



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Centro de Ciências Agrárias
PPG em Agroecossistemas – Mestrado e Doutorado
– *Modalidade Acadêmica* –



VLADIMIR OGANAUSKAS FILHO

**DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO
ESTADO DE SANTA CATARINA:
CARACTERIZAÇÃO E RESULTADOS (2003-2015)**

FLORIANÓPOLIS

2016

VLADIMIR OGANAUSKAS FILHO

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Agroecossistemas.

Orientador:

Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella

Florianópolis

2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Oganauskas F., V.
Descentralização administrativa do Estado de Santa
Catarina : caracterização e resultados (2003-2015) / V.
Oganauskas F. ; orientador, A. A. Cazella - Florianópolis,
SC, 2016.
155 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós
Graduação Multidisciplinar em Saúde.

Inclui referências

1. Saúde. 2. Reforma Administrativa. 3. Desenvolvimento
Regional. 4. Desenvolvimento Territorial. 5. Planejamento
Regional. I. Cazella, A. A.. II. Universidade Federal de
Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação Multidisciplinar
em Saúde. III. Título.

**“Descentralização Administrativa do Estado
de Santa Catarina: Caracterização e
Resultados (2003-2015)”**

Por

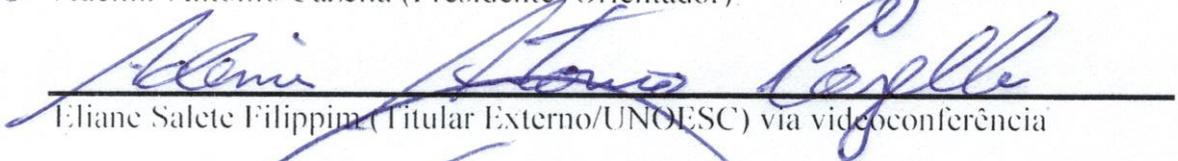
VLADIMIR OGANAUSKAS FILHO

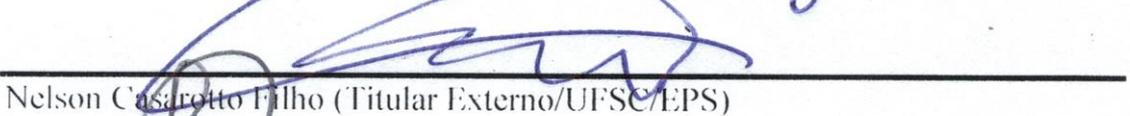
Dissertação julgada adequada e aprovada em sua forma final, pelo Orientador e Membros da Banca Examinadora, para obtenção do título de Mestre em Agroecossistemas. Área de Concentração Desenvolvimento Rural e Desempenho Ambiental, no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias-UFSC.

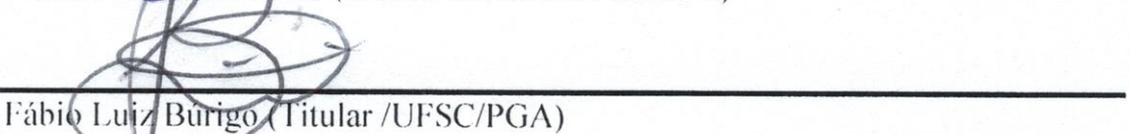

Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella (Coordenador do Programa)

Banca Examinadora:


Ademir Antonio Cazella (Presidente/Orientador)


Eliane Salette Filippini (Titular Externo/UNOESC) via videoconferência


Nelson Casaretto Filho (Titular Externo/UFSC/EPG)


Fábio Luiz Búrigo (Titular /UFSC/PGA)

Candidato ao título:


Vladimir Oganauskas Filho

Florianópolis, 30 de maio de 2016

*Dedico este trabalho a Santa Catarina e
àqueles que laboram diuturnamente por fazer
do Brasil uma pátria educadora.*

AGRADECIMENTOS

O impulso para ingressar no mestrado veio da vontade de aprimorar conhecimentos a partir da vivência em minhas atividades profissionais de agente de desenvolvimento rural e de consultor ambiental. Em ambos, pude observar que políticas públicas não dependem apenas de seu próprio projeto, também são influenciadas pela concepção de desenvolvimento e pela burocracia e desenho do Estado. Apesar da comum ansiedade de querer abraçar o mundo, este trabalho ficará limitado ao estudo de uma pequena parte do Estado e é, na verdade, fruto de um esforço coletivo. Esta dissertação envolveu as pessoas e instituições que serviram de referência para as inquirições iniciais, além dos professores e colegas que contribuíram para ampliar meus horizontes e, concomitantemente, a delimitar o objeto de estudo. Ao mesmo tempo, o apoio espiritual, familiar e das amigas e amigos é a origem da força para permanecer neste caminho da pós-graduação. Há muitas e muitos a quem preciso agradecer.

Agradeço a Deus e toda espiritualidade que protege, orienta e intui a mim, meus familiares, amigas e amigos.

À Casa da Caridade Irmã Elisabete (Salvador-BA) e a todos os seus membros, em especial à querida mestra D. Lívia Pereira Santos (*in memoriam*), pelos inúmeros aprendizados que me fizeram evoluir espiritualmente e pelo forte suporte espiritual.

Aos meus familiares mais próximos. Ao meu amado pai, Vladimir e, a minha amada mãe Zenaide. Fortalezas que nos protegem, faróis que nos orientam em todos os momentos da vida, exemplos de seres humanos, referências eternas. Por me mostrarem, diariamente, o que é amar no sentido mais amplo e profundo. Aos meus irmãos e irmãs Budo, Camis, Deco e Tonha, Gabi e Anisson, Igor e Vivi, por toda força que emanaram, pela companhia e ensinamentos nesta vida, pela tolerância comigo, por tantos momentos agradáveis e pelos sobrinhos queridos que tenho tanto carinho: Brilo, João, Cati e Larinha. Às minhas avós Dirse e Zefa, pelo carinho e exemplo de coragem, força, trabalho e sabedoria de vida. Sem vocês, tudo seria tremendamente mais difícil.

Ao meu tio Henrique e minha tia Elenice e às minhas primas e primos: Paulinha, Rafael e Dani, Gabriel e Flávia, Vanessa e Edinho, Rodrigo e Cíntia, Wagner e Ana e todas as 12 priminhas e priminhos. Pelos ensinamentos, acolhimento, amizade, carinho e atenção que sempre desprenderam a mim. Em especial, pelos dois períodos de Natal e Ano Novo durante essa fase de minha vida. Foram muito importantes para renovar as energias, sorrir, confraternizar, conhecer-nos um pouco mais e fortalecer os laços familiares.

Ao meu orientador Prof. Ademir Cazella, por ter me aceitado como orientando, pelos momentos de aprendizado, pela paciência, confiança e pelos momentos de confraternização. Da mesma forma, ao Prof. Fábio Búrigo, ao Prof. Renê e a meus colegas do LEMATE: Monique, Felipe, Olímpio, Anderson, Ana, Diogo, Adinor, Tamissa, Andréia e Grazi.

A todos os outros colegas do PPGA, em especial: Ana Paula, Nicole, Maurício, Mirta, Leôncio, João, Paty, Lenara, Marinice, Clarissa, Adenor, José e Diana, Tiffany, Hélène e Jairo, pela companhia, amizade, almoços, jantares, cervejinhas, sorrisos, inúmeros momentos de aprendizado dentro e fora das aulas.

Aos professores Luiz D'Agostini, Sandro Schlindwein, Valmir Stropasolas e Júlia Guivant, com quem muito aprendi ao ser provocado a questionar coisas que, para mim, estavam dadas e a ter novas perspectivas para observar o mundo.

Às secretárias do PPGA, Fabiana e, em especial, Marlene. Pela dedicação e competência, são grandes exemplos de servidoras públicas para mim.

Ao Bob, que se tornou um grande amigo para todas as horas, por ter aberto as portas de sua casa de todo coração, o que me proporcionou tranquilidade para procurar um lugar para mim. E também permitiu o mais importante, conhecer pessoas maravilhosas como Aline, Janete, Jennifer, Cris, Ana e Gabriel. Amizades e lembranças que serão eternas.

Ao Sidnei e a Solange, que me proporcionaram um lar agradável e uma convivência pacífica e colaborativa.

Ao Centro Espírita Amor e Humildade do Apóstolo (Florianópolis-SC) em todos os seus membros, especialmente os colegas de trabalho do Departamento de Assistência e Promoção Social Espírita, toda espiritualidade da casa e a todos os assistidos por nós. Pelo forte suporte espiritual, pela oportunidade de trabalho e os inúmeros aprendizados que me fizeram evoluir moral e espiritualmente.

À Bel, querida amiga e companheira dos melhores momentos que tive até então. Por toda força, carinho, amor, diálogos e por me permitir vivenciar um relacionamento tão engrandecedor que me fez avançar muito, enquanto companheiro, homem, ser humano.

Aos meus queridos amigos e amigas do Espírito Santo, especialmente: Renata, Demétrius, Didi e Letícia, Paludo e Larissa, Marcinha, Samanta, Bruninha, Perla, Quel, Pabli, Cristiano, Heider e Úrsula, Daniel e Renata, pelos diálogos que me permitiram ter vontade de fazer o mestrado e por toda a convivência que fez daquele o melhor período de minha vida.

Às trabalhadoras e trabalhadores do Assentamento Sezínio Fernandes de Jesus e todo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, e da Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos da Reforma Agrária do Espírito Santo, pela paciência, confiança, amizade e

ensinamentos que transformaram minha vida e me amadureceram técnica e politicamente. Sem essa experiência, esta Dissertação não seria possível.

Aos servidores públicos, efetivos ou não, do Estado de Santa Catarina, em especial àqueles das ADR Xanxerê e Joaçaba, bem como das suas Gerências de Educação e Saúde. E ainda àqueles pertencentes às respectivas regionais da EPAGRI, CIDASC, DEINFRA e Defesa Civil. Também agradeço aos servidores da SPG, em especial ao Secretário de Estado do Planejamento, Dr. Murilo Flores. Da mesma forma agradeço aos servidores da ALESC, incluindo os que estão nos gabinetes dos deputados. Esta pesquisa só foi possível devido à compreensão e colaboração de todas e todos vocês.

Às brasileiras e brasileiros que com muito suor e luta me proporcionaram o direito de estudar, primeiramente, a graduação na UFV e agora pós-graduação na UFSC, ambas Universidades públicas, gratuitas e de qualidade. Direitos esses que me garantiram, ainda, o apoio financeiro de uma bolsa de pós-graduação da CAPES e o financiamento da pesquisa pela FAPESC. Agradeço assim a essas quatro instituições e seus servidores, UFV, UFSC, CAPES e FAPESC.

Por fim, diante da conjuntura política que vivenciamos em quase todo o período da pesquisa, não poderia me furtar em registrar que, neste momento, a Presidenta da República reeleita com mais de 54 milhões de votos teve seu processo de *impeachment* aceito pela Câmara dos Deputados sem qualquer fundamentação legal pelo qual esse processo seria justificável. Presidida por conhecido corrupto, a Câmara dos Deputados que a julgou possui mais de 60% dos de seus membros em processos judiciais e são alvos de investigações policiais. Sobre Dilma Rousseff, contudo, não pesam quaisquer acusações ou processos. Isso nos evidencia que este golpe de Estado em vias de acontecer não ocorre pelos erros do governo, mas por seus acertos no combate à corrupção e nos avanços sociais que a pequenez de nossas elites não se conforma, e como dizia Nelson Rodrigues, devido ao “complexo de vira-lata” que ainda nutrem.

Apesar de todas as críticas que merecem por seus erros, é necessário reconhecer que foram os governos de Lula e Dilma que fizeram jus à educação de brasileiras e brasileiros proporcionando que, em apenas doze anos, o dobro de cidadãos frequentassem universidades. Além disso, neste curto período, tanto o número de programas de pós-graduação quanto o de pós-graduandos mais do que dobrou, além de triplicarem a quantidade de bolsas de estudo e quase dobrarem seus valores. Portanto, sem esse avanço educacional no país, seria muito mais difícil ter tido a oportunidade de entrar, me manter e concluir o Mestrado. Por tudo isso e muitas outras ações, Lula e Dilma merecem meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

A descentralização do Estado, constantemente discutida e adotada por gestores públicos, é comumente bem vista pela sociedade e frequentemente justificada por ideais de democracia, eficiência, eficácia ou desenvolvimento. Mas não existe um conceito único ou universalmente aceito de descentralização do Estado, o que dificulta sua compreensão e implementação. O federalismo brasileiro apresenta um hiato entre o nível estadual e municipal que os governantes têm tentado suprir. O processo de descentralização do Estado de Santa Catarina é um, dentre outros, mas com a peculiaridade de ter instituído órgãos regionais de Estado responsáveis por discutir, planejar, articular e executar políticas de desenvolvimento. Esta Dissertação analisou a reforma administrativa do Estado de Santa Catarina, com foco na atuação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR), incluindo a mais recente lei que as transformou em Agências de Desenvolvimento Regional (ADR). Para tanto, utiliza-se a legislação pertinente, documentos oficiais, literatura científica, além de entrevistas exploratórias e semiestruturadas. As análises reforçam que o fato de descentralizar não explica os sucessos e insucessos de políticas implementadas, tampouco significa que os serviços prestados serão necessariamente mais eficientes em comparação aos centralizados. A descentralização catarinense se caracterizou como Desconcentração Territorial de Competências. Ao contrário do que preconizam alguns críticos, os custos administrativos não são tão elevados e, apesar da concentração de pessoas filiadas a partidos governistas nas SDR, a maioria delas faz parte do quadro de carreira do Estado. As SDR têm cumprido inovador papel de representação do governador e facilitador para realização de convênios e contratos entre instituições públicas estaduais e municipais, ou com entidades da sociedade civil. Entretanto, são resultados tímidos e restritos a funções administrativas. O principal ponto de estrangulamento do modelo está no sistema de composição da governabilidade do poder executivo. Este foi, desde o início, constrangido a ceder as SDR a parlamentares em troca de apoio no legislativo, mas sem garantir, ao menos, o compromisso de que seus gestores e outros profissionais das SDR tivessem condições técnicas e visão estratégica de desenvolvimento territorial sustentável.

Palavras-Chave: Reforma Administrativa; Desenvolvimento Regional; Desenvolvimento Territorial; Planejamento Regional; Planejamento Territorial; Administração Pública.

ABSTRACT

The decentralization of the State, constantly discussed and adopted by public agents, is usually well regarded by the society and often justified by ideals of democracy, efficiency, effectiveness, and development. However, there is no single or universally accepted State decentralization concept, making it difficult to be understood and implemented. The Brazilian federalism presents a gap between the state and municipal levels, which governments have been trying to meet. The decentralization process of the State of Santa Catarina is one among others, but with the peculiarity of having set up State organs responsible for discussing, planning, coordinating, and executing development policies. This thesis analyzed the administrative reform of the State of Santa Catarina focusing on the performance of Secretaries of State for Regional Development (RDS), including the most recent law that turned them into Regional Development Agencies (RDA). Therefore, we use the relevant legislation, official documents, scientific literature, and conducted exploratory and semi-structured interviews. The analysis reinforces that decentralizing the State does not explain the successes and failures of the policies implemented, neither demonstrates that services will necessarily be more efficient in comparison to the centralized model. The Santa Catarina decentralization was characterized as Territorial Deconcentration of Competencies. Contrary to what some critics have suggested, administrative costs are not as high. Moreover, despite the concentration of people affiliated to the ruling political parties in the RDS, most of these civil servants is part of the State's career. The RDS has satisfied innovative role of representing the governor, and facilitating administrative procedures of agreements and contracts between state and municipal institutions, or the civil society. However, these are modest results and restricted to administrative functions. We believe that the main bottleneck of model is in the composition system of governance of executive power, which was, from the beginning, constrained to give the SDR to legislators in exchange for their support in the legislative power. However, there was no guarantee, at least, their compromise to indicate managers and other professionals in the SDR, who had technical conditions and strategic vision for sustainable territorial development.

Keywords: Administrative Reform; Regional Development; Territorial Development; Regional Planning; Territorial Planning; Public Administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização das SDR Joaçaba e Xanxerê	48
Figura 2 – Localização das 36 SDR de Santa Catarina	92
Figura 3 – Vinculação partidária dos servidores das SDR	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Vertentes de análise sobre descentralização	32
Quadro 2 – As quatro dimensões da descentralização	55
Quadro 3 – Tipologia da descentralização segundo o objeto	59
Quadro 4 – Tipologia da descentralização segundo o sujeito outorgado (excludentes).....	63
Quadro 5 – Tipologia da descentralização segundo o sujeito outorgado (não-excludentes)....	63
Quadro 6 – Tipologia da descentralização segundo a relação entre os sujeito e o objeto.....	66
Quadro 7 – Síntese das tipologias da descentralização segundo diferentes autores.....	151
Quadro 8 – Comparativo das competências legais das SDR e da ADR.....	153
Quadro 9 – Reuniões do Desenvesc	155

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de renovação das bancadas de deputados estadual e federal em SC (1987-2018).....	103
Gráfico 2 – Representação das bancadas de deputados estaduais por mesorregião de SC (1983-2018).....	104
Gráfico 3 – Evolução das despesas das SDR e do total estadual de SC (2008-2014).....	113

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	27
1.1 REFERENCIAL TEÓRICO	29
1.1.1 <i>Uma estratégia de desenvolvimento</i>	32
1.1.2 <i>Limitações do referencial teórico</i>	41
1.2 QUESTÃO E OBJETIVOS DA PESQUISA	43
1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	43
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	48
2 DESCENTRALIZAÇÃO: POLISSEMIA E MULTIDIMENSIONALIDADE	51
2.1 O CARÁTER MULTIDIMENSIONAL DA DESCENTRALIZAÇÃO	51
2.2 POLISSEMIA E TIPOLOGIAS DA DESCENTRALIZAÇÃO	55
2.2.1 <i>Identificando o objeto</i>	56
2.2.2 <i>Identificando as relações entre os sujeitos outorgante e o outorgado</i>	59
2.2.3 <i>Identificando a relação entre os sujeitos e o objeto</i>	64
2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO	66
3 DESCONSTRUINDO MITOS SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO ..	69
3.1 DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL.....	70
3.2 MITOS SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO.....	74
3.2.1 <i>Descentralização leva à democracia?</i>	75
3.2.2 <i>Descentralização leva à maior eficiência dos recursos e redução da corrupção?</i>	76
3.2.3 <i>Descentralização reduz desigualdades?</i>	80
3.3 DESCENTRALIZAÇÃO, FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	83
3.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO	85
4 DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	87
4.1 ANTECEDENTES	87
4.2 A REFORMA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO CATARINENSE NO SÉCULO XXI	90
4.3 CARACTERIZAÇÃO DA EXPERIÊNCIA CATARINENSE DESCENTRALIZAÇÃO	94
4.3.1 <i>Caracterização a partir das dimensões da descentralização</i>	96
4.3.1.1 Dimensão política	97
4.3.1.2 Dimensão administrativa	105
4.3.1.3 Dimensão social	118
4.3.1.4 Dimensão econômica.....	123
4.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO	124
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
5.1 SUGESTÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA CATARINENSE DE DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO	133
REFERÊNCIAS	137
APÊNDICE A	147
APÊNDICE B.....	149
APÊNDICE C	151
APÊNDICE D	153
APÊNDICE E.....	155

1 INTRODUÇÃO

Na América Latina, a década de 1980 foi um período de grande impulso em processos de descentralização do Estado. Em 1988, o Brasil aprovou sua nova Constituição com a perspectiva de que os municípios deveriam ser a base do processo de descentralização. A Constituição Federal do Brasil agrega descentralização e federalismo de forma expressa no pacto federativo (MIRANDA, 2012). A principal fonte de inspiração para a descentralização do Estado vem de exemplos considerados promissores em outros países, com destaque para os casos da Itália, Alemanha e França. Esses países promoveram reformas político-administrativas e a descentralização da estrutura do Estado a partir do final de 1970 e início de 1980, resultando na criação e/ou fortalecimento de instâncias regionais de planejamento e de desenvolvimento.

A Carta Magna brasileira não contemplou estruturas administrativas intermediárias entre estados e municípios. Todavia, diversas experiências internacionais ou mesmo iniciativas em âmbito nacional apontam a pertinência de instâncias em escala intermunicipal para a superação de mazelas sociais e para o fomento ao desenvolvimento de regiões menos dinâmicas do ponto de vista socioeconômico. O esforço social em busca de eficiência, eficácia e efetividade¹ na provisão e produção de bens e serviços públicos, assim como o de consolidar a democracia é permanente em nossa sociedade e ainda hoje é fortemente vinculada à descentralização do Estado. O exemplo mais recente é a iniciativa do prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, que enviou à Câmara de Vereadores da maior capital do país, em janeiro de 2016, um projeto de lei que visa dar aos paulistanos o direito de votar para a escolha dos seus representantes nas 32 Subprefeituras do município. A justificativa para tal iniciativa reside em aprofundar a democracia com o fortalecimento da descentralização administrativa, por meio do empoderamento da sociedade civil local (SECRETARIA EXECUTIVA DE COMUNICAÇÃO, 2016).

Outra iniciativa recente foi tomada no primeiro semestre de 2015, quando o governador do Estado de Minas Gerais, Fernando Pimentel, a partir de critérios socioeconômicos e geográficos, aglutinou os municípios mineiros em 17 Territórios de Desenvolvimento. Em cada Território, foi instalado um Fórum Regional de Governo com objetivo de reunir os mais

¹ **Eficiência** está relacionada à produtividade, diz respeito à capacidade de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos. **Eficácia** diz respeito à relação entre resultados pretendidos e resultados obtidos, ao grau em que se alcançam os objetivos e as metas em um determinado período de tempo, sem levar em conta os custos. **Efetividade** estabelece a relação entre os resultados obtidos e o resultado concreto, e se os resultados obtidos impactaram a realidade de forma a solucionar ou melhorar a situação-problema alvo da ação.

diversos setores da sociedade civil e do poder público para definir as ações prioritárias. O governo mineiro acredita que, dessa forma, ampliará a participação social e, assim, valorizará a vontade da população (MINAS GERAIS, 2015). O Estado da Bahia também criou 27 Territórios de Identidade. Em 2007, o então governador Jacques Wagner se inspirou na política promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que instituiu em 2003 os Territórios Rurais de Identidade, nas regiões mais empobrecidas do país (SEPLAN/BA, [s.d.]). Essa política do MDA deu origem em 2008 a outro programa de descentralização de políticas públicas do Governo Federal chamado Territórios da Cidadania (TECCHIO, 2012).

No sul do Brasil, em 1994, o Estado do Rio Grande do Sul foi dividido em fóruns de discussão para a promoção de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional. Atualmente, existem 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE) (BÜTTENBENDER *et al.*, 2011). Já o Estado de Santa Catarina possui histórico de experiências diversas de articulação intermunicipal, assim como de iniciativas de descentralização por parte do governo estadual, sendo a mais recente a iniciada em 2003, quando o então candidato a Governador, em 2002, Luiz Henrique da Silveira apresentou como principal bandeira a descentralização do Estado (GOULARTI, 2014). Eleito, no ano seguinte ele promoveu uma reforma administrativa que dividiu o estado em 29 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR) e seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR). A partir de 2007, o número de SDR e CDR passou para 36 (MIRANDA, 2012).

Uma primeira justificativa para a realização desta pesquisa diz respeito a constante polêmica em torno do processo de descentralização do Estado de Santa Catarina, especialmente na mídia, a ponto de ter sido tema de discussão em todas as eleições para governo do Estado, desde 2002. O atual governador reeleito, Raimundo Colombo, chegou a se declarar contrário ao modelo de descentralização implementado por seu antecessor. Ao se aliar com o então governador Luiz Henrique, em 2010, para ser candidato de continuidade do governo, no entanto, abriu mão da posição e passou a defender a permanência das SDR. Reeleito em 2014, Colombo iniciou um processo de mudanças no modelo e aprovou, no final de 2015, a transformação das SDR em Agências de Desenvolvimento Regional (ADR).

