não possuírem especificação em quais áreas foram aplicados nos documentos analisados para a elaboração deste trabalho. Constatou-se que foi repassado pela Secretaria da Fazenda o maior valor acumulado de recursos dos anos

de 2009 a 2012, contabilizando 55% dos recursos repassados pelas setoriais a esta regional no período.

Os recursos que possuíam dotação inicial e foram executados para a SDR da Grande Florianópolis no período acumulado de 2003 a 2012 somam no total 51,33%, e os repasses das secretarias setoriais no período participam com 48,67% do total dos recursos realizados na SDR analisada. Constatou-se também que de 2009 a 2012 os recursos orçados são menores que os recursos executados para a SDR em questão, considerando somente os recursos constantes na dotação inicial e que efetivamente foram realizados.

Em relação aos aspectos qualitativos da SDR da Grande Florianópolis, coletados através de entrevista com o gerente geral, constatou-se que os projetos que chegam até a SDR analisada passam por três instâncias, sendo a primeira a análise da documentação, a segunda é o encaminhamento do projeto ao comitê temático e, a terceira é o encaminhamento do projeto ao CDR com a finalidade deste aprovar ou não o projeto. Pode-se constatar alguns problemas pontuais na SDR analisada, como a falta de qualificação técnica do comitê temático e a falta de recursos para executar todos os projetos necessário em benefício da região. O entrevistado considera a descentralização do Estado através das SDR uma ideia genial, mesmo tendo algumas questões que precisam melhorar.

Sugere-se que se continue esta linha de pesquisa fazendo considerações acerca dos recursos que não estavam orçados e foram repassados através das Secretarias setoriais do Estado de Santa Catarina para a SDR da Grande Florianópolis e observar em quais áreas estes recursos se enquadram no período de 2009 a 2012 na SDR da Grande Florianópolis, complementando esta pesquisa. Outro estudo importante seria visualizar as regiões onde foram distribuídos os recursos das Secretarias setoriais no período de 2003 a 2012 e separá-los pelo recorte das SDR e comparar estes valores com o IDHM da região para constatar se os recursos das setoriais vão mais para as regiões com maiores ou menores IDHM. E, por fim, seria interessante fazer a análise em outras SDR para constatar como se comportam os valores orçados e realizados para cada área, a exemplo deste trabalho.

REFERÊNCIAS

BIRKNER *et al.* **Avaliação institucional sobre a descentralização em Santa Catarina.** Universidade do Contestado. Canoinhas (SC). IPAC. Relatório de Pesquisa, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/>> Acesso em:

DAMO, Márcia Regina Sartori. **Análise da descentralização administrativa do governo do estado e os efeitos da fragmentação territorial no oeste catarinense.** Tese (doutorado em Engenharia de Produção). Centro Tecnológico. UFSC. Florianópolis/SC, 2006.

DARIO, Evanir. **Proposta de rearranjo das práticas de gestão pública para o novo sistema de descentralização administrativa de Santa Catarina atuar como regiões em aprendizagem.** Tese (doutorado em Engenharia de Produção). Centro Tecnológico. UFSC. Florianópolis/SC, 2004.

DENHARDT, R. **Teoria Geral de Organizações Públicas.** 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2004.

DIAS, Taísa. GOVERNANÇA PÚBLICA: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional. Tese (Doutorado em Administração). Centro Sócio-econômico. UFSC. Florianópolis/SC, 2012.

ENA BRASIL. **A Experiência Catarinense de Descentralização Administrativa: Indicadores Socioeconômicos e Avaliação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (período 2003-2010).** Relatório de Pesquisa. Florianópolis/SC, 2010.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 14ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOULARTI, Juliano Giassi; BUTZKE, Luciana. **As secretarias regionais e a política de desenvolvimento regional em Santa Catarina.** In: IV Encontro de Economia Catarinense, Joinville, APEC/UNESC, abr. 2012. Anais. p. 1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico de 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>> Acesso em: 20/12/2012.

LEMOS, Cesar Peixoto. Lei Orçamentária Anual. Semana de Administração, Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas dos Estados e Municípios. Brasília. 2007.

LINS, Hoyedo Nunes. Descentralização do Estado: discutindo o planejamento e a promoção do desenvolvimento com dimensão espacial. **Revista de Soc. Bras. Economia Política**. São Paulo.nº 28.2011.

MATIAS-PEREIRA, José. Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil. 1ªEd. São Paulo: Atlas, 1999.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). Gestão Fiscal Responsável. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/lrf/080807_PUB_LRF_Cartilha_port.pdf> Acesso em: 10/10/2012

PNUD. Índice de Desenvolvimento Humano-municipal. Disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_Municipios_Brasil_2000>Acessoem 13/12/2012.

RAQUEL, Izabela. GOVERNANÇA PÚBLICA: A Consolidação de uma Matriz com Atributos que Caracterizam o Tema, na Perspectiva de Especialistas. Dissertação (mestrado em administração). Centro Sócio-Econômico. UFSC. Florianópolis/SC, 2012.

SANTA CATARINA. Constituição Estadual. Disponível em<<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>> Acesso em:

SANTA CATARINA. Lei Complementar número 157 de 9 de setembro de 1997. Disponível em: <www.alesc.sc.gov.br> Acesso em: 16/04/2012.