Todas as iniciativas pós-Constituição de 1988 demonstram que a descentralização via municipalização revelou-se limitada. No caso de populosas metrópoles como São Paulo, entende-se que o município é uma unidade grande demais para administrar num único núcleo executivo. E na maioria das outras situações, os municípios são pouco populosos e a Unidade Municipal revelou ter escala pequena para garantir a provisão e produção de bens e serviços públicos. Isso leva os municípios a se associarem para realizar pleitos e projetos comuns. Da

mesma forma, é notável que os próprios poderes executivos estaduais busquem promover sua descentralização, em princípio, com vistas a atender mais adequadamente as necessidades das populações distante das capitais ou de polos urbanos.

Decorre dessas constatações a segunda justificativa deste trabalho: as iniciativas de descentralização do Estado também demonstram que esse tema é constantemente discutido e adotado por gestores públicos, pois é comumente bem visto pela sociedade, sendo frequentemente justificado por ideais de democracia, eficiência, eficácia ou desenvolvimento. Em geral, o senso comum associa às escalas menores de gestão pública atributos positivos, que nem sempre têm correspondência com os fatos quando analisados em profundidade.

Como terceira justificativa, verifica-se que não existe um conceito único ou universalmente aceito de descentralização do Estado, o que dificulta sua compreensão e implementação. Por isso, a revisão da literatura sobre o tema foi priorizada neste estudo. Muitas vezes, sentia-se estar em lugar desconhecido no interior de uma densa floresta, com áreas pantanosas, sem qualquer aparelho de orientação. Após busca ansiosa, por vezes angustiante, pode-se afirmar que a descentralização é um conceito multidimensional e polissêmico. Multidimensional porque abrange as dimensões administrativas, jurídicas, econômicas, políticas e sociais do Estado; e polissêmico porque a diversidade de concepções de descentralização do Estado é quase tão grande, quanto a de autores que tomam esse tema como objeto de estudo.

O referencial teórico está dividido em duas partes. A primeira nesta introdução, em que se apresenta uma síntese dos principais estudos sobre a descentralização e dos fundamentos que justificam e subsidiam, teoricamente, a implementação de processos de descentralização do Estado. A segunda parte, descrita no Capítulo 1, apresenta as referências conceituais que permitem caracterizar uma experiência ou projeto de descentralização. O referencial teórico desta introdução foi o mesmo que contribuiu para apurar o olhar à multidimensionalidade e para construir tipologias de descentralização que permitem analisar a experiência do Estado de Santa Catarina, evitando a mera descrição de fatos.

1.1 Referencial Teórico

Os trabalhos que tratam da descentralização do Estado, podem ser divididos em dois grandes grupos: os de caráter acadêmico, e os normativos elaborados por organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL/ONU). Na comunidade científica, constata-se que os trabalhos possuem os

mais diversos objetivos, enquanto os trabalhos publicados por organismos multilaterais podem ser divididos em dois blocos. No primeiro estão os que buscam discutir a descentralização do ponto de vista teórico (como nas publicações *The World Bank Research Observer* e *The World Bank Economic Review*). No segundo estão os relatórios de síntese, nos quais as organizações formulam orientações aos governos nacionais, normalmente, subsidiados por algumas pesquisas, a exemplo das publicações *The World Development Report* e os *Informes Anuales de la CEPAL*.

Para Guimarães (2002), os estudos sobre descentralização podem ser agregados em duas vertentes e suas respectivas linhas de pesquisa. Uma vertente de análise foca nos aspectos mais procedimentais da descentralização, ou seja, a sua dimensão administrativa. A outra prioriza o lado processual e sua dimensão sociopolítica. Na dimensão administrativa, a descentralização é discutida em duas linhas de pesquisa: i) a partir de questões dela decorrentes, como a transferência de competências formais para unidades subnacionais de governo ou de recursos financeiros²; ii) a partir da compreensão das implicações administrativas e institucionais para as esferas locais de governo em países federativos.

Na dimensão sociopolítica, a autora anteriormente citada identificou três linhas de pesquisa sobre o tema: i) estudos sobre a descentralização como estratégia para aumentar a participação social, em que se analisa limites e possibilidades das transferências de poder decisório para os níveis locais de governo; ii) estudos sobre a distribuição territorial do poder do Estado, o surgimento de novos atores sociais e novos interesses em um contexto de reformas políticas. Inclui-se aqui estudos sobre formas de redução do tamanho do Estado com as privatizações, assim como estudos críticos sobre a descentralização como estratégia indutora da democracia e do desenvolvimento regional, levando em conta os fatores políticos, conjunturais e culturais; iii) trabalhos que discutem o conceito de descentralização associado ao de federalismo, seja para estabelecer diferenças ou pontos convergentes entre os dois conceitos, seja para analisar os efeitos da descentralização de políticas sociais em sistemas federativos, bem como os limites e/ou possibilidades das propostas de descentralização em Estados unitários e federativos (GUIMARÃES, 2002).

Foram identificadas outras linhas e vertentes de análise que complementam o quadro de Guimarães (2002). Na vertente procedimental, acrescenta-se uma terceira linha de pesquisa,

² Ao se referir a governos subnacionais, trata-se de instâncias de poder público responsáveis pela gestão de partes do território de um país. No caso brasileiro, seriam os estados, municípios e o Distrito Federal, cujos gestores públicos são eleitos diretamente. Já no Chile, por exemplo, seriam as *regiones*, *provincias* e *comunas*, onde apenas nas *comunas* existem eleições diretas. Enfim, cada país tem sua forma de subdivisão, algumas muito mais complexas, como nos casos da Argentina, França e dos EUA.

que consiste em discutir critérios e escalas a serem consideradas mais apropriadas para determinado processo de descentralização. Por exemplo, se o recorte deve se dar por geomorfologia, hidrografia, demografia, economia, etc. (DALLABRIDA *et al.*, 2009; DAMO, 2006, 2014). Três outras linhas de pesquisas conformam a vertente que aborda aspectos potenciais da descentralização. Duas delas discutem a descentralização associada às mais diversas formas de debates sobre desenvolvimento, planejamento regional ou territorial (BRANDÃO, 2004; FERNÁNDEZ *et al.*, 2007; GONÇALVES, 2007; MIRANDA, 2012). A terceira, busca estabelecer as possíveis relações entre a dualidade centralização/descentralização e desigualdades (DIGNAN, 1995; EZCURRA; RODRÍGUEZ-POSE, 2013; HOOGHE *et al.*, 2010; PIKE *et al.*, 2010; PRUD'HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010; RODRÍGUEZ-POSE; GILL, 2004). Existem trabalhos que podem constituir uma quarta vertente, denominada aqui de Analítico-metodológica. Esses trabalhos analisam os resultado de experiências de descentralização ou desenvolvem métodos para aferir o grau de descentralização de determinado Estado, ou ainda o nível de influência entre as dimensões conceituais (política, administrativa, fiscal, etc.) (HOOGHE *et al.*, 2010; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010; SCHNEIDER, 2003). O Quadro 1 sintetiza as principais características das vertentes de análise sobre o tema da descentralização.

Quadro 1 – Vertentes de análise sobre descentralização

VERTENTES	LINHA DE PESQUISA 1	LINHA DE PESQUISA 2	LINHA DE PESQUISA 3
Aspectos procedimentais da descentralização <i>Dimensão administrativa e econômica</i>	A descentralização é discutida a partir de questões dela decorrentes como a transferência de recursos financeiros e de competências entre as unidades subnacionais da federação (GUIMARÃES, 2002).	A descentralização é discutida em termos de suas implicações administrativas e institucionais para as esferas locais de governo em países federativos (GUIMARÃES, 2002).	A descentralização é discutida a partir dos critérios e escalas a serem consideradas mais apropriadas para determinado processo de descentralização (BRANDÃO, 2004; DALLABRIDA et al., 2009; DAMO, 2006, 2014).
Aspectos processuais da descentralização <i>Dimensão política e social</i>	Descentralização como estratégia para aumentar a participação social no processo da formulação, implementação e controle das políticas públicas, analisando os limites e possibilidades das transferências de poder decisório para os níveis locais de governo, em determinados contextos sociais (GUIMARÃES, 2002).	Descentralização como processo político, gerador de conflitos e constrangimentos decorrentes da introdução de novos atores sociais e de novos interesses, analisando suas repercussões não só no plano das relações entre esferas de governo como no plano das relações societárias, face a distribuição de poder e de bens entre diferentes grupos na sociedade (GUIMARÃES, 2002).	O conceito de descentralização é discutido associado ao do federalismo, seja para estabelecer diferenças ou pontos convergentes entre os dois conceitos, ou ainda para analisar os efeitos da descentralização de políticas sociais em sistemas federativos ou os limites e/ou possibilidades das propostas de descentralização em estados unitários e federais (GUIMARÃES, 2002).
Aspectos potenciais da descentralização <i>Multidimensional</i>	Discutem a perspectiva potencial da descentralização como estratégia de desenvolvimento e/ou planejamento regional (FERNÁNDEZ et al., 2007; GONÇALVES, 2007).	Discutem a perspectiva potencial da descentralização como estratégia de desenvolvimento e/ou planejamento territorial (BRANDÃO, 2004; MIRANDA, 2012).	Discutem as possíveis relações entre desigualdades e a dualidade centralização/descentralização (DIGNAN, 1995; EZCURRA; RODRÍGUEZ-POSE, 2013; HOOGHE et al., 2010; PIKE et al., 2010; PRUD'HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010; RODRÍGUEZ-POSE; GILL, 2004).
Análítico-metodológica	Analisam em que resultado determinadas experiências de descentralização, elaboram e testam métodos em busca de aferir, comparativamente, graus de descentralização de determinado Estado, ou ainda o nível de influência entre as dimensões conceituais consideradas (HOOGHE et al., 2010; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010; SCHNEIDER, 2003).	-----	-----

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Guimarães (2002), Brandão (2004), Dallabrida (2009), Damo (2006, 2014), Fernández (2007), Gonçalves (2007), Miranda (2012), Hooghe (2010), Rodríguez-Pose e Ezcurra (2010), Schneider (2003), Dignan (1995), Ezcurra e Rodríguez-Pose (2013), Pike *et al.* (2010), Prud'homme (1995), Rodríguez-Pose e Gill (2004).

1.1.1 Uma estratégia de desenvolvimento

A descentralização pode ser considerada uma estratégia para promover o desenvolvimento, mas essa noção é motivo de profundas discussões, sendo que a mais recorrente trata de diferenciá-la de crescimento econômico. Após ampla revisão de literatura, Veiga (2001) considera que Celso Furtado foi quem produziu a melhor síntese sobre o tema:

o crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das

condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento (FURTADO apud VEIGA, 2001, p. 81).

Essa síntese se aproxima bastante da ideia de desenvolvimento sustentável que vem sendo construída e tomou nova amplitude em junho de 2012 quando, pela segunda vez, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNO-Rio+20). Nesse encontro, as lideranças mundiais reafirmaram a necessidade de construir outro caminho para o desenvolvimento. Na resolução “O futuro que queremos”, documento síntese dessa Conferência, os dirigentes concordam ser urgente aperfeiçoar o trabalho em torno da erradicação da pobreza extrema e da fome, além de incluir a sua redução dentro de uma concepção mais completa de desenvolvimento sustentável (UNITED NATIONS, 2012). A partir dessa resolução da ONU, o Conselho de Lideranças da Rede de Soluções para o Desenvolvimento³ construiu o entendimento de que o novo caminho baseia-se num arcabouço global de cooperação para abordar as quatro dimensões do desenvolvimento sustentável, — econômica, social, ambiental e cultural —, e deve se fundar em quatro preceitos relacionados: (i) o direito ao desenvolvimento para todos os países, (ii) direitos humanos e inclusão social, (iii) convergência de padrões de vida entre os países e (iv) responsabilidades compartilhadas e oportunidades (SDSN, 2013).

Segundo Sachs (2014), a concepção de desenvolvimento sustentável possui dois aspectos. A primeira, de cunho analítico, visa compreender as inter-relações da economia, sociedade, meio ambiente e política. A segunda, de caráter normativo, se volta para os perigos que enfrentamos. O mundo tem mudado profundamente e o próximo período (entre 2015 e 2030) deve ser marcado por cinco aspectos centrais: (i) a viabilidade de acabar com a pobreza extrema em todas as suas formas; (ii) um impacto humano drasticamente maior na Terra física; (iii) rápidas mudanças tecnológicas; (iv) crescente desigualdade e (v) uma crescente difusão e complexidade de governança⁴ (SDSN, 2013). Partindo desse entendimento, nossas instituições, especialmente as públicas, devem realizar ações que estejam em harmonia com as premissas e orientações do desenvolvimento sustentável. Entre as orientações de medidas a serem adotadas,

³ A Rede de Soluções para Desenvolvimento Sustentável (SDSN - *Sustainable Development Solutions Network*) foi articulada pelo Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon, em agosto de 2012, com o objetivo ajudar as Nações Unidas a superar a compartimentalização do trabalho técnico e político, por meio da promoção de abordagens integradas para os desafios econômicos, sociais e ambientais que o mundo enfrenta de forma interligada. A SDSN envolve cientistas, engenheiros, líderes de empresas e sociedade civil e profissionais ligados à resolução de problemas baseados em evidências. Promove iniciativas para soluções que demonstrem o potencial da inovação técnica e de negócios para apoiar o desenvolvimento sustentável. O Conselho de Lideranças é sua instância dirigente.

⁴ Segundo Souza (2015), a governança está relacionada ao processo de tomada de decisão governamental com envolvimento da sociedade civil. É uma noção cada vez mais frequente na literatura relacionada às ciências econômicas e sociais que, a exemplo da descentralização, é um termo polissêmico. Recomenda-se a tese deste autor para maiores esclarecimentos.

normalmente se associa o tema do desenvolvimento a ações de descentralização do Estado. A vertente de formulações que mais tem avançado nessa direção é o preceito do desenvolvimento territorial sustentável.

O período posterior à Segunda Guerra Mundial foi marcado por uma perspectiva de desenvolvimento a partir da chamada Teoria dos Polos de Crescimento, de François Perroux. Segundo Carrière e Cazella (2006), essa noção está na origem dos estudos contemporâneos que procuram articular os conceitos de espaço econômico e de desenvolvimento. A questão do desenvolvimento nas mais diversas dimensões e escalas passou a ter maior atenção a partir da crise do petróleo de 1970, tendo como foco as disparidades regionais. Tratava-se de melhor compreender e planejar a recondução do desenvolvimento diante das consequências da crise e das visíveis limitações do modelo adotado no pós-Guerra, que produziu profundas e diferentes transformações entre países e, internamente, em cada um deles (CAZELLA, 2008). Assim, a perspectiva regional toma fôlego e é institucionalizada. Diversas políticas governamentais e instituições multilaterais passaram a centrar-se na promoção do desenvolvimento regional e começaram a experimentar novos formatos na busca de respostas mais efetivas aos complexos problemas organizacionais (MIRANDA, 2012).

Sobre esse tema, Boisier E. (1990b) parte da crítica às inúmeras tentativas de encontrar um conceito de região para adotar uma perspectiva mais prática do que teórica, sugerindo alguns critérios de regionalização. Os critérios representam um conjunto de normas que ajudam a delimitar regiões nos países, numa perspectiva de planejamento do desenvolvimento (BOISIER E., 1990a). A partir de sua pesquisa no Chile, esse autor distinguiu quatro tipos de regionalização: i) a estabelecida por órgãos públicos para administrar sua área específica de política (educação, saúde, etc.), a qual denominou funcional ou setorial; ii) a que chamou de planejamento ou multipropósito, estabelecida com o objetivo de distribuir territorialmente planos e as políticas públicas de desenvolvimento, tida também como espaço de mediação entre o nível regional e central; iii) a regionalização administrativa ou de desconcentração, que objetiva avançar na coordenação entre os diversos órgãos públicos e estar mais próximo dos cidadãos; iv) e a regionalização política, que intenta estabelecer autoridades e estruturas políticas e administrativas nas regiões.

É relevante assinalar que não existe uma regionalização considerada ótima, trata-se de um exercício heurístico que será sempre sub-ótimo (BOISIER E., 1990a). Não obstante, existem critérios que podem ser estabelecidos para racionalizar o processo. Boisier E. (1990b) propôs seis deles: i) matemáticos: a regionalização deve ser abrangente (cobrir todo o território do país), exclusivo (sem sobreposição de regiões) e contínua (ser possível ir de um ponto a

outro da região sem sair dela); ii) geográficos: as dimensões geográficas das regiões não devem impedir a presença sistemática de sua administração em toda a sua abrangência e ter, pelo menos, um centro urbano, organizador do espaço regional capaz de servir como um centro de serviços; iii) econômicos: as regiões devem ser suficientemente grandes para sustentar processos de crescimento de dimensão econômica não subsidiada, se possível, uma estrutura econômica bem diversificada para maximizar os efeitos multiplicadores dos investimentos e a conveniência de ter um padrão de exportações também diversificadas, a fim de minimizar os efeitos negativos dos ciclos depressivos causados por baixa demanda externa; iv) administrativos: as regiões devem incluir unidades completas da divisão político-administrativa atual (municípios inteiros, por exemplo) e também deve proporcionar às regiões as estruturas adequadas de administração; v) políticos: dotar as regiões de autoridade política com ou sem efeitos no sistema político e eleitoral; vi) sociológicos: levar em consideração a autoidentificação da população com a região e deve contar com sua participação na definição da região e no processo de regionalização, que não deve ser visto como algo imposto de cima e nem do centro.

No entanto, apesar de importantes aplicações e estudos realizados, a noção de região, aos poucos, caiu em desuso. Ao debruçar-se em entender como ocorreu esse processo, Favareto (2006) destaca como causas mais relevantes os seguintes aspectos: i) a ausência de autonomia regional diante das características atuais da economia mundial; ii) um conflito de natureza epistemológica quando passou, de certa forma, a negar a geografia física diante do momento de ascensão da geografia humana e; iii) a decadência do planejamento regional por parte das instituições. Houve então um processo de esvaziamento do uso do conceito de região na Geografia, o que explica parte das razões que levou à substituição da noção de região pela de território, nas formulações sobre desenvolvimento.

A noção de território tem um caráter interdisciplinar e polissêmico, apresentando ramificações na biologia, na etologia, na antropologia, na política e na história, além da geografia e da sociologia (FAVARETO, 2006). A construção do pensamento do desenvolvimento territorial tem uma face mais econômica advinda dos estudos de sistemas produtivos localizados e outra de acontecimentos sociopolíticos diversos. Ambas reforçaram a ideia de que os agentes locais devem assumir os rumos do desenvolvimento de sua região (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). Ao focalizar o caso francês, Cazella (2008) destaca três movimentos políticos mais relevantes para a ascensão da perspectiva territorial do desenvolvimento: os movimentos regionalistas e de retorno ao meio rural, sobretudo após maio de 1968, e a descentralização política do Estado do início da década de 1980:

Esses três campos políticos ora se organizaram em paralelo, ora em justaposição e, às vezes, em oposição uns aos outros. Os três enfatizam, no entanto, os trunfos da localidade. Suas raízes são totalmente diferentes e muito mais antigas do que a crise econômica dos anos 1970. Essa representa o momento em que ideias de correntes políticas diversas destacavam a importância socioeconômica dos espaços locais e a vontade de agir por parte dos atores desses espaços (CAZELLA, 2008, p. 13).

Os termos “localidade” ou “espaços locais” se referem a uma noção que teve importante contribuição de correntes regionalistas que focalizam a pequena escala. Foi impulsionada na década de 1980, de um lado, por parte do Estado, que diante da crise econômica buscava minimizá-la, valorizando os aspectos positivos locais. Por outro lado, a sociedade civil organizada aderiu a uma perspectiva de desenvolvimento em que teriam melhores condições de influenciar (CAZELLA, 2008). No entanto, com o chamado processo de globalização da economia, liberalização comercial e a reforma gerencial do Estado, a perspectiva local perde espaço para a noção de território nos anos 1990 (BONNAL *et al.*, 2012).

Para Pecqueur (2006, p. 82), “as análises da evolução do capitalismo têm revelado a complexidade envolvida na imbricação dos níveis local e global” e a mundialização compreenderia uma unidade “contraditória” entre o que foi chamado de enraizamento local e desenraizamento planetário. Esse autor sugere, então, a possível emergência de um *modelo dialético local/global*, sendo que estaríamos no que chamou de “momento-território”.

A preocupação crescente em incorporar e articular as dinâmicas locais aos desafios e dinâmicas mais globais contribuiu para que a noção de território substituísse paulatinamente, no linguajar de atores sociais e políticos, a noção de local, a qual, em geral, sugere uma estratégia de ação coletiva mais autônoma em relação aos desafios globais da sociedade e às ações do Estado. Essas novas orientações fortaleceram a legitimidade do território ao torná-lo um lugar (uma escala) considerado estratégico para enfrentar os desafios de (i) reequilíbrio socioeconômico, (ii) gestão do meio ambiente, (iii) construção de uma nova capacidade concorrencial e (iv) reforma da governança (BONNAL *et al.*, 2012, p. 4).

Esses aspectos nos remetem à noção de “território construído”, que é fruto de um processo de interação socioeconômica, cultural e ambiental entre os agentes sociais locais, ancorados em um espaço geográfico mais ou menos delimitado. Essa dimensão da noção de território se articula com aquela de “território dado”, que é constituído arbitrariamente de forma a delimitar um espaço geográfico que se torna objeto de observação. Isso significa que dentro de um território dado, é perfeitamente possível coexistir um ou mais territórios construídos (PECQUEUR, 2006).

Para Carrière e Cazella (2006, p. 36), “o território não é, portanto, simplesmente uma realidade geográfica ou física, mas uma realidade complexa, ao mesmo tempo humana, social, cultural e histórica”. A noção de território, ao contrário de região, não respeita necessariamente limites geográficos determinados *a priori*, apesar de estar lastreada num espaço físico mais ou menos delimitado, sendo definida fundamentalmente por e a partir das relações de poder

existentes em um “território dado”. Como assinala Favareto (2006), não existe propriamente uma teoria do desenvolvimento territorial, mas uma abordagem territorial que supera limites disciplinares, por compreender a política nas suas bases, que não se restringe à pequena escala a exemplo do localismo.

Mais do que compatíveis, existe harmonia entre a abordagem territorial e o desenvolvimento sustentável. O desafio de reformar a governança a partir da abordagem territorial de desenvolvimento se articula com a descentralização do Estado, na medida em que, segundo Souza (2015), a governança promove uma crescente descentralização do processo de tomada de decisão governamental associada à mobilização da sociedade civil. A governança, tal qual se concebe neste estudo, visa melhorias nas condições de vida da população, que passam, necessariamente, pela provisão e produção de bens e serviços públicos e privados. Por esse motivo, apresenta-se uma distinção entre o que se considera bens públicos e bens privados, assim como a diferença entre provisão e produção desses bens⁵.

Os bens ou serviços privados são aqueles sobre os quais se adquire um direito exclusivo no momento em que se paga um respectivo preço. Já os bens públicos seriam soluções cooperativas (no sentido da opção pública), na forma de normas, serviços e bens aos quais os cidadãos de um dado território têm iguais direitos de se beneficiar, ou obrigação de cumprir, sendo bens pagos por meio de impostos e taxas. Para que exista a provisão e produção de bens e serviços, é necessário responder, principalmente, a três perguntas: O quê e quanto produzir de cada item? Como produzir? Sendo mais relevante para a última pergunta verificar como se decide, quais e quanto de fatores e insumos aplicar.

No caso dos bens e serviços privados, as duas primeiras questões são respondidas pelo do mercado. Sobre o que e quanto produzir de cada item, dependerá da combinação de múltiplas decisões individuais em que cada um compra em função dos produtos disponíveis e respectivos preços em busca de satisfazer-se a partir da renda que possui, ou da dívida que é capaz de contrair. Os preços do produto final, como dos fatores e insumos para produção, são determinados pela relação entre oferta e procura⁶. Já o como produzir é definido pelos produtores que, em competição, buscam combinar os fatores de produção e insumos de forma a minimizar seus custos. Por sua vez, as decisões desses produtores condicionam seus

⁵ O tema da provisão e produção de bens e serviços públicos e privados está referenciado no trabalho de Finot (2001).

⁶ No entanto, pondera-se que, segundo Jean Tirole (Prêmio Nobel em Ciências Econômicas, em 2014), em mercados dominados por um pequeno número de empresas e sem regulamentação, a sociedade, muitas vezes, sofre consequências negativas. Os preços podem tornar-se injustificadamente elevados, e novas empresas podem ser impedidas de entrar no mercado (ECONOMIC SCIENCES PRIZE COMMITTEE, 2014).

rendimentos e a demanda por insumos e fatores de produção, que conseqüentemente reflete nos preços dos fatores e insumos na renda de seus detentores.

Para os bens e serviços públicos, as decisões sobre o quê, a quantidade e quanto se está disposto a pagar, ou seja, com que parte da arrecadação prover cada item, dependerá de um processo político-administrativo em que a população vota por suas preferências por meio de democracia direta ou indireta (ao escolher seus representantes). No caso público, as decisões tomadas nas duas primeiras perguntas (o quê e quanto produzir?) se refletem mais claramente na segunda (como produzir?). A última desdobra-se em duas: O que produzir diretamente? O que comprar? Ambas são respondidas pela combinação de processos político-administrativos. No entanto, naquilo que for produzido diretamente, existe também um caráter técnico. Já quanto ao que comprar, a lógica de mercado seria preponderante. Percebemos, assim, que, para os bens e serviços públicos, são os processos fundamentalmente políticos que respondem àquelas três perguntas.

As discussões sobre provisão e produção de bens e serviços públicos se preocupam em aumentar a eficiência no uso dos recursos, encontrando qual responsabilidade deve ficar a cargo do poder político e qual deve ser entregue à lógica de mercado. Finot (2001) acredita que, em princípio, existiria um ganho de eficiência ao descentralizar politicamente a provisão e descentralizar economicamente a produção de bens e serviços públicos. Para esse autor, a descentralização política da provisão promove maior eficiência devido à melhor adequação dos investimentos às preferências específicas dos respectivos territórios, reduz a intermediação política e administrativa e facilita o controle social dos gastos. Além disso, enfatiza que, os ganhos em eficiência almejados, dependem da qualidade dos mecanismos de participação e de representação na tomada das decisões relacionadas à provisão de bens e serviços públicos.

Quanto à descentralização econômica da produção de bens e serviços públicos, Finot (2001) se refere em transferir ao mercado, por exemplo, por meio de privatizações. Dessa forma, os custos seriam reduzidos por diminuir o tempo de decisão, os critérios seriam mais técnicos e menos políticos. Tudo resultaria num vertiginoso ganho de eficiência e seria uma questão a menos para a administração pública se preocupar, ajudando a melhorar suas ações de provisão. À frente, foi tratado especificamente da perspectiva de mercado da descentralização econômica. Por ora, questiona-se apenas o seguinte: esse tipo de descentralização econômica não resultaria num conflito iminente ou mesmo inerente? Afinal, o mercado tem por prioridade o lucro e as necessidades sociais, muitas vezes, podem demandar caminhos opostos ao lucro.

A eficiência na provisão de bens e serviços públicos guarda relação direta com a arrecadação e gastos do poder público. Esse é o foco de estudo de um campo teórico que vem

da economia chamado federalismo fiscal (*fiscal federalism*). Na revisão bibliográfica, verifica-se ser o mais recorrente aporte teórico nos trabalhos sobre descentralização.

O marco inicial do federalismo fiscal tem a obra de Paul Samuelson, de 1954, como referência. Para esse autor, o sistema de mercado responde com precisão tanto às preferências individuais, quanto aos bens e serviços privados, enquanto o suprimento de bens e serviços públicos responde às preferências agregadas (FINOT, 2001). No entanto, essa provisão de bens e serviços públicos não ocorre segundo as preferências individuais, algo considerado como um problema de eficiência. Isso porque seria um recurso gasto para todos, mas que só beneficiaria alguns cidadãos que têm aquela determinada preferência para o qual o recurso foi utilizado. Para Samuelson, quanto menos se provê segundo desejos individuais, maior será a propensão à evasão de impostos na medida em que os cidadãos não se sentem beneficiados pela contribuição que oferecem (FINOT, 2001). Esse problema seria minimizado quando os serviços públicos são supridos de forma descentralizada, pois considera que quanto menores as comunidades mais eficiente a provisão. Segundo o “Modelo de Tiebout”, formulado em 1956, os cidadãos “votariam com os pés”. Esse modelo parte da lógica de que a população se moveria a partir da performance pública como numa relação de mercado. Ou seja, existiria uma análise racional, por parte do cidadão, sobre os custos (impostos) em relação aos benefícios (bens e serviços públicos) de viver naquela localidade. Dessa forma, seria definido se permaneceria vivendo ali, ou se seria mais vantajoso mudar-se para onde tenha melhor custo/benefício (BARDHAN, 2002; OATES, 1999).

Posteriormente, em 1961, os autores Vincent Ostrom, Charles Tiebout e Robert Warren ponderaram que a provisão descentralizada será mais eficiente desde que não exista economia de escala que justifique a centralização (FINOT, 2001). Nessa mesma perspectiva, em 1972, Wallace Oates em seu “teorema da descentralização” verificou que a descentralização pode proporcionar a unidade onde é necessário e assegurar variedade e independência, quando a unidade e uniformidade não são essenciais (FINOT, 2001). Mais recentemente, Oates (1999) ampliou a perspectiva do federalismo fiscal ao afirmar como questão básica a garantia de correspondência entre responsabilidades e instrumentos fiscais apropriados a cada nível de governo. Segundo esse autor, a demanda dos diferentes tipos de serviços nem sempre coincidem com os limites político-administrativos de cada nível de governo. Da mesma forma, não seria possível adequar estes a um tamanho ótimo, visto que, para cada serviço, existe uma escala mais adequada: “precisamos entender quais funções e instrumentos ficam melhor centralizados e quais os mais adequados em níveis descentralizados de governo. Este é o objeto do federalismo fiscal” (OATES, 1999, p. 1120, tradução nossa).

O federalismo fiscal, na medida em que tende a atribuir às escalas menores de governo maior eficiência na provisão de bens e serviços públicos, também guarda relação com a chamada abordagem da opção pública (*public choice*), que teve Dennis Muller (1979 e 1984) como responsável por reunir as principais contribuições dessa perspectiva (FINOT, 2001). Sua reflexão parte da lógica de uma versão do “dilema do prisioneiro” em que a busca de uma solução econômica individualista levaria, no limite, a uma situação de competição tal que passaria a ser mais atrativo roubar do que produzir. Assim, parte importante do tempo dos indivíduos, que poderia ser investido na produção, passa a ser gasto com segurança. Consequentemente, tanto a produção quanto o consumo tendem a diminuir. Esse dilema ilustra que uma busca individualista não leva a uma situação ótima, almejada para uma economia de mercado (FINOT, 2001).

Para os autores da opção pública, os bens e serviços públicos seriam soluções cooperativas que evitariam o “dilema do prisioneiro”. Trata-se de opção feita pelos cidadãos em que, numa situação ideal, decidem diretamente quais os bens e serviços públicos locais que serão implantados, com plena consciência dos custos totais e o correspondente a cada cidadão. Por isso, segundo a opção pública, em comunidades menores é mais fácil realizar ações cooperativas adequadas e eficientes (FINOT, 2001). Nesse sentido, observa-se que a opção pública tende a considerar a descentralização do Estado quase uma necessidade social para alcançar uma situação adequada para uma economia de mercado. E é relacionada a essa questão que a contribuição dos neoinstitucionalistas mais avançou.

O neoinstitucionalismo⁷ (*new institutionalism*) tem como principal expoente Douglas North (1990), que recebeu o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas, em 1993. Essa teoria parte da premissa que, para a economia clássica, é indispensável que existam convenções sociais prévias, que todos devem obedecer a mecanismos, inclusive de coerção, para que elas sejam cumpridas. Essas normas e mecanismos chamados de instituições são o mais relevante para o funcionamento da economia. As regras e os mecanismos de execução seriam as “regras do jogo” e os “jogadores” seriam os indivíduos, que atuariam em “equipes”, as organizações⁸ (TOYOSHIMA, 1999).

⁷ Nessa revisão, nos detivemos na perspectiva de Douglas North e Robert Putnam, mas existem ao menos três métodos de análise que se reivindicam neoinstitucionalistas: institucionalismo da escolha racional, no qual North estaria incluído, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo histórico, no qual Putnam estaria incluído. Para melhor conhecimento, recomenda-se Hall e Taylor (2003).

⁸ A organização pública pode ser entendida como um grupo humano estruturado pelos representantes de uma comunidade com vista à satisfação de necessidades coletivas predeterminadas.

As instituições são muito relevantes para diminuir o chamado custo de transação, pois as empresas não possuem apenas os custos de produção, mas também os custos de negociar, redigir e obter informações que deem segurança de que os contratos serão cumpridos. Quanto mais aperfeiçoadas forem as instituições, menores serão os custos de transação (GALA, 2003). As instituições podem ser formais (leis, por exemplo) ou informais, baseadas nos costumes. Entretanto, a internalização dessas instituições é o mais relevante e se dá pela formação social e cultural resultantes do processo histórico (PUTNAM, 2000). O neoinstitucionalismo contribui com a análise da descentralização na medida em que considera a tradição de associação e cooperação como determinante para o desenvolvimento das regiões. A segurança institucional baseada na confiança proporciona menores custos de transação e a busca de soluções cooperadas possibilita maior competência e, conseqüentemente, melhores condições de competição global (PUTNAM, 2000).

1.1.2 Limitações do referencial teórico

As perspectivas do federalismo fiscal e da opção pública ainda são largamente utilizadas na fundamentação teórica de muitos projetos e experiências de descentralização do Estado (BARDHAN, 2002; FINOT, 2001, 2007; MONTECINOS, 2005). Todavia, os neoinstitucionalistas ajudam a perceber que essas perspectivas não são totalmente apropriadas ao contexto de países em desenvolvimento e apresentam limitações que contribuíram, inclusive, para uma perspectiva idealizada de descentralização⁹.

No “Modelo de Tiebout”, o federalismo fiscal exacerba o uso da racionalidade na medida em que desconsidera as normas sociais existentes (instituições informais). Nos países mais pobres, especialmente nas áreas rurais, a relação se dá face-a-face. Já existe uma rede de relações sociais consideravelmente estáveis que, certamente, pesam mais na decisão de local onde viver do que a relação entre impostos e bens e serviços (BARDHAN, 2002). Outra questão a ser considerada, é que o ideal de livre competição entre localidades tem limites claros entre as regiões. Isso porque, na maioria dos países em desenvolvimento, a concentração de recursos em determinadas regiões ocorre mais por questões relacionadas à riqueza natural e infraestrutura até então instalada, e não por uma simples questão de ter uma administração mais ou menos eficiente, na relação entre impostos e bens e serviços públicos (BARDHAN, 2002).

As regiões mais ricas economicamente tendem a atrair profissionais mais qualificados, enquanto as mais pobres têm baixa capacidade técnica, até mesmo para tarefas básicas, como

⁹ No Capítulo 2, serão discutidas as idealizações de forma detalhada.

contabilidade e manutenção de registros. Esse cenário é ainda mais díspar nos países em desenvolvimento do que nos desenvolvidos (BARDHAN, 2002; DIAZ-SERRANO; RODRÍGUEZ-POSE, 2014; PRUD'HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010). Nos países em desenvolvimento, os mecanismos de controle da burocracia são muito mais fracos que nos desenvolvidos e, por isso, mais facilmente desviáveis de seu objetivo (ABRUCIO *et al.*, 2010; ARRETCHE, 1996; BARDHAN, 2002). Soma-se a isso o fato de mecanismos democráticos também serem mais frágeis, ampliando a possibilidade do poder ser tomado por elites locais (ARRETCHE, 1996; PRUD'HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010). Ao considerar que a burocracia dos países em desenvolvimento tende a ser dominada pela parcela mais favorecida da sociedade, e que as elites têm mais condições de estar à frente do poder político, não é anormal que o resultado de um processo de descentralização seja exatamente oposto ao que os teóricos da opção pública e do federalismo fiscal preconizam.

Essas correntes tendem a propor uma maior restrição dos poderes do governo central, enquanto que os pobres e minorias são oprimidos por grupos locais e dependem mais do governo central para obter alguma proteção (ARRETCHE *et al.*, 2014; BARDHAN, 2002; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010). Finalmente, numa perspectiva pública, a maior preocupação de países em desenvolvimento não é a eficiência na provisão de bens e serviços, conforme a preferência individual de seus cidadãos, mas garantir que os pobres também tenham acesso aos bens e serviços de forma eficaz. Assim, o alívio da pobreza seria o melhor critério de avaliação de gestão do que a eficiência na alocação de recursos (PRUD'HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010).

A pesquisa se inseriu no contexto de um país em desenvolvimento, por isso utilizaremos as contribuições das perspectivas teóricas do federalismo fiscal, opção pública e do neoinstitucionalismo à luz dessas críticas que coadunam com a abordagem do desenvolvimento territorial sustentável. Acredita-se que a perspectiva territorial contextualiza e medeia a relação local/global, evidenciada por Pecqueur (2006), a entendendo como dualidade¹⁰ e não dualismo. Da mesma forma, a abordagem territorial contribui para a superação da compreensão da relação entre centralização e descentralização como conceitos imiscíveis. A noção de desenvolvimento territorial sustentável também conduz a um entendimento de descentralização em conjunto com princípios de governança, que inibam a plutocracia e garantam equidade de influência aos agentes sociais na tomada de decisões públicas.

¹⁰ Dualidade se refere ao caráter ou propriedade do que contém em si duas naturezas, duas substâncias ou dois princípios. Já o dualismo se refere à existência de dois princípios, duas substâncias ou duas realidades opostas, irreduzíveis entre si e incapazes de uma síntese final ou de recíproca subordinação.

1.2 Questão e Objetivos da Pesquisa

Este estudo contempla lacunas sobre descentralização do Estado, especialmente no campo da administração pública. Quanto ao aspecto teórico, ao contribuir para compreensão conceitual de descentralização do Estado por meio do estudo de sua multidimensionalidade e, ao construir um instrumental analítico que permite caracterizar e analisar experiências ou projetos de descentralização. Em um aspecto empírico, ao caracterizar e analisar a experiência de descentralização do Estado de Santa Catarina sob perspectivas teóricas distintas e associadas às perspectivas dos agentes internos e externos às SDR.

Esta pesquisa parte da seguinte questão: A reforma administrativa promovida pelo Poder Executivo catarinense, que criou as SDR como seu principal instrumento de descentralização, promoveu mudanças institucionais significativas no processo de tomada de decisão e de gestão do Estado de forma a impulsionar o desenvolvimento territorial sustentável?

O objetivo principal consiste em analisar a reforma administrativa do Estado de Santa Catarina no que se refere à atuação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional. Para alcançar esse objetivo geral, elenca-se os seguintes objetivos específicos:

- i) Caracterizar a reforma administrativa do Estado de Santa Catarina, entre 2003 e 2015, tendo por base a literatura que trata dos diferentes tipos de descentralização do Estado;
- ii) Identificar qual papel as SDR cumpriram até 2015, sob a perspectiva das dimensões política e administrativa da descentralização;
- iii) Identificar pontos de estrangulamento da experiência a partir da perspectiva de servidores públicos, lideranças políticas e da sociedade civil organizada;
- iv) Analisar o marco legal que transformou as SDR em ADR, a partir de 2016.

1.3 Procedimentos Metodológicos

Para contemplar os objetivos expostos anteriormente, vários procedimentos metodológicos foram adotados. Primeiramente, recorreu-se à análise teórica das temáticas estudadas, enfrentando, especialmente, a polissemia e a multidimensionalidade que envolve o tema da descentralização do Estado. A revisão bibliográfica permitiu uma compreensão ampla do conceito de descentralização, além de construir um instrumental analítico capaz de caracterizar experiências de descentralização do Estado. Essa caracterização contribuiu para qualificar diagnósticos com vistas ao aperfeiçoamento desse tipo de descentralização.

A análise empírica escolhida foi a experiência catarinense de reforma administrativa do Estado, iniciada em 2003, que resultou na criação de 36 SDR como estruturas descentralizadas do poder executivo e responsáveis pelo planejamento e ação regionalizada de desenvolvimento. Para analisar essa experiência foi utilizada a legislação pertinente, documentos oficiais, a literatura científica e entrevistas exploratórias e semiestruturadas, efetuadas para ampliar a base de dados e qualificar a pesquisa. A escolha dos entrevistados se deu de forma a abranger a diversidade de agentes sociais envolvidos com as SDR. Para obter uma visão interna, foram entrevistados servidores efetivos ou não, além dos gestores, incluindo as gerências com maior autonomia administrativa como as de educação e saúde. Para captar a percepção externa foram entrevistados servidores e gestores de órgãos públicos estaduais e municipais, além de organizações da sociedade civil e lideranças políticas. A visão do governo central foi analisada por meio da Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina (SPG), que é a secretaria setorial responsável pela gestão da descentralização.

Na SPG foram realizados dois grupos focais¹¹, com quatro pessoas cada um, além de uma entrevista com o Secretário. Os grupos focais tiveram caráter exploratório e ocorreram em outubro de 2014 para elaboração do projeto de pesquisa. O objetivo consistiu em compreender a visão mais comum dos servidores do poder executivo central que lidam diretamente com as SDR em relação à descentralização. A organização do grupo focal se deu por meio da reunião dos três servidores e a chefia da Diretoria de Gestão da Descentralização. Primeiramente foi solicitado que cada participante fizesse uma análise de como compreendia o modelo de descentralização implementado e como avaliava seus resultados até aquele momento. Após cada um dos participantes se manifestar, novas questões foram elaboradas com objetivo de entender o histórico, as críticas e méritos da descentralização. Os diálogos dos grupos focais foram gravados, mas não transcritos, por seu objetivo ser mais exploratório. Os mesmos procedimentos foram adotados no grupo focal realizado na Diretoria de Desenvolvimento das Cidades, ambas diretorias indicadas pelo Secretário de Estado do Planejamento.

Na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) foram efetuadas quatro entrevistas com funcionários de gabinetes de deputados da situação e da oposição ao governo do estado. Entrevistas exploratórias e semiestruturadas foram realizadas em duas SDR. Na SDR de Xanxerê, essas entrevistas ocorreram na primeira semana de fevereiro de 2016, e

¹¹ O grupo focal é um tipo de entrevista ou conversa em pequenos grupos homogêneos, que visa obter informações por meio do aprofundamento da interação entre os participantes, seja para gerar consenso ou explicitar divergências. O valor principal dessa técnica fundamenta-se na capacidade humana de formar opinião e ter atitudes a partir da interação com outros indivíduos (MINAYO, 2014).

na SDR de Joaçaba, na primeira semana de março do mesmo ano. Nessas regiões foram efetuadas um total de quarenta e três entrevistas divididas em três grupos sociais: poder público estadual, poder público municipal e sociedade civil. Do poder público estadual, quatorze servidores do estado (efetivos e não-efetivos) que trabalham nas SDR (incluindo as respectivas Gerências Regionais de Educação e de Saúde), cinco ex-secretários e atuais Secretários de Estado de Desenvolvimento Regional e dez servidores e gestores de outros órgãos estaduais nas regiões¹² participaram das entrevistas. Do poder municipal, quatro secretários de três municípios e um servidor, além de um prefeito fizeram parte da pesquisa. Da sociedade civil, quatro funcionários de associações de municípios, três lideranças de trabalhadores, três lideranças patronais e oito lideranças de quatro partidos políticos¹³ foram contemplados. Ao realizar o somatório da composição social dos entrevistados, o total ultrapassa o número de quarenta e três entrevistados. Isto ocorre porque existem entrevistados que acumulam posições sociais diferentes. Por exemplo, lideranças partidárias podem ser servidores públicos das SDR, lideranças sindicais ou patronais.

A escolha dos entrevistados seguiu critérios diferenciados. Nos órgãos estaduais, arguiu-se os chefes regionais e servidores que estavam há mais tempo em serviço. Nos órgãos municipais, foram enviadas correspondências eletrônicas aos prefeitos, secretários de administração, desenvolvimento, agricultura e meio ambiente dos dois municípios mais próximos e os dois mais distantes da sede das SDR, sendo entrevistados aqueles que responderam. Quanto à sociedade civil, buscou-se os sindicatos e entidades mais representativas de cada região. E das lideranças político-partidárias, optou-se por entrevistar os presidentes municipais dos partidos ou membros partidários por eles designados.

Sempre que possível foi seguida a trilha das pistas dadas pelos entrevistados. Buscou-se encontrar aqueles indivíduos que eram citados nas entrevistas e que eram identificados como pessoas importantes para compreensão das questões políticas, administrativas, econômicas ou sociais que envolviam a criação e atuação das SDR. Cabe registrar que a maioria das entrevistas foi realizada quando as SDR já tinham sido transformadas em ADR do ponto de vista jurídico, mas ainda estavam em uma fase de transição em termos operacionais. Até aquele momento,

¹² Por serem os principais órgãos estaduais regionalizados e que têm relações com as SDR, as organizações contempladas foram as seguintes: a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (Cidasc), o Departamento Estadual de Infraestrutura (Deinfra) e a Secretaria de Estado da Defesa Civil.

¹³ Procurou-se entrevistar lideranças dos principais partidos políticos governistas e de oposição: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Social Democrático (PSD), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

não houve qualquer alteração no quadro de servidores e nem mesmo das funções pertinentes a cada um em virtude dessa transformação.

Um aspecto metodológico relevante refere-se ao fato desta pesquisa ter coincidido com a reforma do modelo de descentralização em curso, o que, por um lado, permitiu acompanhar, via imprensa local, todas as discussões durante e após o processo eleitoral de 2014, que envolveram o tema da descentralização, assim como as ações empreendidas pelo governo estadual em 2015, visando reestruturar o modelo de descentralização. Por outro lado, ficou nítido que o clima interno e externo às SDR permaneceu em tenso debate, o que trouxe dificuldades para a pesquisa. Um fato que sinaliza essa tensão ocorreu nos meses de julho e agosto de 2015, na fase de teste dos instrumentos de pesquisa, realizada na SDR Grande Florianópolis e respectivas gerências de educação e saúde. Primeiramente houve contato por correio eletrônico e telefone com a pessoa que ocupava a função de chefe de gabinete do Secretário Regional, a qual autorizou a atividade. Utilizou-se a estratégia de apenas entregar alguns questionários¹⁴ para que fossem respondidos e, na semana seguinte, resgatar os questionários e realizar entrevistas. Ao entregar o questionário, houve ótima recepção por parte de todos. Uma semana depois, ao buscar os questionários e tentar realizar entrevistas, percebeu-se: i) recusa a responder o questionário; ii) relatos constrangidos de pressão por parte de colegas sobre o que deveria ser respondido; iii) questionamentos enfáticos e desconfiados ao pesquisador se aquela era uma pesquisa contratada pelo governador para extinguir as SDR. É relevante mencionar que, antes da entrega de cada questionário, houve esclarecimento a todos sobre a pesquisa, e que, naquele momento se tratava da fase de teste e, por isso, os dados não seriam utilizados senão como forma de aperfeiçoar os instrumentos de pesquisa.

Algumas semanas após a fase de teste, o pesquisador foi surpreendido também com questionamentos por parte do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEPSH-UFSC), diante de uma denúncia que a chefia de gabinete da SDR Grande Florianópolis realizou. Todos os esclarecimentos foram prontamente atendidos, de forma que esta pesquisa foi plenamente aprovada pelo CEPSH-USFC. No entanto, o episódio evidencia como o tema da descentralização ainda era motivo de intensos embates políticos.

Na fase de campo propriamente dita, o procedimento adotado foi o seguinte: após autorização por escrito por parte dos secretários regionais, o pesquisador se apresentava à pessoa por eles designados e era então apresentado aos servidores para verificar quem se dispunha a participar da pesquisa. Todos eram esclarecidos sobre os objetivos da pesquisa, os

¹⁴ Os questionários não foram utilizados neste trabalho, mas compõem um instrumento de pesquisa que será utilizado em publicação posterior.

procedimentos que seriam adotados e, para aqueles dispostos em participar, era lido e esclarecido o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme determina a Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde. Uma ênfase especial era dada ao seguinte trecho: “A sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo por todos os pesquisadores envolvidos. Em qualquer publicação dos resultados desta pesquisa serão omitidas as informações que permitam identificá-lo/a”¹⁵.

Mesmo com o cuidado relatado, nas SDR Xanxerê e Joaçaba, e mesmo junto aos agentes sociais externos às SDR, percebeu-se muitas desconfianças e constrangimentos por parte dos entrevistados. Estes fatos levaram à decisão de nem mesmo propor a gravação das entrevistas, exceto em casos específicos em que o entrevistado demonstrou abertura para esse tipo de registro. Ainda assim, houve frequentes questionamentos por parte dos entrevistados por meio de frases como: “Não vai aparecer meu nome não né? Nego tudo”. Diante desse clima, das quarenta e oito entrevistas, apenas oito foram gravadas das quais foram transcritas e extraídas as falas citadas neste trabalho. Esse é o motivo de pouco se utilizar falas literais dos entrevistados no corpo do trabalho. Por se tratar de poucas citações, e serem mais importantes as percepções comuns, optou-se por não nominar os entrevistados, ainda que em códigos. Também foi tomada a decisão de, nas citações, dar o mínimo de informações sobre os entrevistados, de forma a garantir que, efetivamente, não houvessem formas de identificação dos indivíduos, mas apenas o grupo social e o contexto em que o entrevistado estava inserido.

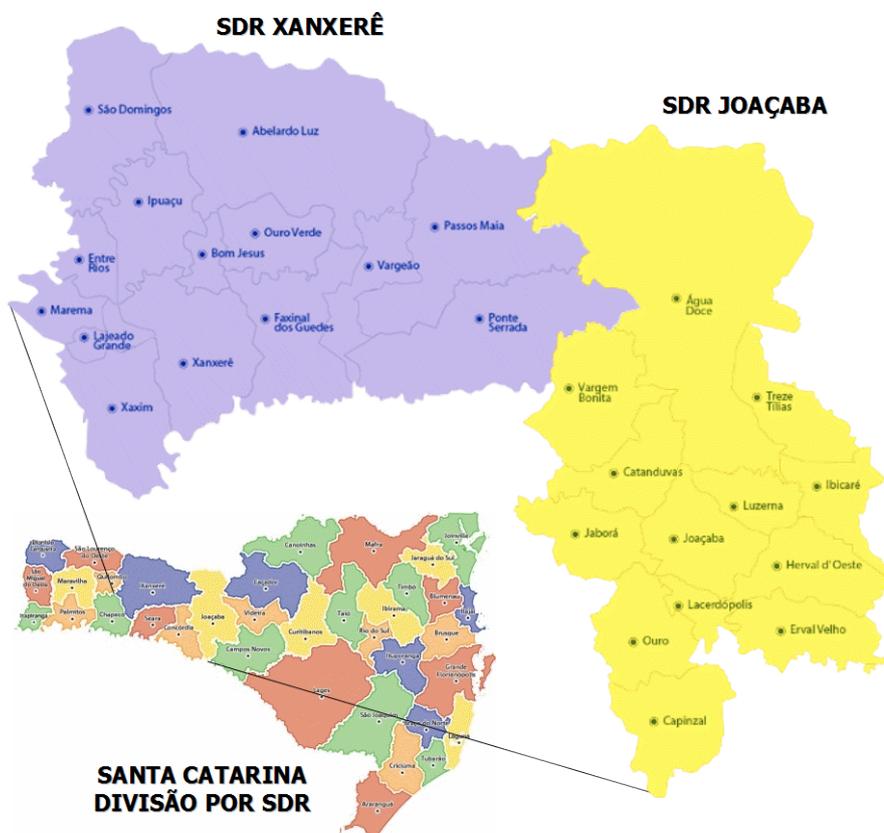
As entrevistas cumpriram o papel fundamental de, em harmonia com as perspectivas teóricas, orientar a visão do pesquisador a partir das pistas levantadas. Tais pistas se materializavam na identificação de indivíduos que cumpriram papéis mais relevantes para compreensão do objeto de estudo, mas também em captar as percepções em comum dos envolvidos sobre as SDR e a descentralização catarinense. Como reflexo do contexto da pesquisa, a sistematização ocorreu, majoritariamente, durante as entrevistas, com a anotação em caderno de campo daquilo que chamava atenção na fala dos entrevistados. Também ocorreu anotação das percepções do pesquisador após as entrevistas.

Conforme se pode observar na Figura 1, ambas as SDR estão localizadas na mesorregião Oeste de Santa Catarina: a SDR Xanxerê localiza-se na microrregião do Alto Irani e a SDR Joaçaba, no Meio Oeste. Essas SDR foram escolhidas por estarem na região da primeira associação de municípios de Santa Catarina, a Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC), e na região da pesquisa empírica do Projeto de pesquisa “Estudo de

¹⁵ O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLA) completo pode ser verificado no Apêndice A, e o Roteiro de Entrevistas no Apêndice B.

iniciativas de descentralização de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural em Santa Catarina”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC) e coordenado pelos integrantes do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território da Universidade Federal de Santa Catarina (LEMATE/UFSC). Essa escolha permitiu ao pesquisador aproveitar os conhecimentos científicos, empíricos e logísticos já produzidos pelo grupo de pesquisa, além de viabilizar os recursos financeiros necessários para a execução do trabalho de campo.

Figura 1 – Localização das SDR Joaçaba e Xanxerê



Fonte: Elaborado pelo autor.

1.4 Estrutura da Dissertação

Além dessa Introdução, a dissertação está dividida em três capítulos e as considerações finais. No **primeiro capítulo**, abordamos a *polissemia e multidimensionalidade* que a discussão conceitual de descentralização contempla, para adotar uma perspectiva mais operacional. Ou seja, a construção de uma ferramenta analítica que permita caracterizar experiências e projetos de descentralização do Estado. O **segundo capítulo**, visa *desconstruir a idealização* recorrente de que é ínsito à descentralização do Estado a solução de uma gama considerável de situações-

problema como desigualdade social, plutocracia, ineficiência, corrupção no uso de recursos públicos, ou mesmo a baixa influência da sociedade nas decisões públicas. No **terceiro capítulo**, *caracteriza-se* a descentralização do Estado de Santa Catarina sob auspício do referencial teórico-analítico e das entrevistas realizadas com os agentes sociais diretamente relacionados às SDR. Por fim, nas **considerações finais**, os objetivos iniciais são retomados e discutidos com base nos principais resultados obtidos na pesquisa, e apresenta-se reflexões que possam auxiliar novas iniciativas de descentralização, bem como a formulação de adequações para o caso catarinense.

CAPÍTULO 1

2 DESCENTRALIZAÇÃO: POLISSEMIA E MULTIDIMENSIONALIDADE

É comum encontrar, na literatura, a utilização de várias denominações para as diversas conceituações correlacionadas à descentralização: deslocalização, desconcentração, governo multinível, governo multicentro, etc. Tem-se, portanto, uma enorme polissemia presente na discussão sobre descentralização, em parte, devido ao seu caráter multidimensional. Tal pluralidade levou Boisier E. (1990) a adotar como título do seu trabalho *La descentralización: un tema difuso y confuso* e Guimarães (2002, p. 1) a afirmar que “falar sobre descentralização, em termos gerais, quase sempre não significa muita coisa”. Diante deste cenário, este capítulo tem por objetivo apresentar e discutir as diversas concepções de descentralização do Estado e construir um instrumental que permita caracterizar experiências e projetos de descentralização do Estado. Na **primeira seção**, aborda-se o aspecto multidimensional da descentralização e sintetiza-se a compreensão sobre as dimensões que se entende pertinentes para compor parte do instrumental analítico deste trabalho. Na **segunda seção**, discute-se a polissemia que permeia o conceito de descentralização, explicitando os principais debates e tipologias de descentralização. Essa análise serve de base para se construir uma tipologia própria sobre o tema criada a partir da identificação e seleção das categorias relevantes para compor o instrumental analítico. Na **síntese do capítulo** as duas partes do instrumental analítico são articuladas e é sintetizada a forma de sua operacionalização.

2.1 O caráter multidimensional da descentralização

Pesquisadores que analisaram o tema da descentralização do Estado destacam os diversos aspectos ou dimensões que são abordadas de forma correlata, o que lhe dá um caráter multidimensional (ARRETCHE, 2012; BOISIER E., 1990b, 2007; FINOT, 2001, 2007; GUIMARÃES, 2002; HAGGARD, 1998; MONTECINOS, 2005; PIERA, 1992; SCHNEIDER, 2003; VON HALDENWANG, 1990). A razão dessa pluralidade está nos campos disciplinares de origem dos estudiosos, sendo mais frequentes a ciência política, sociologia, economia, administração e direito (GUIMARÃES, 2002). As dimensões de análise de determinada experiência ou proposta de descentralização podem ser organizadas a partir desses campos disciplinares. Organizar em dimensões auxilia o processo analítico, na medida em que orienta o exercício de identificar os diversos aspectos a serem considerados numa

descentralização e, ao mesmo tempo, evidencia que, apesar de seu imbricamento, existe autonomia entre cada um dos aspectos que devem ser considerados na análise. Segundo a presente pesquisa, as dimensões mais frequentes são a administrativa, a política e a fiscal/econômica. Contudo, consideramos pertinente apresentar também, a social e a jurídica.

Os principais autores consultados são unânimes em tratar dos aspectos administrativos na discussão conceitual de descentralização. Mas existem aqueles que não chamam de descentralização um processo que se restrinja a essa dimensão (FALLETI, 2006; FILIPPIM; ABRUCIO, 2010; LOBO, 1988, 1990; TOBAR, 1991). Para esses autores, tratar-se-ia de uma desconcentração e não descentralização. Essa discussão será retomada à frente.

A dimensão administrativa tem um caráter operacional e está referenciada na literatura da opção pública e do Modelo Agente-principal (*Principal-agent Model*) (FINOT, 2001; SCHNEIDER, 2003). Esse modelo foi elaborado em 1988 por Daniel Levinthal, para analisar a inter-relação entre organizações econômicas, em que uma é agente da outra e foi utilizado por David Heymann, para analisar as margens de liberdade que os governos dão aos burocratas para a realização de serviços públicos. Ambos, opção pública e modelo agente-principal, são úteis para analisar Estados descentralizados, sobretudo por que os governos locais realizam ações por sua própria opção, assim como assumem funções de agentes do governo central. Usar governos locais como agentes do governo central baseia-se na tese desses terem mais informações e saberem melhor as prioridades de seus cidadãos. Para evitar que recursos sejam utilizados para outras prioridades que não as negociadas, o governo central se utiliza de contratos detalhados para minimizar os conflitos de interesses. Em 1992, George Silverman verificou ser possível também o sentido inverso, em que o governo central executa funções como agente de governos locais (FINOT, 2001).

Essa dimensão refere-se, então, à transferência de competências e de funções de cunho administrativo e é constantemente justificada pela necessidade da proximidade do poder público com os cidadãos. Por conseguinte, resultaria em menores trâmites burocráticos na medida em que diminuiriam intermediações e custos operacionais, resultando em maior eficiência e eficácia no cumprimento de seus objetivos ligados à provisão bens e serviços públicos (ARRETICHE, 2012; BOISIER E., 2007; GUIMARÃES, 2002; SCHNEIDER, 2003; VON HALDENWANG, 1990). Mais recentemente, em especial no campo da Nova Gestão Pública (*New Public Management*)¹⁶, a descentralização administrativa tem sido vista como um

¹⁶ Inspirada na administração privada, essa concepção de administração pública parte da crítica ao chamado caráter autorreferido da administração burocrática que estaria voltada, exclusivamente, aos interesses do aparelho do Estado. E passa ao chamado modelo gerencial em que a referência é o cidadão-cliente (COUTINHO, 2000).

instrumento de ampliação da responsabilidade técnica e financeira dos servidores públicos por delegar poderes e responsabilidades para escalões inferiores (COUTINHO, 2000; MONTECINOS, 2005).

Quanto à dimensão econômica, frequentemente, esta é estudada de forma restrita ao fator “fiscal”, tendo como preocupação principal o impacto fiscal dos governos subnacionais em relação ao governo central de um dado país, tanto na perspectiva das mais diversas formas de arrecadação como dos gastos públicos (BURKI *et al.*, 1999; SCHNEIDER, 2003). Talvez por seguir a evolução da literatura do federalismo fiscal, outros autores ampliaram o espectro de estudo e passaram a denominá-la dimensão econômica (BOISIER E., 2007; FINOT, 2001; MONTECINOS, 2005; VON HALDENWANG, 1990).

Nessa perspectiva, a dimensão econômica tem como preocupação a definição do nível em que cada bem ou serviço público pode ser fornecido de forma mais eficaz e eficiente, ou ainda, a integração de ações entre os vários níveis de governo para aumento da eficácia e eficiência. Também está incluída a questão do melhor arranjo fiscal entre os níveis de governo para arrecadação e gastos, ou seja, qual nível de governo arrecadará e quais os tipos de impostos mais adequados em relação às respectivas competências. Outra questão é a do equilíbrio fiscal no sentido de controle das contas públicas, bem como das transferências de recursos dos governos centrais para os subnacionais. O foco está sempre em ampliar a eficiência e eficácia entre arrecadação, gastos, provisão e produção de bens e serviços públicos (BOISIER E., 2007; FINOT, 2007; MONTECINOS, 2005; SCHNEIDER, 2003; VON HALDENWANG, 1990). “É considerada uma estratégia de maximização do bem-estar social, que é retratado como uma combinação de estabilidade econômica, eficiência alocativa e equidade distributiva” (SCHNEIDER, 2003, p. 36).

Contudo, é necessário ter em mente que a descentralização é um processo essencialmente político, como ficou evidenciado entre todos os autores consultados. A dimensão política está mais fundamentada na literatura da ciência política como redistribuição do poder político do nível central para os subnacionais. Comumente, mas não apenas, tendo em vista a existência de processos eleitorais, é considerada uma estratégia de democratização do poder de governo e representação política (ARRETCHE, 2012; BOISIER E., 1990b, 2007; FINOT, 2001, 2007; GUIMARÃES, 2002; HAGGARD, 1998; MONTECINOS, 2005; PIERA, 1992; SCHNEIDER, 2003; THE WORLD BANK, 1999, 2005; VON HALDENWANG, 1990).

A concepção ampla de democracia leva alguns autores, como Finot (2001) e Boisier E. (2007), a considerarem processos de participação social como um aspecto da dimensão política

da descentralização. Entretanto, os processos de participação social são abordados por outros autores como Piera (1992) e Guimarães (2002), na dimensão social.

A dimensão social separada da dimensão política se deve à própria organização de nossa sociedade e às discussões teóricas, que consideram distintas a democracia representativa da participativa, apesar de complementares (NOGUEIRA, 2004). Outro elemento é o grande número de trabalhos acadêmicos que dão peso à dimensão social, como os de Dallabrida *et al.* (2009), Rover (2007), Rover e Mussoi (2011), Piera (1992) e Guimarães (2002).

A dimensão social está baseada na discussão das ciências sociais sobre democracia, participação social, cidadania e empoderamento da sociedade civil (GUIMARÃES, 2002). Fundamenta-se na transferência de poder decisório, competências ou funções para a sociedade civil a partir de diversas formas: i) transferência do provimento de determinados bens e/ou serviços públicos para organizações da sociedade civil; ii) criação de instâncias ou atividade institucionais consultivas e/ou deliberativas sobre questões públicas; ou iii) funções de fiscalização e controle sobre serviços e políticas públicas (GUIMARÃES, 2002; PIERA, 1992). De certa forma, pode-se dizer que tal engajamento da sociedade civil constituiria o que vem sendo chamado de governança.

Boisier E. (1990b, 2007), Piera (1992) e Rojas apud Binotto *et al.* (2003) consideram existir também uma dimensão jurídica, que concerne à transferência de competências, poderes e ruptura hierárquica entre órgãos amparada por medidas legais. Contudo, qualquer ação de descentralização só se efetiva se for regulada por algum instrumento de ordem jurídica. Portanto, nesta análise, considera-se que essa dimensão está imbricada com as anteriores.

A partir das contribuições dos autores apresentados, foram sistematizadas no Quadro 2, as quatro dimensões do conceito de descentralização encontradas na literatura e que se considera mais adequadas para a presente pesquisa.

Quadro 2 – As quatro dimensões da descentralização

DIMENSÕES	ENFOQUES DE ANÁLISE
Política	Reporta-se à transferência de autonomia e poder político do nível central aos níveis subnacionais de governo e estaria fundamentalmente associada à existência de processos eleitorais nos espaços descentralizados.
Administrativa	Refere-se à transferência de responsabilidades administrativas sobre bens e serviços públicos do nível central para os governos subnacionais.
Econômica	Concernente à transferência de responsabilidades de atividades econômicas públicas, fundamentalmente fiscais e regulatórias, do nível central para o subnacional.
Social	Alude à transferência de poder, competências ou funções à sociedade civil das mais diversas formas para provisão de bens e serviços públicos. Em síntese, refere-se ao empoderamento da sociedade civil.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Um processo de descentralização pode ocorrer em apenas uma ou mais dimensões. Arretche (2012) discute a relação entre as dimensões ao analisar as políticas públicas de saúde, educação, habitação, saneamento e transferência de renda no Brasil. A implementação de todas essas políticas públicas são, majoritariamente, de responsabilidade estadual ou municipal¹⁷, mas associadas à dimensão administrativa. No entanto, o poder decisório desses diferentes níveis de governos sobre as mesmas políticas é restrito, pois é regulado por normas da União (dimensão política), em grande parte, dependentes de recursos financeiros do governo federal (dimensão econômica). Logo, Arretche (2012) encontrou graus diferenciados de descentralização em cada uma das dimensões, que também variavam entre cada área de política. Diante dessas informações, as dimensões são insuficientes para caracterizar um processo de descentralização. É necessário compreender ainda a quem e o que está sendo descentralizado, assim como qual a relação estabelecida entre as organizações sobre aquilo que está sendo transferido.

2.2 Polissemia e tipologias da descentralização

Podemos dizer que a descentralização trata da transferência de competências, recursos ou poderes de um órgão central a outro num mesmo nível ou não. Contudo, o conceito de descentralização tende a ter uma perspectiva normativa na medida em que são discricionários

¹⁷ Com exceção da política de transferência de renda em que cabe ao município apenas o cadastramento dos beneficiários.

os critérios para que se diferencie uma forma de descentralização de outra. Na prática, cada autor combina os elementos presentes nas dimensões da descentralização da forma que lhe parecem mais pertinentes e a batizam. Um bom exemplo seria o que Piera (1992) chamou em uma de suas categorias de “descentralização política”. Nesse conceito, o autor reúne o objeto a ser transferido (competências e poderes necessários à sua devida execução), resultados esperados (redistribuir o poder público e alterar o equilíbrio institucional preexistente) e características do sujeito (pode ser constituído por nomeação ou eleições populares).

No caso de Finot (2001), a categoria “descentralização operacional” concentra o objeto transferido (competências de operação de decisões sobre a provisão) e as características do sujeito, o nível e uma determinação físico-territorial (as autoridades locais ou as administrações funcionais de mesmo nível). Nesse mesmo sentido, Von Haldenwang (1990) determinou cada uma das suas categorias, a exemplo da “devolução geral”, em que identifica o objeto (competências) uma determinação físico-territorial (entidades regionais ou locais) e características do sujeito (legitimada por eleições e dotadas de certa autonomia em relação ao governo central). Esses exemplos evidenciam que os autores tentam sintetizar o conceito de descentralização de forma a abarcar suas diversas dimensões. Consideramos que essa perspectiva tende a limitar a caracterização da diversidade de experiências. Por esse motivo, a seguir, utilizaremos uma lógica de desagregar esses fatores (dimensões, sujeitos, objetos, relações) para constituição de uma nova tipologia da descentralização.

Num elenco de 21 autores, foi possível identificar 15 tipologias com diversas nomenclaturas para os tipos de descentralização¹⁸. Apresentar cada uma dessas tipologias seria exaustivo e repetitivo, portanto, organizamos a análise a partir dos três pontos mais relevantes: i) o teor do objeto transferido; ii) as questões diretamente relacionadas à relação natural¹⁹ de autonomia entre o sujeito que transfere (outorgante) e aquele a quem está sendo transferido (outorgado) determinado objeto e; iii) a relação de autonomia estabelecida entre outorgante e outorgado especificamente quanto ao objeto descentralizado.

2.2.1 Identificando o objeto

Uma descentralização pode ter como objeto competências, recursos ou poderes. As competências são aqui entendidas como as responsabilidades legais, os recursos como as formas de financiamento e poderes tratam da autonomia política. Na aplicação do modelo

¹⁸ No Apêndice C, apresentamos um quadro em que sintetizamos as tipologias da descentralização de cada autor por proximidade conceitual.

¹⁹ O termo “natural” está sendo empregado no sentido da relação institucional padrão ou tradicional entre as organizações, independentemente do ato de descentralização.

agente-principal, o governo central define as prioridades, mas transfere a execução ao nível local (CAMPBELL *et al.* FINOT, 2001). Esses objetos podem ser transferidos a um determinado sujeito de forma independente ou em conjunto. Von Haldenwang (1990), Boisier E. (1990a, 2007) e Finot (2001) distinguem os casos em que o objeto transferido diz respeito a um amplo conjunto de atividades daqueles em que se trata de competências específicas, ou ainda, delimitadas a um único setor de atividade. Nesse último caso, denomina-se de descentralização de tipo funcional. Normalmente, o objetivo desse tipo de descentralização é aumentar a eficácia, eficiência e efetividade em determinados setores e é comum resultar na criação de empresas ou órgãos públicos com propósitos específicos²⁰.

A transferência de competências quase sempre resulta em gastos, mas nem sempre as receitas são transferidas em conjunto. Na perspectiva da opção pública, o foco está na destinação dos recursos arrecadados e a descentralização se daria por meio das eleições locais a partir de um detalhado plano de arrecadação e investimento dos candidatos (CAMPBELL *et al.* FINOT, 2001). Em 1989, Dennis Rondinelli combinou a contribuição das ciências políticas e econômicas com o enfoque da opção pública para construir e organizar seu conceito de descentralização, que foi largamente utilizado na produção de políticas públicas (FINOT, 2001). Rondinelli chama a atenção para a responsabilidade do financiamento como uma questão que está no cerne do conceito de descentralização. Segundo Rondinelli, a descentralização seria a transferência de responsabilidades, planejamento, gestão, cobrança e alocação de recursos (FINOT, 2001).

Em consonância com Rondinelli, Lobo e Afonso (1996), Finot (2001) e Rodríguez-Pose *et al.* (2007) reforçam a atenção para os recursos que financiam o objeto descentralizado na medida em que são eles que viabilizam a efetividade da descentralização. Em 1994, André Medici, ao estudar a economia e financiamento da saúde pública no Brasil, concebe a descentralização como a transmissão de comando, execução ou do financiamento de políticas. De acordo com a origem dos recursos financeiros, a descentralização pode ser dependente, quando os recursos financeiros são transferidos da esfera central para a local; ou autônoma, quando sustentada a partir de recursos próprios da esfera local. Para o autor, um processo de descentralização é incompleto quando não proporciona autonomia político-administrativa e financeira aos órgãos descentralizados (BINOTTO *et al.*, 2003).

Contudo, é comum conceber como descentralização fiscal o conjunto dos gastos e receitas públicas. Por isso, Falleti (2006) inova ao conceber a descentralização fiscal referindo-

²⁰ Por exemplo, a Petrobrás ou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

se apenas às receitas, deixando os gastos para o seu conceito de descentralização administrativa. A autora concebe que seriam três as formas de descentralização fiscal: o aumento de transferências do governo central, tendo por objeto recursos financeiros; a criação de novos impostos subnacionais e a autoridade para cobrar impostos anteriormente cobrados pela esfera federal.

Outro tipo de autonomia que permeia os processos descentralizadores é a política. Von Haldenwang (1990) e Tobar (1991) consideram a descentralização, fundamentalmente, um instrumento para estabilização de determinado sistema político em crise e se refere à transferência de competências sobre decisões políticas. Para eles, os fatores que determinam a implantação de processos descentralistas só adquirem peso quando fornecem alguma contribuição para a superação de uma crise econômica ou de legitimidade do Estado. É uma medida política ligada à transferência de autoridade na tomada de decisões, incluindo as de planejamento, que implica, necessariamente, numa redefinição das relações de poder. Sob uma perspectiva das ciências políticas, descentralizar significa intervir na estrutura institucional político-administrativa com o objetivo de modificar a forma e o grau de regulação estatal em determinados campos políticos (TOBAR, 1991; VON HALDENWANG, 1990). Dessa forma, “a descentralização tem status de ‘meio’ (tático e estratégico) para atingir determinados ‘fins’ que são anteriores e superiores a ela mesma” (TOBAR, 1991, p. 33–34).

Boisier E. (1990a, 2007) chamou de política um tipo de descentralização que resulte na criação de uma nova instância de governo autônoma, baseada em sufrágio universal. Neste caso, o sujeito seria a população daquele território e o objeto seria a autonomia política na forma desse novo governo. Quanto ao objeto, o Quadro 3 sintetiza as categorias utilizadas nesta pesquisa.

Quadro 3 – Tipologia da descentralização segundo o objeto

OBJETOS A SEREM TRANSFERIDOS	TIPOS DE DESCENTRALIZAÇÃO	CARACTERIZAÇÃO DOS TIPOS DE DESCENTRALIZAÇÃO QUANTO AO OBJETO
Competências	Funcional	➤ transferência de competências específicas ou delimitadas a um único setor de atividade.
Recursos	Financeira Fiscal	➤ transferência de recursos financeiros. ➤ transferência de autoridade fiscal.
Poderes	Política	➤ transferência de autonomia política resultando num novo governo subnacional baseado em sufrágio universal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esses tipos de descentralização quanto ao objeto, sintetizado no Quadro 3, podem ter ou não caráter cumulativo e se combinam com aqueles referentes à caracterização quanto ao sujeito outorgado.

2.2.2 Identificando as relações entre os sujeitos outorgante e o outorgado

Tão relevante quanto identificar o sujeito outorgante e aquele a quem foi outorgado, é compreender a relação estabelecida entre ambos tendo em vista, especificamente, o objeto descentralizado. Ou seja, no primeiro caso, entender qual a relação ou vínculo natural entre a organização que está transferindo e a organização que está recebendo as competências, recursos ou poderes. No segundo caso, não se trata do vínculo de forma geral entre as organizações, mas da relação que fica estabelecida entre essas organizações, especialmente sobre aquilo que foi descentralizado. Por exemplo, existe uma relação entre a União, estados e municípios que está previamente estabelecida na Constituição (relação natural ou geral), no entanto, nos interessa saber, também, qual a relação específica que se estabelece entre dois desses níveis de governo sobre um determinado conjunto de competências, recursos ou poderes descentralizados.

Talvez por ser tênue, nenhum dos autores consultados fez essa diferenciação. A principal dimensão envolvida é a política, que, no caso, se traduz em nível de autonomia entre essas organizações. O nível de autonomia sobre o que foi transferido após a descentralização tende a aumentar, contudo, dependerá também da relação institucional natural entre as organizações. Neste tópico, discutiremos as possibilidades de relações institucionais naturais: quando a transferência ocorre entre organizações do mesmo nível de governo; a transferência ocorre entre níveis de governo distintos ou quando realizada a organizações da sociedade civil.

Certamente, a mais polêmica está na primeira, pois implica no debate entre os conceitos de descentralização e desconcentração.

Dallabrida *et al.* (2009), Falleti (2006), Finot (2001), Piera (1992) e Tobar (1991) não consideram a transferência a um organismo hierarquicamente subordinado ao central como descentralização. Alegam que nesta situação, ainda que ocorresse descentralização em outras dimensões para além da administrativa, a decisão final ainda caberia ao poder central. Portanto, tratar-se-ia de desconcentração e não descentralização. Para esse grupo de autores, um processo só pode ser considerado descentralização se, necessariamente, estiverem presentes os ideais de democracia, que se materializam na forma de distribuição de poder político-decisório ou eleitoral, além da participação social nas ações públicas.

Em 1974, numa perspectiva mais jurídica, Andrés Rojas diferenciou descentralização da noção de desconcentração (BINOTTO *et al.*, 2003). Para Rojas, a desconcentração seria um procedimento jurídico que desloca das autoridades superiores parte de suas competências, permitindo às autoridades locais tomarem decisões mais rápidas, em benefício dos administrados. Neste caso, as decisões são tomadas sempre em nome do Estado central e por um de seus agentes, existindo somente a substituição do chefe da hierarquia por um agente local. A desconcentração teria duas formas, uma horizontal (central) e outra vertical (periférica). Na forma horizontal, se atribui uma competência de forma exclusiva a um órgão dentro da hierarquia administrativa do Estado, independentemente de questões físico-territoriais, enquanto na desconcentração vertical as competências são transferidas a um órgão periférico da administração, mas determinada por critério físico-territorial (BINOTTO *et al.*, 2003).

Rojas entende que a descentralização resulta em órgãos que se administram livremente como subdivisões geográficas do Estado. No entanto, as decisões não são tomadas em nome deste, mas por uma coletividade local representada por uma organização. Nessa concepção, o Estado central deve ter representante em nível local (desconcentrado) e, em geral, conserva competências como defesa e diplomacia, além de tutelar os órgãos descentralizados. A tutela não significa submissão dos tutelados, mas pode anular algumas decisões ou substituir uma autoridade (BINOTTO *et al.*, 2003). Com um enfoque maior na tradição das ciências políticas, em 1989, Eduardo Palma e Dolores Ruffián consideraram que só existiria descentralização em caso de transferências de competências e poder decisório para autoridades eleitas. As transferências às organizações sob comando do mesmo nível de governo tratar-se-ia de desconcentração. Para os autores, o que diferencia descentralização de desconcentração é a

origem do poder: os eleitores (descentralização) ou o órgão central que o designou (desconcentração) (FINOT, 2001).

Lobo (1988, 1990) e Medici apud Binotto *et al.* (2003) distinguem essa mesma questão em duas. Uma quando ocorre transferência entre órgãos da administração direta, e outra quando a transferência se dá da administração direta para a administração indireta²¹. Para Lobo (1988, 1990), no primeiro caso seria desconcentração e no segundo, descentralização. Rondinelli apud Finot (2001), Penfold-Becerra apud Guimarães (2002) e Boisier E. (1990a, 2007) também dão o nome de desconcentração à transferência entre instituições submetidas a uma relação hierárquica. No entanto, consideram que a desconcentração é uma forma de descentralização na medida em que existe algum grau de autonomia, ainda que limitado, na execução daquilo que foi transferido. Este trabalho junta-se a esses últimos autores quanto à relação institucional natural entre outorgante e outorgado. Além disso, considera-se os casos de transferências entre entidades hierarquicamente subordinadas da administração direta, assim como quando ocorre da administração direta para indireta como um tipo de descentralização que será denominada intragovernamental.

Os dois grupos de autores avalizam se tratar de descentralização, quando as transferências de determinado objeto ocorre de níveis centrais para níveis subnacionais de governo (BOISIER E., 1990b, 2007; DALLABRIDA *et al.*, 2009; FALLETI, 2006; FINOT, 2001; PENFOLD-BECERRA apud GUIMARÃES, 2002; LOBO, 1988, 1990; PIERA, 1992; RONDINELLI apud FINOT, 2001; TOBAR, 1991). Ainda que cada autor possa dar nomes distintos de acordo com o objeto transferido, nesta dissertação esse tipo de relação esse tipo de relação será denominada intergovernamental. Da mesma forma, é unânime entre os autores consultados haver um tipo de descentralização quando o outorgado não é uma organização pública, mas privada, seja do mercado, seja quando as transferências ocorrerem em instâncias de participação popular, controle social ou a organizações privadas sem fins lucrativos²².

Alguns autores, principalmente os de perspectiva neoliberal, incluem ações de privatização, parcerias público-privadas, concessões e desregulação do mercado como um tipo de descentralização, normalmente ligadas à sua dimensão econômica (BOISIER E., 1990b,

²¹ A administração direta é aquela composta por órgãos públicos ligados diretamente ao poder central, federal, estadual ou municipal. São os próprios organismos dirigentes, seus ministérios, secretarias, além dos órgãos subordinados. Não possuem personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa e as despesas são realizadas diretamente por meio do orçamento da referida esfera. Já a administração indireta é aquela composta por entidades com personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa e cujas despesas são realizadas com orçamento próprio. São exemplos as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

²² Fundamentalmente, aquelas que apresentam características semelhantes às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI). No Brasil, elas foram definidas na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

2007; BURKI *et al.*, 1999; FINOT, 2001, 2007; VON HALDENWANG, 1990). A essência da justificativa para esse tipo de entendimento está na concepção de que a privatização resultaria na transferência ou compartilhamento do poder de decisões de uma instância de governo para o mercado. Ou seja, acrescentaria a participação de outros atores, ainda que privados, no processo decisório. Por esse motivo, Guimarães (2002) classificou essa abordagem como parte da dimensão social e não da dimensão econômica da descentralização.

É necessário diferenciar outras duas questões nesta discussão. Uma é a descentralização do poder de decidir sobre a realização de parcerias público-privadas, concessões, privatização e desregulação do mercado. Nesse caso, trata-se de definir em que medida cada nível de governo terá tais poderes. Outra questão é considerar as ações como um tipo próprio de descentralização. Ou seja, entender como descentralização o ato em si de desregular ou transferir bens públicos ao mercado. Na primeira questão, a transferência do poder de decisão, certamente é uma descentralização visto tratar-se de relevante poder e com reflexos fortemente econômicos. Quanto à segunda questão, autores como Von Haldenwang (1990) verificou existirem fortes resistências entre aqueles que não são adeptos às teorias neoliberais.

Se, por um lado, faz sentido a argumentação de que as privatizações seriam formas de transferência ou ampliação do poder decisório sobre bens e serviços de caráter público para além do Estado, por outro lado, esse tipo de transferência ocorre majoritariamente para organizações que: i) seus dirigentes não são eleitos democraticamente e quando o são, pertencem a restrito grupo de interesses (seus donos/acionistas); ii) não necessariamente o objetivo será o de melhor servir ao público, em especial quando se trata de organizações com fins lucrativos. Na lógica de mercado, a obtenção de lucros pode se sobrepor ao interesse público.

O que fundamenta a pertinência de uma descentralização em sua dimensão econômica é a eficácia e eficiência para provisão e produção de bens e serviços públicos, tendo por base o interesse público e não privado. Já na dimensão social, a descentralização tem sua preocupação na ampliação do poder de decisão balizado por princípios democráticos de participação social. Logo, não parece adequado considerar parcerias público-privadas, concessões, privatização e desregulação do mercado propriamente tipos de descentralização, mas formas de alienação ao mercado²³. Portanto, neste trabalho, apenas quando as transferências ocorrerem às instâncias de participação popular, controle social ou às organizações privadas sem fins lucrativos, se reconhece haver uma descentralização, que será denominada de extragovernamental.

²³ Observa-se que não é objetivo julgar a pertinência ou não dessas formas de alienação de bens públicos ao mercado, mas sim a sua aderência ao conceito de descentralização aqui discutido.

Outro fator tratado por praticamente todos os pesquisadores diz respeito à jurisdição físico-territorial daquele a quem foi outorgado por meio da descentralização. A descentralização de tipo territorial se dá quando a transferência ocorrer para organismos cujo âmbito de atuação ou jurisdição é constituído por um território ou localidade, podendo ou não coincidir com as divisões político-territoriais do país. Nesse caso, trata-se da noção de “território dado”, e não construído (PECQUEUR, 2006).

Por fim, todos os autores consideram fundamental identificar qual a forma de escolha dos dirigentes da entidade descentralizada, se por indicação ou sufrágio universal. Neste último caso, fundamentalmente quando se trata de descentralização intergovernamental. Os Quadros Quadro 4 e Quadro 5 sintetizam as categorias utilizadas neste trabalho quanto ao sujeito outorgado.

Quadro 4 – Tipologia da descentralização segundo o sujeito outorgado (excludentes)

TIPOS DE DESCENTRALIZAÇÃO	CARACTERIZAÇÃO DOS TIPOS DE DESCENTRALIZAÇÃO QUANTO AO SUJEITO OUTORGADO
Intragovernamental	<ul style="list-style-type: none"> ➤ a administração direta. ➤ a administração indireta.
Intergovernamental	<ul style="list-style-type: none"> ➤ a governos subnacionais.
Extragovernamental	<ul style="list-style-type: none"> ➤ a instâncias de participação ou controle social. ➤ a organizações sem fins lucrativos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 5 – Tipologia da descentralização segundo o sujeito outorgado (não-excludentes)

TIPOS DE DESCENTRALIZAÇÃO	CARÁTER DOS TIPOS DE DESCENTRALIZAÇÃO
Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> ➤ a organizações cuja escolha dos seus dirigentes ocorra por meio de sufrágio universal.
Territorial	<ul style="list-style-type: none"> ➤ a organizações cujo âmbito de atuação ou jurisdição é constituída por um território, podendo ou não coincidir com as divisões político-territoriais do país.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto à operacionalização das tipologias do Quadro 4, elas são excludentes entre si, ou seja, a descentralização de um objeto específico, quanto ao sujeito, só pode ser de um tipo, — Intra, Inter ou Extragovernamental —, nunca concomitante, sob pena de criar um conflito de responsabilidades. Já quanto as tipologias do Quadro 5 não são excludentes entre si, elas podem ser cumulativas. Assim, o sujeito outorgado da descentralização só pode ser intra, inter ou extra governamental, com caráter eleitoral ou territorial, ou ainda as duas juntas.

2.2.3 Identificando a relação entre os sujeitos e o objeto

Uma das formas mais usuais para analisar o nível de descentralização de um país é verificar qual a participação dos governos subnacionais no total arrecadado e nos gastos. A questão é que a transferência de recursos fiscais do governo central para os subnacionais, ou mesmo o aumento da arrecadação própria, certamente resultará numa maior participação dos governos subnacionais, no conjunto das despesas nacionais. Porém, isso não implica que os governos tenham poder para decidir a política de investimento de tais recursos (ARRETICHE, 2012). Portanto, descentralização de recursos não necessariamente significa descentralizar o poder decisório sobre esses recursos.

A partir da teoria da opção pública, Arretche (2012) destaca a necessidade de examinar a descentralização de competências sobre políticas públicas em conjunto com a autoridade para decidir sobre as regras e prioridades de execução das mesmas políticas²⁴. Mesmo que governos subnacionais sejam eleitos diretamente, suas ações podem ser legalmente restringidas por níveis superiores de governo, implicando em limitações à autonomia local para tomar decisões sobre suas próprias competências. Ou seja, as restrições não afetam a preservação dos mandatos de seus governantes, mas interferem diretamente no seu poder de decisão (ARRETICHE, 2012). Por decorrência, a descentralização possui gradações mediadas pela transferência do poder de decidir ou de agir que denominamos: desconcentração, delegação e devolução, além das formas de alienação ao mercado. Essa análise também leva em consideração dois pontos: a autonomia para tomada de decisões daquilo que se está transferindo e, a autonomia da organização que as está recebendo.

Nesta pesquisa, a desconcentração é entendida como um primeiro grau de descentralização (SCHNEIDER, 2003; THE WORLD BANK, 2005). Por estar intimamente relacionada à discussão empreendida anteriormente sobre a relação de tipo intragovernamental,

²⁴ Essa mesma distinção conceitual é discutida utilizando, principalmente, os termos “*policy decision-making*” ou “*right to decide*” para distinguir a decisão das regras e prioridades sobre as políticas de “*policy-making*” ou “*right to act*”, isto é, da implementação (ARRETICHE; SCHLEGEL, 2014).

aqui se aterá em conceituar a desconcentração como aquela que trata da transferência de competências, recursos ou poderes, e ocorre a partir de uma organização que está sob o comando do governo central, restringindo-se às questões de cunho operacional.

A delegação é um segundo patamar de descentralização e envolve uma relação contratual. É o tipo mais intimamente ligado ao modelo agente-principal e se caracteriza quando a transferência ocorre a organizações em níveis subnacionais de governo. Nesse caso, o poder central não tem ingerência sobre a organização receptora da descentralização, embora a *accountability*²⁵ permaneça centralizada. A delegação também pode ocorrer para organizações privadas sem fins lucrativos ou instâncias de participação popular e de controle social. Em todos os casos, a transferência de competências ou recursos se dá por meio de contratos que definem as responsabilidades das partes. Normalmente, o poder decisório da “contratada” é bastante restrito (BOISIER E., 1990b, 2007; GUIMARÃES, 2002; SCHNEIDER, 2003).

A devolução envolve relações de livre cooperação ou concorrência entre níveis diferentes de governo. Dá-se quando ocorre a transferência a organizações em níveis subnacionais de governo, a organizações privadas sem fins lucrativos ou a instâncias de participação popular ou controle social. A transferência será de competências ou recursos, além da *accountability* e do poder decisório sobre elas. Assim, a única forma de interferência do governo central seria por meio de estímulos colaborativos, mais comumente de natureza financeira (BOISIER E., 1990b, 2007; GUIMARÃES, 2002; SCHNEIDER, 2003). A devolução seria o grau mais avançado de descentralização, sendo considerada por alguns como a própria descentralização. O termo devolução tem uma conotação de devolver a autonomia local, que outrora teria sido tomada por um poder central (BURKI *et al.*, 1999; STIGLITZ, 2015; THE WORLD BANK, 1999). Contudo, questiona-se a última correlação sobre o termo devolução, em virtude de existirem comunidades locais que, ao invés de terem sido unificadas, surgiram exatamente por meio de um processo de estímulo à colonização de novas áreas. O Quadro 6 sintetiza as categorias da descentralização segundo a relação entre os sujeitos e o objeto que se utiliza neste trabalho.

²⁵ Não existe uma tradução apropriada para o termo da língua inglesa. Refere-se à responsabilidade, obrigação e responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. Trata-se de garantir que o exercício do poder seja realizado tão somente a serviço da *res publica* (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Quadro 6 – Tipologia da descentralização segundo a relação entre os sujeito e o objeto

TIPOS DE DESCENTRALIZAÇÃO	CARACTERIZAÇÃO DOS TIPOS DE DESCENTRALIZAÇÃO QUANTO À RELAÇÃO OUTORGANTE/OUTORGADO
Desconcentração	Relação hierárquica. A transferência intragovernamental de competências ou recursos restringe-se às questões de cunho operacional.
Delegação	Relação contratual. A transferência intergovernamental ou extragovernamental de competências ou recursos, ou ainda restrito poder decisório, mas não a <i>accountability</i> .
Devolução	Relação autônoma. A transferência intergovernamental ou extragovernamental de competências ou recursos juntamente com o poder decisório e a <i>accountability</i> .

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para sua operacionalização, os três tipos são excludentes entre si para cada relação estabelecida entre determinado sujeito e determinado objeto transferido, visto que, num mesmo processo de descentralização, podem existir diferentes relações estabelecidas.

2.3 Síntese do Capítulo

Verificamos que não existe um conceito único ou universalmente aceito de descentralização do Estado, o que dificulta sua compreensão e implementação. As bases teóricas que têm predominado na construção dos conceitos de descentralização do Estado possuem origem fundamentalmente político-econômica, mas a amplitude das suas causas e impactos demandam uma abordagem multidimensional. Os campos disciplinares e as tradições teóricas influenciam sobremaneira o conceito de descentralização e no peso dado a cada uma das dimensões da descentralização (política, econômica, administrativa e social). Em parte, essa demanda multidimensional é responsável pela enorme polissemia presente na discussão sobre descentralização.

Podemos dizer que a descentralização trata da transferência de competências, recursos ou poderes de um órgão central a outro num mesmo nível ou não. Contudo, o conceito de descentralização tende a ter uma perspectiva normativa na medida em que são discricionários os critérios para que se diferencie uma forma de descentralização de outra. Na prática, cada autor combina os elementos presentes nas dimensões da descentralização da forma que lhe

parece mais pertinente e a batiza. Considerou-se que essa perspectiva tende a limitar a caracterização da diversidade de experiências. Por esse motivo, foram desagregados os fatores de análise (dimensões, sujeitos, objetos e relações) para constituição de uma nova tipologia da descentralização. A nova tipologia foi organizada a partir da análise dos três pontos mais relevantes: i) o teor do objeto transferido (**Tipos: Funcional, Financeira, Fiscal, Política**); ii) as questões diretamente relacionadas à relação natural de autonomia entre o sujeito que transfere (outorgante) e aquele a quem está sendo transferido (outorgado) determinado objeto (**Tipos: Intragovernamental, Intergovernamental, Extragovernamental; Eleitoral, Territorial**) e; iii) a relação de autonomia estabelecida entre outorgante e outorgado especificamente quanto ao objeto descentralizado (**Tipos: Desconcentração, Delegação, Devolução**). Talvez por ser tênue, nenhum dos autores que consultados fez essa última diferenciação.

A discussão mais frequente nesse tema está em diferenciar descentralização de desconcentração. Existem autores que consideram os dois conceitos de forma excludente, mas este trabalho junta-se ao dos autores que entendem a desconcentração como um primeiro grau de descentralização. A segunda discussão mais polêmica está em considerar formas de alienação ao mercado como privatização, parcerias público-privadas, concessões e desregulação do mercado como um tipo de descentralização. Porém, na lógica de mercado, a obtenção de lucros pode se sobrepor ao interesse público. Por se compreender este último como motivo primordial da descentralização do Estado, neste trabalho, apenas quando as transferências se derem às instâncias de participação popular, de controle social ou às organizações privadas sem fins lucrativos, considerar-se-á como um tipo de descentralização.

Nos quadros deste Capítulo, foram apresentadas as sínteses das dimensões e das tipologias que constituem o instrumental analítico deste trabalho. Para caracterizar processos de descentralização a partir dele, é necessário escrutinar quem é a organização (sujeito) a quem se transfere determinado conjunto de competências, recursos ou poderes (objeto). Por outro lado, este objeto também deve ser adequadamente identificado e classificado. Num terceiro momento, faz-se necessário detalhar quais as condições estabelecidas entre o outorgante e o outorgado em relação ao objeto transferido. Dessa forma, pode-se estabelecer uma fotografia que revela as feições tomadas por um determinado processo de descentralização. Assim, pode-se analisar possíveis causas que levaram àquele determinado desenho de descentralização, bem como avaliar os resultados obtidos. Esse instrumento de análise será aplicado no Capítulo 3, para o caso da reforma administrativa do poder executivo do Estado de Santa Catarina.

CAPÍTULO 2

3 DESCONSTRUINDO MITOS SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO

O processo analítico deve permitir uma visão tanto mais clara e ampla quanto possível sobre determinada questão em estudo. Ao analisar os estudos realizados e o modelo de desenvolvimento econômico discutido pelos cientistas até aquele momento Furtado (1983) evidencia a influência dos mitos. Para o autor, os mitos são postulados, e estão enraizados num sistema de valores que raramente são explicitados por aqueles que os propagam, como também congregam hipóteses que não podem ser comprovadas:

Os mitos operam como faróis que iluminam o campo de percepção do cientista social, permitindo-lhes ter uma visão clara de certos problemas e nada ver de outros, ao mesmo tempo que lhe proporciona conforto intelectual, pois as discriminações valorativas que realiza surgem ao seu espírito como um reflexo da realidade objetiva (FURTADO, 1983, p. 16–17).

Dessa forma, os mitos constituem-se como elementos perturbadores da compreensão. Em se tratando de um tema sobretudo político, como é a descentralização do Estado, minimizar a obtusão da análise é premente. Como a economia, a descentralização do Estado gera inúmeros debates em muitas áreas do conhecimento, assim como constrói mitos que, muitas vezes, embargam discussões mais profundas. Consequentemente, faz-se necessário compreender quais os mitos que acompanham o tema da descentralização do Estado para então desconstruí-los, a fim de contribuir para uma perspectiva menos ufanista, mais crítica e analítica a partir de estudos baseados em experiências precedentes, que tragam elementos com vistas a servirem de reflexão para novos processos.

Destarte, na **primeira seção** será apresentado um breve histórico sobre o pensamento em torno do tema. A intenção é contextualizar as discussões sobre descentralização no Brasil, para compreender a construção dos mitos. A **segunda seção** entrará na discussão dos mitos propriamente ditos. Nesse caso, pretende-se desconstruir a imagem de que a descentralização leva automaticamente a resultados considerados positivos. A **terceira seção** foi dedicada a apresentar noções da organização federativa brasileira e seus reflexos em políticas públicas, tendo em vista que é resultado das discussões sobre descentralização do Estado. Por fim, na **síntese do capítulo**, serão retomados os principais pontos e realizadas algumas conclusões.

3.1 Descentralização do Estado no Brasil

O primeiro marco conjuntural que caracteriza qualquer processo de descentralização do Estado é o que pressupõe a existência de uma situação de centralização. Algo óbvio, mas suas implicações não o são, especialmente se lembrarmos que se trata, em última instância, de transferir algum tipo de poder e recursos que estão centralizados. Por exemplo, existem estudos que verificaram em processos de descentralização estratégias de melhor administrar, visando não distribuir, mas concentrar poder, seja por meio da lógica de estabelecer capilaridade política ou de “dividir para reinar” (ARRETCHE, 1996; BOISIER E., 1990b; FILIPPIM; ABRUCIO, 2010; O’NEILL, 2003). Existem, ainda, ao contrário do que se possa imaginar, situações em que os receptores do processo de descentralização, muitas vezes chamados de “beneficiários”, nunca foram consultados se aceitam determinadas competências ou mesmo se as desejavam (BOISIER E., 1990b).

O Banco Mundial, por exemplo, considera a descentralização do Estado como uma estratégia de manutenção da estabilidade política (THE WORLD BANK, 1999). Baseando-se em experiências concretas, em seu “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial”, essa organização financeira internacional assevera que, quando um país está profundamente dividido geográfica ou etnicamente, o processo de descentralização se torna um mecanismo institucional que proporciona aos grupos envolvidos um espaço formal de negociação para serem estabelecidos os seus termos. O princípio da estabilidade, segundo o Banco Mundial, serviu de estratégia para evitar que uma região se declare independente, ou ainda como uma tática para elites nacionais ou regionais conquistarem apoio popular (THE WORLD BANK, 1999).

Uma primeira constatação é que processos políticos descentralizantes não ocorrem em situações ideais ou de vazio político, mas em circunstâncias que levaram o detentor do poder e/ou de recursos centralizados a cedê-los, ainda que parcialmente. Existem diversas possibilidades que poderiam resultar numa decisão de descentralização, como a pressão política via lutas sociais locais ou regionais, ou mesmo em proporções nacionais, passando por condicionantes impostas e negociadas por organismos internacionais. Portanto, trata-se de um processo essencialmente político (ARRETCHE, 1996; BOISIER E., 1990b, 2007; THE WORLD BANK, 1999). Consequentemente, como qualquer processo político e social, é de se esperar que a descentralização não se dê numa perspectiva linear e peremptória, mas contraditória, dual, conflituosa, ambígua e dinâmica. Essa relação complexa entre fatores que, de alguma forma, se encontram imbricados nos processos de descentralização, é comumente referida como sendo dialética (BOISIER E., 1990b; GUIMARÃES, 2002). Por isso, é

necessário analisar os processos de descentralização sempre de forma contextualizada (FALLETI, 2006).

Ao longo da história de organização das sociedades, existem registros de sucessivos processos de centralização e descentralização (ARRETCHE, 1996; TOBAR, 1991). Na medida em que unificou diversos povos antes independentes sob a égide de um mesmo Imperador, o Império Romano, por exemplo, poderia ser considerado um movimento de centralização do poder político, que foi descentralizado no período feudal com a independência de vários reinados, tendo sido sucedido por nova tendência centralizadora que a formação dos Estados nacionais europeus impuseram (FINOT, 2001). Quanto ao Brasil, sua conformação, enquanto colônia do Reino de Portugal, poderia ser considerado um movimento centralizador, ao passo que a Independência (1822), bem como a proclamação da República (1889) seriam movimentos descentralizadores (LOBO, 1988). A história brasileira seria marcada pela tensão centralização/descentralização, porém com predomínio de arranjos institucionais centralizadores na medida em que, na maior parte do tempo, houve governos nacionais autoritários (ARRETCHE, 1996; LOBO, 1988, 1990).

Essa tendência centralizadora contribuiu para que o desenvolvimento econômico do Brasil produzisse grandes disparidades regionais. Esse foi o tema motivador para a criação, em 1959, do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, pelo então presidente Juscelino Kubitschek, e coordenado por Celso Furtado (TAVARES, 2011). O relatório “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste” (1959) representa um marco acerca da necessidade de descentralizar o Estado brasileiro, ao defender a adoção de uma estratégia regional de desenvolvimento específica para a região Nordeste. A criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), ainda em 1959, se inscreve no âmbito dessa iniciativa. A Sudene representa um fato histórico difícil de contornar, para quem analisa a descentralização do Estado brasileiro. Segundo Tavares (2011), suas principais inovações foram as seguintes: i) implantar um sistema de incentivos fiscais para investimentos na região; ii) apesar de ser uma autarquia, estava diretamente ligada à Presidência da República; iii) ter sua sede no Nordeste (Recife-PE) e não na Capital da República; iv) ter os nove governadores da região em seu Conselho Deliberativo. Essa última inovação constituiu um espaço chave de harmonização regional, que fortaleceu a influência política e econômica da região nas disputas em esfera nacional, por passarem a atuar de forma articulada como destacou, mais tarde, o próprio Furtado (2001, p. 23):

O recorte da federação brasileira prejudica o Nordeste, que é dividido em pedaços relativamente pequenos. Estado importante é Rio Grande do Sul, é Minas Gerais, é São Paulo, é o Rio de Janeiro. Portanto, era preciso compensar esse aspecto perverso

da Constituição, mas como uma reforma constitucional era coisa impossível de se fazer no Brasil, apelamos para um truque, que consistiu em criar um mecanismo de discussão e votação entre o governo federal e os governos estaduais da região: foi o Conselho Deliberativo da Sudene, que reúne nove governadores para harmonizar pontos de vista sobre o que fazer na região. Assim, se reivindica conjuntamente e quando se vai ao Parlamento e ao Presidente da República, o Nordeste tem uma vontade só.

A repercussão do protagonismo de Celso Furtado nesse processo levou-o a ser considerado grande pensador do desenvolvimento regional brasileiro. A criação da Sudene resultou num espaço de articulação das demandas dos estados federados do Nordeste para fortalecer a região. No entanto, a partir do golpe militar de 1964, a autarquia foi esvaziada (TAVARES, 2011).

Durante a ditadura, na medida em que eram editados novos Atos Institucionais, os estados da federação também tiveram seus poderes usurpados pelo governo, imprimindo um viés centralizador de poderes políticos (ARRETCHE; SCHLEGEL, 2014). Por outro lado, havia uma tática de criação de empresas estaduais (telecomunicações, energia, etc.) que eram organizadas pelas empresas nacionais de cada setor (Telebrás, Eletrobrás, etc.). Isso contribuiu, significativamente, para qualificar a capacidade administrativa dos governos subnacionais de forma que os permitiu formar um quadro técnico imprescindível para gerir, com autonomia, essas empresas estaduais com o fim do período autoritário. Após a redemocratização, cujo marco legal mais profundo foi a Constituição de 1988, uma tendência descentralizadora foi adotada, em consonância com as discussões preponderantes no continente, à época (ARRETCHE, 1996; GUIMARÃES, 2002).

Na década de 1980, o tema da descentralização do Estado foi motivo de inúmeros e inflamados debates que resultaram em sua adoção, por dezenas de países, especialmente na América Latina (FINOT, 2007; PIERA, 1992). Segundo Dillinger (1995, p. 1, tradução nossa), até 1995, “das 75 economias em desenvolvimento e em transição, com populações de mais de 5 milhões de habitantes, somente 12 não começaram ainda a descentralizar o poder político”. No caso latino-americano, Boisier E. (2007) atribuiu a defesa política da descentralização à necessidade de legitimação da democracia e de adequação às novas formas de acumulação e inserção internacional capitalista. O mesmo autor elenca as tendências, em escala mundial, que teriam contribuído para criar cenários favoráveis a processos de descentralização do Estado:

- a) A revolução científica e tecnológica, através de seus efeitos sobre a produção, informação e transporte, estão determinando a “deslocalização”, desconcentração e descentralização da estrutura industrial. Por outro lado, a informática permite a padronização com gestão descentralizada e à telemática transportar esta informação;
- b) A reestruturação política e administrativa do Estado nos países centrais está acompanhando essa transformação;

c) A crescente demanda por mais espaço para a autorrealização: reivindicação de participação e tomada de consciência da possibilidade e conveniência de autogoverno e ceticismo sobre as organizações nacionais;

d) A tendência à privatização, que seria outra forma de descentralização (BOISIER E., 2007, p. 39).

Quanto às questões conjunturais, a década de 1980 foi considerada uma “década perdida”, no âmbito da economia latino-americana. Das taxas de crescimento do PIB à aceleração da inflação, da produção industrial aos níveis de emprego e poder de compra dos salários, os resultados dos principais indicadores socioeconômicos dessa década foram precários. Esse contexto criou um clima de insatisfação generalizada (MARANGONI, 2012). Essa década foi marcada, também, pela égide das ideias que culminaram no Consenso de Washington, em 1989, considerado um marco das orientações neoliberais, que depositou a culpa dos problemas econômicos fundamentalmente no Estado “gigante e pesado” (BRESSER-PEREIRA, 1991; PAES DE PAULA, 2005). O Consenso de Washington aglutinou um campo político que vinculava a ideia de descentralização às privatizações e à desregulação econômica do mercado.

Cabe lembrar que organismos multilaterais, como Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), assumiram essa perspectiva. Com a crise da década de 1980, essas organizações tiveram um papel central na desconstrução da perspectiva do bem-estar social, até então almejado e executado de forma centralizada (HAGGARD, 1998; MONTECINOS, 2005). Nas reformas dos Estados nacionais, os organismos multilaterais introduziram o tema da descentralização do Estado como um dispositivo de intervenção eficiente, em que o mercado teria relevante papel na provisão de bens e serviços públicos, notadamente na forma das privatizações (BURKI *et al.*, 1999; HAGGARD, 1998; JUNQUEIRA, 1997; MONTECINOS, 2005; THE WORLD BANK, 1999, 2005).

No início da década de 1980, muitos países estavam sob o comando de Estados autoritários, dirigidos por ditaduras, o que contribuiu para ampliar a rejeição da ideia de centralismo (JUNQUEIRA, 1997; LOBO; AFONSO, 1996). Segundo um relatório do Banco Mundial, na década de 1970, menos de um terço dos países no mundo eram democracias, mas no final do ano de 1990, esse número ultrapassou os 60% (THE WORLD BANK, 1999).

Importante ressaltar que o período que antecedeu o momento constituinte no Brasil foi marcado por efervescência das lutas sociais, indubitavelmente, unificadas em prol da redemocratização. Após 1988, intensos debates e mobilizações continuaram no sentido de dar consequência à Magna Carta brasileira, mas também de buscar, paulatinamente, superar o autoritarismo e o centralismo, ainda arraigados em nossas instituições e organizações, bem

como suplantam as desigualdades socioeconômicas e reduzir os elevados níveis de pobreza constantes no país. Já no primeiro artigo constitucional²⁶ isto é notável. Esse cenário explicaria, em grande parte, por que grupos políticos e governos de direita, assim como movimentos sociais e partidos de esquerda, passaram a adotar o discurso da descentralização em várias partes do mundo. Um grande consenso em torno da ideia de descentralização, ainda que com perspectivas distintas, foi então firmado (ARRETCHE, 1996; LOBO; AFONSO, 1996; LOBO, 1988; MONTECINOS, 2005; TOBAR, 1991).

De forma generalizada, o termo descentralização passou a estar associado a conotações positivas, ou mesmo ter em sua definição ideais de democracia, equidade, justiça social, redução da corrupção, aumento do controle social sobre o Estado, eficiência, eficácia, e até mesmo liberdade. E por decorrência, centralização passou a ter como atributos, quase intrínsecos, os seus antônimos (ARRETCHE, 1996; GUIMARÃES, 2002; TOBAR, 1991). Naquela década, o clima estabelecido certamente embargou ou dificultou apreciações menos apaixonadas e mais analíticas, o que resultou na construção de alguns mitos sobre o tema, que perduram na atualidade (ARRETCHE, 1996; LOBO, 1990).

3.2 Mitos sobre a Descentralização do Estado

Uma visão negativa de formas centralizadas de gestão pública, atrelada à imagem de um Estado “paquidérmico”, juntamente com os interesses envolvidos em torno dos debates das formas de operar a descentralização, terminou por construir algumas mitificações. Chama-se de mito considerar que um desenho de gestão descentralizada é sempre melhor que estruturas mais centralizadas e que a descentralização levará, **automaticamente**, a situações e resultados positivos para a sociedade. Os principais mitos são: i) centralismo é autoritarismo e descentralização seu oposto; ii) com a descentralização, recursos são mais eficientemente empregados do que quando centralizados; iii) a descentralização reduz os elevados graus de apropriação privada dos bens e serviços do Estado; iv) a descentralização reduz desigualdades regionais e implica esvaziamento das funções do nível central de governo (ARRETCHE, 1996; FINOT, 2001; LOBO, 1988, 1990; MONTECINOS, 2005; PRUD’HOMME, 1995; SEWELL, 1996; SHAH, 1999). Na sequência aprofunda-se a discussão sobre esses mitos.

²⁶ CF/1988 - Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

3.2.1 Descentralização leva à democracia?

A propalada existência de valores democráticos intrínsecos a Estados descentralizados já estava presente na obra do francês Alexis de Tocqueville²⁷ (1805-1859), um dos primeiros autores a dar relevo ao tema da descentralização do poder do Estado (BRETON, 2002; FINOT, 2001). Para Tocqueville, a busca incessante pela liberdade política é o valor mais sublime das sociedades democráticas. E essa liberdade só poderia ser adquirida e exercida na experimentação, na prática política (FREY, 2000). Um envolvimento maior da população na vida política não se dá por altruísmos, mas a partir de interesses na solução de problemas objetivos pessoalmente vivenciados. Esses interesses privados, por sua vez, se realizam na localidade, que é a primeira esfera onde o cidadão exerce a política e cultiva a cidadania. Portanto, segundo Tocqueville, apesar de não ser em si a garantia de liberdade política, um Estado descentralizado seria a condição para a democracia (FREY, 2000).

Ao longo da história, os valores associados à democracia, à justiça, à autonomia, etc. já se traduziram de diversas formas em instituições concretas desde a Grécia antiga, passando pela República Romana, o Estado parlamentarista ou presidencialista e até mesmo monarquias constitucionais, como é o caso atual do Reino Unido (ARRETCHE, 1996). Portanto, tais valores já estiveram representados em diversos arranjos organizativos (mais ou menos centralizados) das sociedades e do Estado, o que evidencia ser equivocado atribuí-los a uma configuração específica de organização. Dessa forma, verifica-se que é a internalização de princípios democráticos nas instituições políticas que define seu caráter e não o nível de governo (ARRETCHE, 1996).

Da mesma forma que descentralização e democracia, a associação entre autoritarismo e centralismo também não pode ser considerada automática. A Espanha e a França, respectivamente em 1978 e 1982, eram Estados unitários, que passaram por reformas, tendo o ideal de democracia como principal justificativa para a descentralização. No entanto, os resultados em cada um desses países foram muito distintos (ARRETCHE, 1996). Na Espanha, havia grandes conflitos entre o poder central e as elites locais e regionais, que possuíam fortes tendências separatistas desde meados do século XX. Tais acirramentos foram amplificados durante a ditadura de Franco, na medida em que o governo central controlava fortemente as autoridades locais, diminuindo a influência das elites políticas locais (ARRETCHE, 1996). Esse

²⁷ Ao citar Tocqueville, Frey (2000) se refere ao conjunto de sua obra. No entanto, a principal obra sobre esse tema é “A democracia na América”, publicada em 1835 com título original *De la démocratie en Amérique*. Nela, Tocqueville analisou a sociedade Norte-americana e seu Estado e por diversos momentos comparou com a realidade francesa. Relevante notar que ambos os países, Estados Unidos e França, tinham apenas cerca de 40 anos de constituídos enquanto repúblicas.

conflito entre poder central e elites locais e regionais terminou por associar a reivindicação de maior autonomia e poder às localidades e regiões com democracia e descentralização. Como fruto dessa disputa, a Espanha passou de uma ditadura de partido único à monarquia constitucional parlamentarista, com aspectos de uma federação, o que garantiu grande autonomia aos governos subnacionais, eleitos a partir de então por suas respectivas populações e não mais indicados pelo poder central (ARRETCHE, 1996).

No caso da República Francesa, não existiam os mesmos conflitos entre o governo central e as elites locais e regionais, pois a estrutura centralizada era vista como eficaz e a subordinação local era bem aceita em nome da unidade nacional e trabalhavam de forma cooperativa (ARRETCHE, 1996). Nesse caso, não se produziu uma vinculação entre centralismo e autoritarismo como na Espanha. Ao contrário, o centralismo estava mais associado ao ideal republicano de unidade nacional. Na França, a descentralização não teve o mesmo significado de democracia, mas foi vista como uma reorganização do Estado para atender novas demandas sociais. Por decorrência, verifica-se que a descentralização promovida na França foi tímida, quando comparada à espanhola, pois distribuiu determinadas competências, mas não retirou do governo central os poderes de legislar sobre questões regionais (ARRETCHE, 1996). As diferenças entre os dois países reforçam que os valores contidos no ideário de democracia podem variar bastante e não são explicados pela existência de um poder central. As explicações parecem vir mais da existência prévia de um regime ditatorial e dos diferentes processos de cooptação, exclusão e integração, consolidados na história de cada país, entre governo central e elites locais (ARRETCHE, 1996).

Podemos concluir que não há como afirmar que um Estado centralizado implica, necessariamente, em autoritarismo e, ao contrário, quando descentralizado, a democracia impera. Portanto, não se pode depositar num processo de descentralização demasiado peso a virtudes desejáveis (LOBO, 1988, 1990; TOBAR, 1991). Sabe-se que as instituições orientam a ação política e, por isso, podem direcionar comportamentos políticos. Mas também o contexto social e a história são profundamente relevantes, na forma efetiva de funcionamento das instituições (PUTNAM, 2000). Consequentemente, a cultura política de uma sociedade pode ser um limitante à materialização dos princípios democráticos almejados, ainda que se consiga implantar um desenho institucional mais adequado à sua manifestação (ARRETCHE, 1996).

3.2.2 Descentralização leva à maior eficiência dos recursos e redução da corrupção?

Um argumento também comum para defesa da descentralização do Estado é que os recursos descentralizados, por si só, seriam mais eficientemente empregados do que os

centralizados, além de reduzir os elevados níveis de corrupção verificados nas “pesadas e ineficientes” estruturas burocráticas centralizadas (ARRETCHE, 1996; MONTECINOS, 2005; PRUD’HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE *et al.*, 2007; SEWELL, 1996; SHAH, 1999). As associações foram muito advogadas pelos teóricos do federalismo fiscal e da opção pública, os quais consideram que a proximidade dos gestores da realidade dos cidadãos potencializam a eficácia e a eficiência dos recursos, na medida em que conseguem melhor captar os anseios da população e, assim, aplicar os recursos em ações públicas prioritárias, evitando desperdícios (OATES, 1999; PRUD’HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE *et al.*, 2007; SCHNEIDER, 2003).

Diferentemente do pressuposto do federalismo fiscal, nos países em desenvolvimento, mas não apenas, a principal diferença entre cidadãos está ligada à renda e não aos gostos e preferências (PRUD’HOMME, 1995). Distintos gostos e preferências podem ser influenciados por uma significativa diferença de renda, visto que não permite que cidadãos de baixa renda tenham as mesmas oportunidades para experimentar as mesmas coisas (PRUD’HOMME, 1995). Nos países em desenvolvimento, nem mesmo as necessidades básicas foram totalmente supridas. Logo, se um governo agir em busca da resolução dessas necessidades, dificilmente não atenderia a todos os cidadãos (PRUD’HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010).

Outra observação crítica é que a descentralização pode levar a uma perda de escala econômica na execução de políticas públicas, elevando os gastos e diminuindo a eficiência financeira. Com isso, a economia de regiões mais pobres sofreria impactos negativos (PRUD’HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010). Associado a isso, a carência de profissionais qualificados em localidades menores e empobrecidas aumenta as dificuldades da descentralização lograr sucesso (PRUD’HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010).

Rodríguez-Pose *et al.* (2007) analisaram a relação entre descentralização, eficiência nos gastos públicos e crescimento econômico em cinco países (Alemanha, Índia, México, Espanha e EUA). Para tanto, compararam o aumento nos gastos públicos com o crescimento econômico nesses países, após a adoção de medidas de descentralização de seus respectivos Estados. Os dados permitiram concluir que não é possível realizar uma conexão automática entre descentralização e eficiência nos gastos públicos. Uma das explicações para esse quadro é que nos países em que os governos subnacionais foram criados, a partir da reivindicação de seus respectivos cidadãos (*bottom-up*), haveria maior legitimidade desses governos, e uma tendência deles apresentarem melhores resultados que aqueles criados em países em que o processo de

descentralização foi realizado a partir do governo central (*top-down*). Assim sendo, ficou evidente que a relação entre descentralização, eficiência nos gastos públicos e crescimento econômico é bastante mais complexa e dependente de cinco fatores principais: i) proximidade dos governos dos cidadãos; ii) capacidade de inovação dos governos; iii) qualidade e natureza das políticas e dos burocratas; iv) poder de negociação dos atores políticos envolvidos no processo de descentralização; e v) legitimidade atribuída pela população aos diferentes níveis de governo (RODRÍGUEZ-POSE *et al.*, 2007).

A existência de Estados mais centralizados, em que a provisão de bens e serviços públicos possui melhores índices de satisfação por parte da população em comparação a Estados descentralizados, reforça a percepção de que a descentralização não necessariamente resulta em maior eficiência, como preconiza o federalismo fiscal (DIAZ-SERRANO; RODRÍGUEZ-POSE, 2014). No caso da educação, por exemplo, pesquisas de opinião popular em países europeus apontam para uma maior insatisfação em países mais descentralizados (DIAZ-SERRANO; RODRÍGUEZ-POSE, 2014).

Outro mito relacionado à maior eficiência da descentralização está relacionado à diminuição da corrupção. Diversos estudos que tratam do tema têm apontado uma tendência inversa, apesar de serem unânimes em dizer que esse tema é de difícil mensuração (ARRETICHE, 1996; FINOT, 2001; PRUD'HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010). Como explicação para essa tendência, existem três fatores imbricados: i) a multiplicação de instituições e de ações públicas, sem a adequação do sistema de controle social dos recursos descentralizados; ii) essa pulverização institucional traz grandes dificuldades para a fiscalização dos órgãos de controle e da imprensa; iii) a proximidade da localidade tende a aumentar o grau de relações pessoais entre autoridades, burocratas e fornecedores, dificultando o caráter impessoal do serviço público (ARRETICHE, 1996; FINOT, 2001; PRUD'HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010).

No Brasil, o insulamento burocrático, que até hoje é facilmente verificado em nossas instituições, pode ser considerado um exemplo do imbricamento de fatores que potencializam a corrupção. O insulamento advém da concepção de que existe uma superioridade da técnica sobre a política e, portanto, a burocracia deve ser protegida da política, para que não seja impelida ao clientelismo²⁸ ou outro tipo de corrupção (ABRUCIO *et al.*, 2010; ARRETICHE,

²⁸ O clientelismo pode ser entendido como uma relação entre atores, envolvendo vantagens no uso de recursos públicos na forma de empregos, benefícios, isenções fiscais, contratos com o poder público, etc., em troca de apoio político, sobretudo por meio do voto. Pode também ser entendida como uma relação de clientelismo aquela em que um servidor de carreira do Estado obtém algum benefício, como o de passar a ser comissionado (assumir cargo

1996). Por um lado, o isolamento dos burocratas permitiu ao Estado brasileiro uma grande capacidade de inovação e fortalecimento institucional e trouxe condições de formular estratégias de desenvolvimento econômico e a formação de burocratas tecnicamente qualificados; por outro lado, resultou no oposto daquilo que se propalava, pois os burocratas estavam livres de qualquer controle público pelo insulamento provocado. Consolidou-se, assim, a formação dos chamados “anéis burocráticos”, que se constituem em círculos de relações sociais que se transformam em mecanismo de articulação política interpessoal, com informações privilegiadas entre setores do Estado, inclusive militares, e setores de classes sociais, das quais advêm, muitas vezes, os próprios burocratas (ABRUCIO *et al.*, 2010; ARRETCHE, 1996).

O fato do Brasil ser um país de grandes desigualdades, amplifica a possibilidade de formação desses conluios entre grupos de interesses, pois as relações sociais e econômicas estão mais interligadas entre as poucas pessoas influentes locais, o que diminui, sobremaneira, os riscos de serem delatados ou punidos (ARRETCHE, 1996; PRUD’HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010). Ao invés dessa concepção tecnocrática de isolamento, autoritária e incapaz de dirimir os vícios que se pretende combater, diversos estudos têm evidenciado ser mais eficaz estimular o diálogo aberto, transparente e diversificado entre os burocratas e a sociedade civil no sentido, inclusive, de superar esse e outros desafios do Estado brasileiro (ARRETCHE, 1996; LOBO; AFONSO, 1996; NOGUEIRA, 2004; TOBAR, 1991). A viabilidade de que práticas indesejáveis ocorram, mesmo que a descentralização seja adotada, depende mais fortemente da natureza das relações entre burocracias públicas e das possibilidades de controle efetivo dos cidadãos sobre a ação do poder público, do que do nível de governo (ARRETCHE, 1996; FINOT, 2001; LOBO; AFONSO, 1996; NOGUEIRA, 2004; TOBAR, 1991).

Com isso refuta-se, então, os argumentos de automático incremento da eficiência e da redução da corrupção com a descentralização do Estado. Já em 1835, Tocqueville havia verificado que as comunidades locais são as mais expostas à influência de poderes externos ou mesmo de conluios internos, assim como reconheceu que, numa situação de poder repartido, a capacidade de ação diminui, tornando-se mais difícil governar (FREY, 2000). No entanto, para Tocqueville haveria uma certa compensação se o exercício da liberdade política numa localidade formasse uma sociedade civil vibrante e crítica o suficiente para se proteger, controlar seus governantes e, até mesmo, eleger melhor os representantes de níveis de governo

de maior poder e/ou remuneração), em troca de algum tipo de apoio que dará ao dirigente político, e que não o faria se não recebesse algo em troca.

superiores (FINOT, 2001; FREY, 2000). Da mesma forma, Tocqueville acreditava que as concepções igualitaristas teriam uma perspectiva de “autoritarismo da maioria”, o qual esvaziaria a liberdade política. Por isso, não entendia a descentralização como estratégia de diminuir desigualdades, argumento mais comum nas últimas décadas (FREY, 2000).

3.2.3 Descentralização reduz desigualdades?

Um dos argumentos utilizados para justificar processos de descentralização do Estado seria a maior eficácia para diminuir as desigualdades regionais. Na revisão de literatura, encontra-se autores como Canaletta *et al.* (2004) e Wei e Wu (2001) reforçando a ideia de que a descentralização serviu em diversos países como estratégia de diminuir desigualdades, mas outros estudiosos afirmam o oposto (FINOT, 2007; PRUD’HOMME, 1995; PUTNAM, 2000; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010). Embora não seja objeto desta análise, nota-se que as metodologias dos trabalhos citados variam, fundamentalmente, quanto aos instrumentos utilizados para verificar o nível de desigualdade e o grau de descentralização²⁹. Algumas pesquisas objetivam aferir a influência da descentralização na desigualdade entre diferentes países, enquanto outras se voltam para analisar a desigualdade interna em determinado país, após um processo de descentralização. Os resultados encontrados variam de forma significativa, mesmo nas pesquisas que utilizam metodologias similares, apesar de ser mais comum encontrar trabalhos que concluem que a descentralização levaria à ampliação das desigualdades (RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010).

Rodríguez-Pose e Ezcurra (2010) analisaram as dimensões fiscal e política da descentralização, a relação entre essas dimensões e a evolução das desigualdades regionais em um conjunto de vinte e seis países (19 desenvolvidos e 7 em desenvolvimento), no período de 1990 a 2006. Os autores não encontraram um resultado que pudesse confirmar a conexão entre descentralização fiscal e desigualdade regional, mas os resultados evidenciaram uma diferença clara entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A descentralização fiscal nos países em desenvolvimento é estatisticamente significativa quanto ao favorecimento do aumento das desigualdades, enquanto nos países desenvolvidos ocorre o oposto.

Quanto à descentralização política, nos países desenvolvidos os resultados foram diversos, não permitindo afirmar qualquer tendência. Já nos países em desenvolvimento, verificou-se sutil tendência em diminuir desigualdades, mas que seria pequena, se comparada

²⁹ Para estimar o nível de descentralização entre países, nos artigos mais recentes é comum a utilização do Índice de Autoridade Regional (*Regional Authority Index - RAI*), desenvolvido por Hooghe, Marks e Schakel (2008). Já como índice para aferir desigualdade econômica, o PIB per capita é adotado com maior frequência.

aos efeitos opostos da dimensão fiscal. Esses resultados foram similares aos verificados em pesquisas de outros autores que Rodríguez-Pose e Ezcurra (2010) analisaram.

Em busca dos principais fatores explicativos para essas constatações, Rodríguez-Pose e Ezcurra (2010) verificaram coerência dos seus resultados com os estudos que creditam as desigualdades, advindas da descentralização fiscal, à grande diferença de capital social³⁰ e das capacidades institucionais entre regiões. As regiões mais pobres não têm nem mesmo todas as necessidades básicas atendidas e a descentralização pode piorar a situação, devido à grande diminuição da economia de escala das compras públicas, possivelmente elevando custos num contexto de poucos recursos (FINOT, 2001; PRUD'HOMME, 1995). Além disso, nessas regiões é mais comum encontrar instituições frágeis (política, técnica e socialmente), menos transparentes, mais corruptas, com pouca estrutura e baixo nível educacional e tecnológico, bem como recursos financeiros e materiais escassos em volume e em fontes (PRUD'HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010). Os governos locais tendem a dispor de pessoas menos qualificadas, ao mesmo tempo em que assistem a migração de seus talentos para regiões que oferecem melhores condições de trabalho e de vida. O mesmo ocorre em relação aos investidores, que preferem regiões de melhor ambiente de investimentos com infraestrutura, acessibilidade, trabalhadores mais qualificados e boas instituições (PRUD'HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010).

A descentralização política levaria a uma possível diminuição da influência política em regiões mais pobres do que em regiões mais pujantes por estas serem mais capazes de influenciar a alocação dos recursos da esfera central (PRUD'HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010). Todavia, verificou-se uma pequena tendência de redução de desigualdades nos países em desenvolvimento, tendo como hipótese explicativa o maior poder local conferido pela descentralização, a qual tende a favorecer a dinamização econômica naquelas áreas que tinham aproveitamento muito inferior ao seu potencial³¹ (RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010). Dessa forma, as áreas mais pobres dos países em desenvolvimento contornam os efeitos negativos que ampliam as desigualdades (RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010).

³⁰ Os autores utilizaram a expressão *socio-economic endowments*. Esse entendimento livre como capital social está relacionado ao conjunto dos recursos (materiais e simbólicos) e às características da organização social (redes, normas e confiança social), que facilitariam a coordenação e cooperação para benefícios mútuos da comunidade. Rodríguez-Pose e Ezcurra (2010) se referem à noção de “dons regionais”, se aproximando do conceito de capital social cunhado por Putnam (2000). Além do livro de Putnam, recomendamos a leitura de Higgins (2005) para a compreensão dos diversos sentidos que o conceito de capital social suscita.

³¹ Por exemplo, o governo local poderia conceder incentivos fiscais à instalação de empreendimentos para aproveitamento de determinado recurso natural ainda não explorado.

Esses mesmos autores apresentam resultados intrigantes correlacionados à descentralização, mas que não foram objeto de explicação. Foi constatado, por exemplo, que nas duas categorias de países considerados, os investimentos em saúde têm impactos significativos na diminuição das desigualdades regionais, mas os investimentos em educação e proteção social não são estatisticamente diferentes para os países desenvolvidos em termos de redução de desigualdades. E, ao contrário do que se esperava, percebeu-se que nos países em desenvolvimento os investimentos nessas áreas tende a favorecer ampliação das desigualdades (RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010). Esses temas representam pistas para pesquisas específicas, pois permanecem sem as devidas explicações. Finalmente, os autores confirmaram que a presença de um governo nacional com fortes poderes e sólido sistema de redistribuição fiscal territorial, é um fator claro de controle dos efeitos potencialmente negativos da descentralização para as áreas periféricas (RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010).

No caso brasileiro, Arretche (1996, 2012) analisou a descentralização nas políticas de habitação, saneamento, educação e saúde e revelou que, apesar dos avanços obtidos com a distribuição federativa, as desigualdades socioeconômicas cresceram exatamente naquelas políticas em que os governos subnacionais tinham maior autonomia, como foi o caso da educação básica (ARRETCHE, 1996, 2012). As explicações para esses resultados são similares às encontradas por Rodríguez-Pose e Ezcurra (2010), já relatadas. Numa situação de maior autonomia, localidades ou regiões economicamente mais pujantes tendem a dar grande salto na provisão de bens e serviços públicos em relação às mais empobrecidas, pelos motivos anteriormente explicitados.

O relatório do Banco Mundial (1999) sobre o tema já asseverava que a descentralização do Estado pode tanto exacerbar quanto amenizar diferenças. Dois fatores seriam determinantes: i) a capacidade ou disposição dos governos subnacionais de promover distribuição de renda em suas fronteiras e; ii) a capacidade de arrecadação fiscal dos governos subnacionais ser equivalente às necessidades de serviços da população. O primeiro item apresenta ainda um fator complicante. A responsabilidade pelos serviços sociais e a distribuição direta de renda, normalmente, é compartilhada com outros níveis de governo, estes têm diferentes informações e muitas vezes distintos interesses. Por isso a importância da vontade política e da capacidade de articulação e negociação entre os governantes. Sobre o tema fiscal, o mesmo documento destaca os mecanismos de transferência de recursos do governo central para os subnacionais como instrumentos de compensação decorrentes das diferenças de arrecadação, advindas da dinâmica econômica de cada região. Essas estratégias seriam decisivas para que o processo de descentralização favoreça a redução de desigualdades regionais (THE WORLD BANK, 1999).

Em suma, a limitação de capacidades (fiscal, política, técnica, institucional, etc.) seria a principal conexão entre descentralização e crescimento das desigualdades regionais que, certamente, é mais impactante em regiões pobres de países menos desenvolvidos (RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010). Isso se deve ao fato de que “países desenvolvidos não são apenas mais ricos do que aqueles em desenvolvimento, mas também têm significativamente menores desigualdades territoriais” (RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010, p. 625, tradução nossa). Logo, regiões ou localidades carentes necessitam de maior esforço para buscar os mais diversos tipos de recursos e tendem a ser mais dependentes da redistribuição fiscal do governo central. Disso decorre a importância atribuída aos mecanismos de redistribuição progressiva de recursos fiscais às regiões. Mas esses mecanismos dependem de um poder central também forte. Ou seja, a visão de que a descentralização implicaria esvaziamento das funções do governo central é equivocada e coloca um movimento em oposição ao outro, enquanto se trata de um processo que deve ser estudado globalmente, como um *continuum*³² centralização/descentralização (VIEIRA *apud* GUIMARÃES, 2002).

3.3 Descentralização, Federalismo e Políticas Públicas no Brasil

Uma das principais características do nosso atual sistema federativo, é que houve uma descentralização política de forma a garantir que os poderes estadual e municipal não derivassem do governo central, mas do sufrágio universal. A descentralização administrativa e fiscal permitiu um grau de autonomia muito significativo, especialmente, aos municípios, mesmo considerando que a maioria deles ainda é bastante dependente de repasses de recursos financeiros da União e dos estados federados (ARRETCHE, 1999, 2012; LEITE; FONSECA, 2011; SOUZA, 1997). Assim, essas instâncias subnacionais de governo tornaram-se concorrentes em muitos aspectos³³ e são obrigados a assumir políticas públicas apenas em caso de imposição constitucional. Para além disso, os estados e municípios ganharam autoridade para agir por iniciativa própria, podendo aderir ou não à proposta dos governos de instâncias mais ou menos abrangentes (ARRETCHE, 1999).

Como consequência, para que um nível de governo se alinhe a qualquer orientação ou política pública de outro, depende de negociações diversas que não se dão sem conflitos, e de uma lógica de estímulos por parte dos proponentes de uma dada política (ARRETCHE, 1999,

³² A noção de *continuum* designa o que não tem lacunas nem interrupções, ou o que parece não ter.

³³ Por exemplo, apesar de terem obrigações mínimas específicas, governos municipais e estaduais podem atuar na Educação Infantil, Educação Básica ou Ensino Superior, e na saúde, em todos os níveis de complexidade.

2012; LEITE; FONSECA, 2011; SOUZA, 1997). Seriam três os principais obstáculos a serem considerados para a transferência de uma política pública entre governos autônomos: i) requisitos da engenharia e dos custos operacionais de cada política; ii) o legado das políticas prévias e; iii) as regras constitucionais. Em decorrência, se o objetivo é transferir atribuições, os incentivos devem, no mínimo, incorporar e superar tais obstáculos (ARRETCHE, 1999):

A adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa (ARRETCHE, 1999, p. 115).

Para aprofundar essa discussão, vamos focalizar a análise no nível estadual, visto que é o estrato de governo que mais interessou na elaboração desta dissertação. A primeira observação é que entre países de desenvolvimento econômico similar, o Brasil é destaque em matéria de autoridade transferida aos estados federados e seus equivalentes (ARRETCHE; SCHLEGEL, 2014). No entanto, o Brasil tem predomínio de políticas nacionalmente homogêneas, um modelo federativo que se aproxima mais das federações de tipo cooperativo (Alemanha, Áustria e Austrália) do que das chamadas federações clássicas, de poderes competitivos (EUA, Canadá e Suíça). Nas federações cooperativas, os estados federados têm mais condições de influenciar nas decisões nacionais do que no Brasil. Ao mesmo tempo, os estados brasileiros têm muito menos autoridade em seu próprio território do que nas federações clássicas (ARRETCHE; SCHLEGEL, 2014).

Se os municípios ganharam autoridade e recursos inéditos, a Constituição de 1988 apenas devolveu aos estados federados os poderes que já tinham desde a Constituição de 1946, mas que foram cerceados pela ditadura militar (ARRETCHE; SCHLEGEL, 2014). Esse dado, possivelmente, influencia a opinião popular de que as decisões do poder municipal, que agora são responsáveis por diversas políticas sociais como educação e saúde, seriam mais importantes do que as do poder estadual, uma percepção oposta ao que está prescrito na Constituição (ARRETCHE; SCHLEGEL, 2014). Quanto à redistribuição de poder entre as duas esferas de governo, a preferência dos brasileiros é por atribuir mais autoridade aos municípios, sendo que essa opinião é ainda mais forte na região Sul do Brasil (ARRETCHE; SCHLEGEL, 2014).

Arretche *et al.* (2014) identificaram duas correntes principais que buscam explicar a opinião da população quanto à distribuição territorial da autoridade. Uma atribui às identidades o fator fundamental na formação da opinião, sendo que os cidadãos identificados com a região se inclinariam à opinião de ampliar a descentralização de poder e recursos aos governos subnacionais; enquanto aqueles que se identificam mais com a Nação tenderiam a apoiar sistemas mais centralizados. A outra corrente credita à renda regional o fator fundamental na

formação da opinião. A primeira corrente de pensamento é influente entre os estudiosos europeus; a segunda, predomina entre os Norte-americanos (ARRETCHE *et al.*, 2014). No Brasil, essas duas hipóteses foram testadas em uma pesquisa inédita sobre a opinião pública em relação à descentralização.

Os dados empíricos demonstraram que no Brasil a questão da identidade, apesar das evidências encontradas, não é um fator estatisticamente significativo para influenciar a opinião das pessoas quanto à preferência por um sistema mais ou menos centralizado. Igualmente, os níveis regionais de renda também não o são (ARRETCHE *et al.*, 2014). Entretanto, a renda individual foi considerada determinante. A preferência por Estados mais centralizados tende a ser inversamente proporcional à renda individual. Ou seja, os mais abastados têm maior preferência por sistemas mais descentralizados (ARRETCHE *et al.*, 2014).

Apesar dos pesquisadores rotularem o resultado como “antiquado”, ponderam que esse comportamento está relacionado à história, pois as conquistas e garantias de direitos para as classes trabalhadoras no país teve o governo federal como principal protagonista (ARRETCHE *et al.*, 2014). Além disso, anteriormente foi apresentado uma tendência majoritária de pesquisas que verificaram, na descentralização, um processo que amplia desigualdades regionais (PRUD’HOMME, 1995; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010). De forma análoga, não seria absurdo supor que estruturas menos centralizadas tenham maior adesão daqueles que são detentores de mais recursos, pois isso propiciaria mais liberdade de ação. Além disso, explica, em parte, porque detentores de grande capital defendem uma perspectiva de descentralização de matriz neoliberal, a qual prioriza privatizações e desregulação econômica. De modo geral, as populações de regiões ricas são mais propensas a demandar maior autonomia (SAMBANIS; MILANOVIC, 2014). A análise é reforçada pelos resultados da pesquisa de Arretche *et al.* (2014), em relação à região Sul do Brasil. Considerada rica e menos desigual, verificou-se que existe significativa rejeição a sistemas mais centralizados nessa região (ARRETCHE *et al.*, 2014).

3.4 Síntese do Capítulo

Esse capítulo procurou desconstruir algumas idealizações comumente atribuídas como poderes virtuosos intrínsecos à descentralização do Estado, assim como apresentar elementos históricos que ajudaram a construir tais mitos. Ao longo da história, as sociedades já passaram por formas de organização do Estado mais ou menos centralizadas. Além das evidências históricas, pesquisas científicas demonstram que a descentralização pode trazer resultados até

mesmo opostos aos pretendidos, a exemplo daqueles relacionados à redução de desigualdades, aumento da eficiência ou redução de gastos públicos.

A abordagem de traços específicos do federalismo brasileiro teve como propósito situar o leitor das instâncias descentralizadas de governo no Brasil e, assim, contextualizar, do ponto de vista federativo, um estado brasileiro, visto que fará parte do estudo empírico deste trabalho. No Brasil, as discussões sobre descentralização foram fortemente vinculadas ao federalismo e associadas ao processo de reação à ditadura militar. O resultado mais marcante foi a Constituição de 1988, que instaurou um federalismo híbrido, com características das federações de tipo cooperativo e das clássicas, em que predominam poderes competitivos. Esse tipo de federalismo deu enorme autonomia política a níveis municipais de governo e apenas resgatou antigos poderes dos estados federados. Verificou-se que existe relação entre renda dos cidadãos e a preferências por maior autonomia dos entes federados no Brasil, em relação à União. A parcela da população mais abastada tem preferência por maior autonomia, especialmente na Região Sul do país. Além disso, algumas pesquisas sobre políticas públicas descentralizadas têm demonstrado a complementaridade e não a oposição da relação centralização/descentralização para aumento da eficácia e da eficiência da intervenção pública.

A estreita relação entre os mitos tratados até então, leva a resgatar a importância do poder central nos papéis de concentrar e redistribuir recursos fiscais de forma a compensar as regiões de menor arrecadação e, assim, evitar o esgarçamento das desigualdades (ARRETCHE, 1996; RODRÍGUEZ-POSE; EZCURRA, 2010; THE WORLD BANK, 1999). Dessa forma, um governo central fortalecido consolidará o próprio processo de descentralização, na medida em que viabiliza melhores condições de instituir mecanismos de transferência de recursos das regiões mais abastadas para as outras, proporcionando melhores condições de vida aos habitantes das regiões menos desenvolvidas, que são maioria nos países em desenvolvimento.

CAPÍTULO 3

4 DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

O referencial teórico construído anteriormente permite examinar o processo de descentralização do Estado de Santa Catarina, a partir de categorias de análise, evitando a mera descrição de fatos. Neste terceiro capítulo, foram combinadas a análise da legislação que determina e regula a reforma administrativa do Estado catarinense com uma revisão de documentos oficiais e da literatura científica sobre essa experiência. De forma complementar, recorreu-se a grupos focais e entrevistas exploratórias e semiestruturadas com servidores públicos que trabalham nas SDR, assim como outros agentes sociais já descritos na Introdução. O objetivo é compreender as principais características do modelo implantado de forma a verificar suas limitações e potencialidades.

Inicialmente, na **primeira seção**, apresenta-se os elementos do processo histórico do Estado de Santa Catarina que são considerados experiências de descentralização. A intenção é contextualizar o leitor quanto aos antecedentes do atual modelo de descentralização. A **segunda seção** foi dedicada ao modelo iniciado em 2003, seus ajustes posteriores realizados em 2005 e 2007, além da nova reforma aprovada em 2015. Nesse ano, a Lei nº 16.795 promoveu modificações nos princípios estabelecidos pelos marcos legais que orientaram o modelo de descentralização entre 2003 e 2015. Na **terceira seção** foi realizada uma caracterização da reforma administrativa no período de 12 anos (2003-2015), sob a perspectiva dos instrumentos analíticos e conceituais, construídos na Introdução e no primeiro capítulo. Por fim, na **síntese do capítulo**, foram retomados os principais pontos e realizadas algumas conclusões.

4.1 Antecedentes

A perspectiva da escala regional para ações públicas está presente em Santa Catarina desde o início do século XX, quando o princípio da cooperação municipal já estava presente na Lei Orgânica dos Municípios de 1928. Esse processo avançou no sentido de formalizar as associações de municípios, cujo marco ocorreu em 1960, quando se formalizou a primeira associação de municípios: a Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC) (MIRANDA, 2012). Na essência, essas associações têm por objetivo “aumentar o poder reivindicatório dos municípios junto aos órgãos governamentais [de maior escala], tendo em vista a resolução de problemas conjunturais compartilhados” (BUTZKE, 2007 apud

GOULARTI, 2014, p. 6). Atualmente, existem 21 Associações de Municípios (AM), organizadas entorno da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), fundada em 1980. É relevante notar que o desenvolvimento regional não é o foco principal da Federação. Sua missão consiste em “fortalecer a gestão pública municipal e o movimento municipalista catarinense” (FECAM, 2014). No entanto, as AM articularam os Fóruns de Desenvolvimento Regional em 1996, sendo consideradas, por diversos autores, como parte de um processo de evolução da lógica de desenvolvimento regional (FILIPPIM; ABRUCIO, 2010; GOULARTI, 2014; MIRANDA, 2012).

Em 1959, no quadro do Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek, a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), com apoio da Confederação Nacional da Indústria (CNI), promoveu seminários em 29 municípios catarinenses para levantar os principais problemas socioeconômicos e óbices em infraestrutura no estado (DIAS, 2012; MIRANDA, 2012). A ação está associada à primeira experiência de sucesso em planejamento do Estado catarinense: o Plano de Metas do Governo Celso Ramos (PLAMEG), vigente entre 1961 e 1965 (DIAS, 2012; MIRANDA, 2012). No governo Celso Ramos, foi criada a Secretaria de Estado dos Negócios do Oeste como órgão descentralizado do serviço público, dotada de personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira (GOULARTI, 2014). Essa Secretaria tinha por vocação aproximar o estado da região mais distante da capital e última fronteira de ocupação do território catarinense. Ainda nessa década, fundações universitárias foram criadas em alguns municípios do estado e acabaram por tomar caráter regional. Atualmente, essas universidades são importantes pontos de apoio para programas regionais em diversos níveis do poder público, bem como da iniciativa privada (MIRANDA, 2012).

Na década de 1970, foram instituídas as treze primeiras unidades regionais polarizadas por ação do governo estadual por meio do Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD). Tratava-se de regiões de referência para o planejamento e não estruturas do poder público. Ao longo dos anos, foram criadas outras onze subdivisões, que receberam os mesmos nomes das associações de municípios e foram caracterizadas como microrregiões polarizadas. Essa estrutura permaneceu vigente para fins de planejamento até 2002 (MIRANDA, 2012, p. 156). O PCD, por sua vez, estava dividido em sete subprojetos considerados fundamentais para alcançar a integração estadual:

- i) desenvolvimento integrado das microrregiões – a partir dos 29 (vinte e nove) centros urbanos considerados dinâmicos; ii) programa de desenvolvimento da nova fronteira – as microrregiões do Meio Oeste e Extremo Oeste; iii) desenvolvimento da região Sul – as microrregiões de Laguna e extremo-Sul; iv) assistência técnica aos municípios; v) abastecimento de água; vi) expansão urbana – buscar apoio junto ao Banco Nacional de Habitação (BNH) para investir em programas habitacionais e; vii)

elaboração dos planos de desenvolvimento microrregional (SALLES, 1971 *apud* MIRANDA, 2012, p. 155).

Na década de 1990, outra experiência relevante e inovadora em termos de planejamento regional consistiu-se na criação do Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT). Esse Fórum não foi uma iniciativa do governo estadual, mas de um conjunto de aproximadamente cinquenta entidades públicas e privadas, representativas de categorias sócio-profissionais, segmentos da sociedade civil organizada, universidades e instituições financeiras, que serviu como um espaço de debates com objetivo de planejar ações de desenvolvimento de forma negociada (MARCON, 2009; MIRANDA, 2012). A FECAM foi uma entidade bastante relevante para dar peso político-institucional ao Fórum, o que resultou na criação de quinze Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRI), lastreados nas associações de municípios já existentes. Foi criada, também, uma personalidade jurídica para viabilizar e implementar, técnica e administrativamente, as decisões e ações do Fórum: a Agência FORUMCAT. Da mesma forma, congêneres regionais denominadas Agências de Desenvolvimento Regional (ADR) passaram a atuar de forma descentralizada (MARCON, 2009). Esses espaços praticamente deixaram de existir após o modelo de descentralização implantado pelo Estado a partir de 2003 (BIRKNER, 2008; FILIPPIM; ABRUCIO, 2010).

Goularti (2014) sintetizou a trajetória do desenvolvimento regional de Santa Catarina em quatro momentos históricos distintos, tendo por base a criação de instâncias regionais, conforme segue: i) as Associações de Municípios, da Secretaria de Negócios do Oeste e das dezesseis microrregiões homogêneas definidas pelo IBGE na década de 1960; ii) as treze microrregiões definidas pelo Decreto Estadual nº 844, nos anos 1970; iii) os novos municípios, o FORUMCAT, Fóruns de Desenvolvimento Regional, Comitês de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas e Regiões Metropolitanas, nos anos 1990; e iv) a criação de mais dois municípios nos anos 2000, as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional e respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional, a partir de 2003. Esse último momento possui uma diferença significativa dos anteriores, pois, ao invés de apenas criar regiões de planejamento administrativo, alterou a estrutura do poder executivo com intuito de realizar uma descentralização estadual, criando também estruturas regionais do Poder Executivo.

A síntese da trajetória histórica catarinense evidencia algumas características do processo de descentralização tratadas no segundo capítulo. Um deles é que a descentralização não ocorre de forma contínua e linear, mas que existem momentos históricos de maior ou menor descentralização do Estado. Outra característica é compreender que descentralização, como processo dialético, pode levar ao agrupamento de interesses comuns, como no caso da criação

e fortalecimento de municípios, que levou os poderes municipais a se articularem para ter força em suas reivindicações junto aos governos estadual e federal. Ou seja, uma descentralização (criação de municípios) pode resultar num processo em sentido inverso, quando os municípios se aglutinam em organizações regionais, por exemplo, na forma de associações. As associações de municípios trouxeram resultados concretos, reforçando a concepção de que descentralização e centralização devem ser tratadas como dualidade.

4.2 A reforma administrativa do poder executivo catarinense no século XXI

A reforma administrativa recente do Estado de Santa Catarina tem como marco referencial o Plano de Governo, – Plano 15 –, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), para as eleições de 2002. Assim que empossado em janeiro de 2003, o então recém-eleito governador do Estado de Santa Catarina, Luiz Henrique da Silveira³⁴, apresentou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei Complementar n° 001/03. A proposta baseou-se na experiência do ex-Governador quando prefeito do município de Joinville, em 1977, mas ambas foram inspiradas pelos arranjos federativos do modelo alemão. Em meados da década de 1970, Luiz Henrique fez um curso na Alemanha, onde teve contato com os *Landkreise* (Governos Regionais), que são instâncias de governo entre os municípios e os estados federativos³⁵ (SILVEIRA, 2013).

Em seu entender [Luiz Henrique], enquanto “nos países mais atrasados encontramos estruturas centralizadas”, “nos países desenvolvidos, [há] um forte teor de descentralização política e administrativa” [...] a separação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos guarda relação direta com o formato das instituições e a descentralização permitiria uma “gestão mais eficaz” e “mais republicana” da coisa pública (SILVEIRA, 2013, p. 45, grifo nosso).

O Projeto de Lei, sancionado como Lei Complementar n° 243/2003, estabeleceu uma nova estrutura administrativa do Poder Executivo estadual. Na época, foram criadas 29 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR), que teriam o mesmo nível das secretarias setoriais, bem como os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR), respectivos de cada SDR, além do Conselho Estadual de Desenvolvimento (Desenvesc) (SANTA CATARINA, 2003). Dois anos depois, em fevereiro de 2005, a Lei Complementar n° 284/2005 efetivou uma nova reforma administrativa que dividiu a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual em dois níveis: o Setorial, com papel de formulação,

³⁴ Luiz Henrique da Silveira faleceu em maio de 2015, quando ocupava o cargo de Senador da República pelo Estado de Santa Catarina, eleito para o mandato 2011-2018. Foi o primeiro governador reeleito da história do Estado.

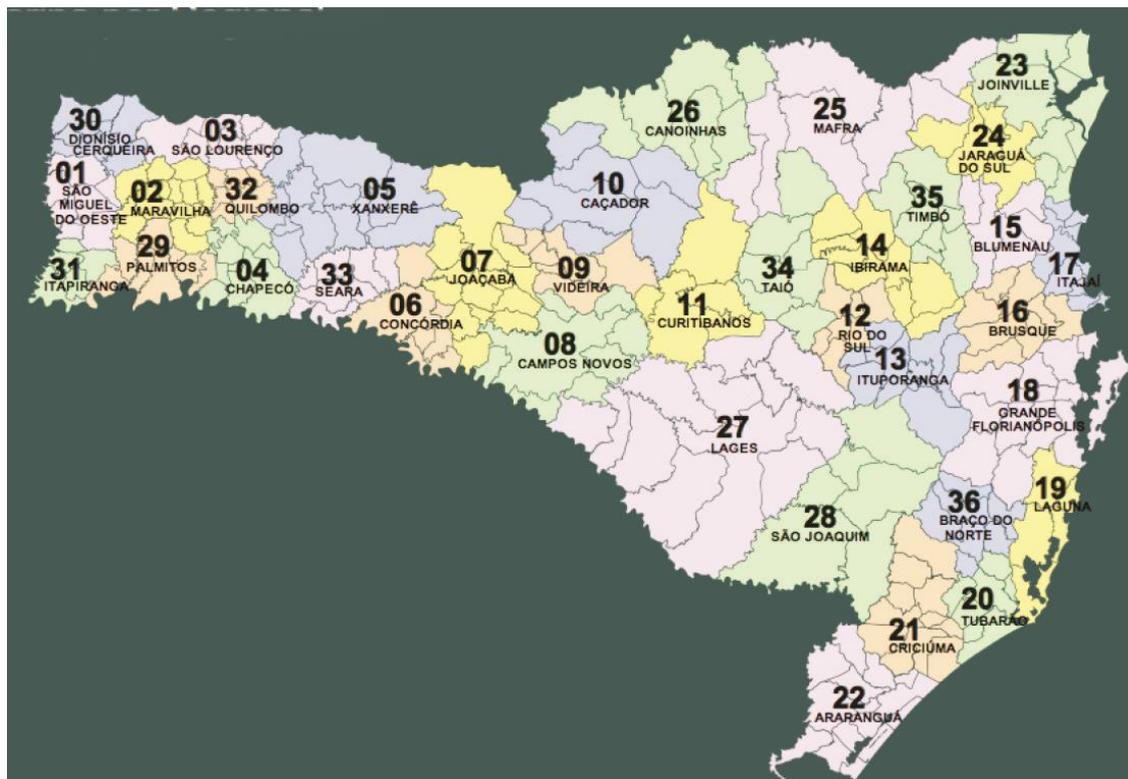
³⁵ Para mais detalhes sobre a estrutura federativa alemã, consultar Silveira (2013).

normatização e controle e o de Desenvolvimento Regional. A reforma instituiu a 30ª SDR, tendo como sede o município de Dionísio Cerqueira, no Extremo Oeste do estado e classificadas as SDR em duas categorias, segundo seu porte: as mesorregionais (Blumenau, Chapecó, Criciúma, Itajaí, Lages, Joaçaba, Joinville e Grande Florianópolis) e as microrregionais (as 22 restantes).

Finalmente, a Lei Complementar nº 381 de maio de 2007 deu continuidade à reforma administrativa, ampliando para 36 SDR, conforme a Figura 2. Essa reforma substituiu a classificação anterior de mesorregionais e microrregionais por quatro categorias de estruturas de cargos de livre provimento³⁶. As SDR poderiam ter até treze gerências, sendo seis de gestão: Administração, Finanças e Contabilidade; Gestão de Pessoas; Planejamento e Avaliação; Apoio Operacional; Convênios, Contratos e Licitações, e; Tecnologia da Informação e Governança Eletrônica. Outras sete gerências se voltavam para áreas consideradas finalísticas: Educação; Saúde; Infraestrutura; Turismo, Cultura e Esporte; Desenvolvimento Econômico Sustentável e Agricultura; Assistência Social, Trabalho e Habitação e; Projetos Especiais.

³⁶ Segundo Santa Catarina (2007, artigo 81 e anexo VIII), além dos respectivos Secretários Regionais, as SDR Grande Florianópolis e Joinville tinham **20 cargos**; as SDR Blumenau, Chapecó, Criciúma, Itajaí e Lages tinham **16 cargos**; as SDR Araranguá, Brusque, Caçador, Campos Novos, Canoinhas, Concórdia, Curitibanos, Jaraguá do Sul, Joaçaba, Laguna, Mafra, Rio do Sul, São Miguel d'Oeste, Tubarão, Videira e Xanxerê tinham **11 cargos**; e as SDR Braço do Norte, Dionísio Cerqueira, Ibirama, Itapiranga, Ituporanga, Maravilha, Palmitos, Quilombo, São Joaquim, São Lourenço do Oeste, Seara e Taió tinham **nove cargos**.

Figura 2 – Localização das 36 SDR de Santa Catarina



Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina (2012).

Segundo o regimento interno das SDR, as Gerências de Saúde e Educação são subordinadas administrativamente às SDR e tecnicamente às respectivas secretarias setoriais. As Gerências de Saúde e Educação já existiam antes das SDR enquanto estruturas regionalizadas das respectivas secretarias setoriais, dispendo de corpo técnico regional. Portanto, as responsabilidades das Gerências de Saúde e Educação, na prática, tinham “vida própria” no interior das SDR, enquanto que, nas outras gerências das áreas finalísticas, não pré-existia corpo técnico, sendo quase sempre só composta pelo Gerente. As seis gerências da área de gestão das SDR eram compostas por cerca de duas pessoas. Dessa forma, a análise das ações das SDR, de forma geral, precisa desvincular as ações das Gerências de Saúde e Educação das demais, dada a profunda diferença de estrutura e de pessoal existente. No entanto, nem sempre será possível diferenciar os dados entre SDR e essas duas gerências pela forma como o governo estadual organiza os dados oficiais.

Com a Lei 381/2007, as SDR passaram a assumir, ao menos formalmente, o conceito de agências de desenvolvimento regional e não o de “minigovernos regionais” como foram, algumas vezes, informalmente definidas (AGÊNCIA SENADO, 2007). No entanto, o mais relevante é que, com essa Lei, as secretarias setoriais voltam a centralizar oficialmente “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” (SANTA CATARINA, 2007, art. 2º), cabendo às secretarias regionais apenas a execução enquanto Agência de Desenvolvimento Regional, conforme dispõe a Lei:

Agência de Desenvolvimento Regional é o órgão descentralizado da estrutura do Estado capaz de induzir e motivar o engajamento, a integração e a participação da sociedade organizada para, de forma planejada, implementar e executar políticas públicas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento econômico sustentável para a geração de novas oportunidades de trabalho e renda, promovendo a equidade entre pessoas e entre regiões (SANTA CATARINA, 2007).

Contudo, as SDR mantiveram a competência de elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, ainda que sob coordenação das Secretarias do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico Sustentável. Portanto, criou-se uma situação em que as SDR são responsáveis pela elaboração de um tipo de planejamento de caráter mais estratégico, mas as secretarias setoriais é que planejam e elaboram políticas públicas para, posteriormente, serem executadas pelas SDR.

Em 03 de julho de 2015, o governador reeleito Raimundo Colombo, do PSD, enviou o Projeto de Lei 0260.8/2015 que modifica a estrutura de Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional. A exposição de motivos do Projeto justifica as mudanças a partir de duas necessidades: controlar os gastos públicos e melhorar a eficiência da gestão pública. O entendimento geral expresso no documento é de que os dois resultados serão alcançados com a transformação das SDR em ADR. Na nova estrutura, a SDR Grande Florianópolis foi extinta com a justificativa de que, nessa região, as secretarias setoriais e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf) supririam as necessidades e os custos seriam menores. As outras 35 SDR foram mantidas com a mesma composição de municípios, agora com o marco legal de ADR e apenas treze competências, todas já presentes dentre as 30 existentes na lei de 2007.

O então Secretário de Estado da Casa Civil, Nelson Serpa, declarou que, com o novo formato das regionais, “além do papel de executoras, agregaram a função de indutoras do desenvolvimento regional” (SCC/SC, 2016). Entretanto, das mais de 15 competências relacionadas à execução direta, com a nova lei apenas uma foi mantida. As competências que permaneceram estão mais relacionadas ao papel de representação, articulação, coordenação e apoio às ações de instituições com atividades finalísticas da respectiva região e, no caso da função de planejamento, permanece como na lei de 2007. Em consonância com a lógica das ADR serem menos executoras e mais articuladoras, os CDR mantiveram a sua forma de composição, mas perderam o poder deliberativo que possuíam, tornando-se um órgão apenas

consultivo. As competências desses Conselhos diminuiram de nove para quatro, especialmente aquelas que davam maior relevância deliberativa e a aprovação dos projetos regionais.

Além disso, foi instituída uma nova instância, o Colegiado Regional de Governo, que é presidido pelo Secretário Executivo da ADR, com a participação de dez instituições regionais do Poder Executivo estadual. O Colegiado deve se reunir mensalmente e tem as seguintes competências: I – apoiar as Agências de Desenvolvimento Regional na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), do Plano Plurianual e do Orçamento Anual; II – discutir os planos e programas relativos ao desenvolvimento regional; III – discutir a atuação dos órgãos integrantes do Colegiado na respectiva região de abrangência e; IV – apoiar o funcionamento dos consórcios³⁷ na respectiva região de abrangência.

4.3 Caracterização da experiência catarinense descentralização

Ao iniciar a reforma administrativa em 2003, o governo estadual a caracterizou como uma descentralização administrativa. No entanto, faz-se necessário analisar esse procedimento sob a perspectiva teórica deste trabalho. Para isso, o primeiro exercício será compreender e caracterizar o processo de descentralização a partir das Leis 381/2007 e 16.795/2015 e do instrumento analítico definido no primeiro capítulo, o qual denomina-se de “macroaspectos”. Trata-se, fundamentalmente, de analisar o sujeito a quem está sendo transferido determinado objeto, ou seja, o outorgado (Intra, Inter, ou Extragovernamental; Eleitoral ou Territorial) e o objeto transferido (competências, recursos e poderes), bem como verificar a relação estabelecida entre o sujeito outorgado e o outorgante, especificamente, sobre o objeto transferido (Desconcentração, Delegação e Devolução). Tudo isso levando em consideração as quatro dimensões da descentralização (Política, Social, Econômica e Administrativa).

O elemento central da experiência de descentralização foi a criação das SDR. Segundo o Art. 13 da Lei 381/2007, “a execução das atividades da Administração Pública Estadual será descentralizada e desconcentrada e se dará por meio das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional e dos órgãos e entidades públicas estaduais, com atuação regional, por elas coordenadas”. Logo, as SDR são concebidas como a principal estrutura por meio da qual a descentralização se materializaria e, certamente, o sujeito a quem seriam transferidos

³⁷ Segundo Decreto Federal nº 6.017/2007, Artigo 2º, Inciso I – Consórcio Público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

determinadas competências, recursos ou poderes. A lógica se manteve para as ADR que substituíram as SDR.

A primeira questão a ser respondida para verificar se esta descentralização é do tipo Intra, Inter ou Extragovernamental é a seguinte: Qual a relação da organização beneficiária (SDR/ADR) em relação ao governo central? Desde a Reforma Administrativa, que criou as SDR, as Secretarias compunham a estrutura da Administração Direta do Poder Executivo estadual, tratando-se, portanto, de uma descentralização Intragovernamental. O Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional era nomeado pelo Governador e não eleito por meio de sufrágio universal. Desde sua criação, em 2003, e mesmo após as reformas seguintes, a legislação determinou que as SDR tivessem jurisdição sobre um determinado território formado por um conjunto específico de municípios e que suas sedes estariam localizadas num desses municípios, logo, deslocados da Capital do Estado, atribuindo característica territorial às mesmas. Isso não significa, no entanto, que as SDR tenham, de fato, assumido o papel de agências de desenvolvimento territorial no sentido de construção social do desenvolvimento, mas simplesmente que representam um “território dado”, onde é possível se deflagrar processos territoriais de desenvolvimento. Dessa forma, no que se refere ao sujeito outorgado, a experiência de descentralização aqui analisada pode ser considerada Intragovernamental e Territorial. E essas características se mantiveram com as ADR.

As SDR foram constituídas como um segundo nível de gestão do poder executivo catarinense, abrangendo diversas áreas de políticas públicas (educação, saúde, infraestrutura, agricultura, etc.). Ao serem criadas em 2003, as SDR possuíam apenas onze competências, as quais foram ampliadas pelo artigo 77 da Lei 381/2007 para trinta competências, abrangendo diversos aspectos de praticamente todas as secretarias setoriais³⁸. Logo, não se pode caracterizar essa experiência como uma transferência de competências do tipo Funcional, visto que esse tipo equivale à transferência de competências específicas ou limitadas a um só setor de atividades. Após 2015, mesmo com a redução quantitativa e qualitativa de competências, o escopo das ADR não se restringiu a uma função ou setor de atividades.

A legislação pertinente não determinou qualquer transferência de autoridade fiscal para arrecadar ou criar novos impostos, bem como não garantiu autonomia de recursos financeiros às SDR e nem às ADR. Assim, não houve descentralização de recursos fiscais ou financeiros. Da mesma forma, as SDR e as ADR não foram constituídas enquanto governos regionais

³⁸ O Quadro 8 (Apêndice D) apresenta um comparativo entre as competências estabelecidas em cada marco legal. As cores iguais apresentadas no quadro permitem uma rápida visualização das competências equivalentes em cada Lei.

propriamente ditos, já que não existem instâncias legislativas sob sua jurisdição. Isso evidencia a falta de autonomia política, visto que seus dirigentes são diretamente subordinados ao poder central. Logo, não existiu uma transferência de poderes políticos, como destacado no marco analítico, com a transferência de autonomia política, resultando num novo governo subnacional, baseado em sufrágio universal. No entanto, faz-se necessário esclarecer que isso não quer dizer que não existam elementos de descentralização do poder político. Essa questão será retomada adiante, quando da análise das dimensões da descentralização. Assim, o objeto da descentralização restringiu-se à transferência de um grupo de competências de diversas áreas de políticas.

O Artigo 2º da Lei 381/2007 determinou que as SDR não possuem competência legal para elaborar políticas públicas de forma autônoma, mas apenas executar aquelas das secretarias setoriais ou outros órgãos centrais. Assim, a autonomia sob sua competência está restrita ao direito de implementar, não se estendendo ao direito de decidir sobre as próprias regras de execução ou *accountability*. No caso das ADR, os Artigos 2º e 4º da Lei 16.795/2015 corroboram com essa mesma perspectiva. Essas características não deixam dúvidas de que se trata de uma relação hierárquica claramente definida e, portanto, um caso de desconcentração.

Na perspectiva teórica adotada neste estudo, o conceito de descentralização não está em oposição ao de desconcentração. Chama-se a atenção sobre a questão, porque a legislação em análise cita diversas vezes os dois termos sem qualquer definição e, especialmente, por ser bastante comum encontrar na literatura os conceitos concebidos como sendo excludentes. Por isso, alguns autores acabam por concluir que o caso catarinense não seria de descentralização, mas um mero processo de desconcentração (DALLABRIDA *et al.*, 2009; DAMO, 2014; FILIPPIM; ABRUCIO, 2010; MARCON, 2009; MIRANDA, 2012; ROVER; MUSSOI, 2011; ROVER, 2007). Como disposto no primeiro capítulo, a desconcentração representa um tipo de descentralização com a característica de ser mais limitada em autonomia, especialmente quanto ao poder decisório. Mas isso é apenas um aspecto conceitual que diferencia descentralização de desconcentração e, dada a sua complexidade e recorrência nas análises sobre o tema, convém aprofundar a discussão.

4.3.1 Caracterização a partir das dimensões da descentralização

Ao analisar aquilo que foi chamado de macroaspectos da reforma implementada pelo Poder Executivo catarinense, conclui-se que pode ser caracterizada como uma descentralização do tipo Desconcentração Territorial de Competências. Contudo, um exame mais apurado de

cada uma das dimensões envolvidas permitirá afinar a análise, algo que se considera imprescindível num processo já dito complexo e dialético.

4.3.1.1 Dimensão política

A dimensão política reporta-se à transferência de autonomia e poder político do nível central aos níveis subnacionais de governo ou a outra organização no mesmo nível de governo. Ela está, fundamentalmente, mas não apenas, associada à existência de processos eleitorais. Como a questão já foi tratada anteriormente, nos detemos em outros aspectos relativos a essa dimensão. Iniciamos pela atribuição de ações de planejamento regional às SDR.

O Plano de Desenvolvimento Regional está disposto no Inciso 2, do Artigo 77, da Lei 381/2007, mas previsto já na Lei aprovada em 2003. O PDR é o instrumento que pode ampliar de forma significativa o poder político das SDR, na medida em que elas teriam autonomia para elaborar os Planos, juntamente com os agentes sociais regionais, os quais orientariam as ações a serem realizadas nas respectivas regiões. A partir desse Plano, as SDR poderiam superar suas limitações de autonomia de forma a ampliar a força da descentralização. Isso fica mais evidente ao verificarmos que o Plano poderia ir muito além de obras de infraestrutura, incluindo alterações ou inovações no arcabouço legal, regulações econômicas e fundos de financiamento, ou mesmo a elaboração de políticas públicas específicas às necessidades regionais. Esse conjunto de possibilidades não significa que os objetivos seriam alcançados facilmente. Do ponto de vista teórico, se as representações políticas e sociais, presentes nos Conselhos de Desenvolvimento Regional, fossem articuladas conjuntamente, o PDR poderia servir de instrumento real de pressão política e instrumento de planejamento do desenvolvimento territorial em bases similares àquelas preconizadas, segundo a perspectiva da opção pública.

Contudo, após duas tentativas, uma entre 2