SANTA CATARINA. Lei Complementar número243 de 30 de janeiro de 2003. Disponível em: < www.alesc.sc.gov.br> Acesso em: 15/04/2012.

SANTA CATARINA. Lei Complementar número 284 de 28 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>> Acesso em:

SANTA CATARINA. Lei Complementar número 381 de 7 de maio de 2007. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br> > Acesso em:

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2.

SENADO FEDERAL. Portal do orçamento. Disponível em: <www9.senado.gov.br/portal> Acesso em: 10/10/2012.

VIANA, Mário Sérgio. Do modelo burocrático ao gerencial: o exemplo de Mato Grosso. Mato Grosso: Unemat, 2005.

APÊNDICE A- Roteiro da entrevista feita com o gerente da SDR da Grande Florianópolis



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ROTEIRO DE QUESTÕES

I – IDENTIFICAÇÃO

- 1ª.) Nome do entrevistado:
- 2ª.) Cargo na SDR:
- 3ª.) Contato –fone:
- 4ª.) Tempo no cargo:

II – PROJETOS DE INVESTIMENTOS: ELABORAÇÃO, JULGAMENTO E LIBERAÇÃO DOS RECURSOS

- 5ª.) Como é definido o valor dos recursos dos projetos que a SDR da Grande Florianópolis deve receber anualmente?
- 6ª.) Quantas instâncias decisórias o projeto de investimento passa até seu julgamento final?
- 7ª.) Como os projetos de investimentos são elaborados?
- 8ª.) Como são julgados os projetos de investimentos?
- 9ª.) Quais são os procedimentos burocráticos que a Prefeitura deve cumprir para obter a liberação dos recursos?

10ª.) Qual é o tempo - meses -, em média, que se tem entre a aprovação de um projeto e a início da liberação dos recursos?

11ª.) Existem áreas em que os projetos apresentam prioridades na liberação dos recursos em relação a outras áreas? Se sim:

- a) quais são os critérios definidores de prioridades?
- b) quais são as razões para as prioridades?
- c) pode citar exemplos de ocorrências destas prioridades nos municípios da região?

12ª.) Quando ocorrem a demora e/ou falta dos recursos para o desenvolvimento dos projetos, quais as providências que são tomadas?

13ª.) Como se posicionam as Prefeituras diante do atraso na liberação dos recursos em situação de:

- a) projeto a ser iniciado; e,
- b) projeto em andamento?

14ª.) Há situações das Prefeituras, diante de um quadro de atraso na liberação dos recursos, recorrerem aos políticos da região – deputados e senadores – e/ou fazerem demandas direta junto às Secretarias Setoriais?

15ª.) Quais são as atitudes tomadas pelo Secretário da SDR da Grande Florianópolis quando os recursos não são liberados pelas Setoriais, em linha com o cronograma de execução dos projetos aprovados?

III – COMITÊ TEMÁTICO E OS PROJETOS DE INVESTIMENTOS

16ª.) A SDR possui Comitê Temático? Se sim:

- a) Há quanto tempo o Comitê Temático atua?

17ª.) Quantos Comitês temáticos a SDR possui?

18ª.) Quais são as áreas de atuação do Comitê Temático?

19ª.) Quais são os Comitês Temáticos, por ordem de importância, mais atuantes:

- a) Primeira:
- b) Segunda:

c) Terceira:

20^a.) O número de técnicos integrantes dos CTs existentes é considerado:

- adequado
- excessivo
- insuficiente.

21^a.) A capacitação técnica dos CTs existentes na região é considerada:

- adequada;
- insuficiente

22^a.) Do ponto de vista do desenvolvimento regional, a atuação dos comitês temáticos na SDR têm sido:

- irrelevante
- pouco relevante
- relevante
- muito relevante

23^a.) Todos os projetos realmente passam pelo crivo do Comitê Temático?

24^a.) Qual é a periodicidade das reuniões dos Comitês Temáticos para avaliar os projetos?

25^a.) Os Comitês Temáticos acompanham o desenvolvimento dos projetos? Se sim:

- a) como acompanham a liberação dos recursos?
- b) como acompanham a execução dos projetos?

IV – AVALIAÇÃO GERAL

26^a.) Qual é a avaliação do sistema de distribuição de recursos implantado com o modelo de gestão descentralizadas pelo Governo do Estado de SC com as SDRs?

- a) Quais são os principais problemas?
- b) Quais são as principais virtudes?

27^a.) Sinalize a qualidade do relacionamento entre a SDR da Grande Florianópolis e as Secretarias Setoriais:

- Péssima: há fortes barreiras que impedem o relacionamento.

- () ruim: existe fraca interação, aquém do mínimo necessário.
- () Regular: informações são repassadas regulamente, porém não há trabalho conjunto
- () Bom: há bom trabalho conjunto, mas ainda há aspectos a melhorar.
- () Excelente: com a excelente qualidade de relacionamento, tem sido possível avançar no desenvolvimento regional.

28^a.) Apresente, por ordem de importância, três sugestões para melhor o atual modelo de desenvolvimento regional em SC através das SDRs.

- a) Primeira:
- b) Segunda:
- c) Terceira:

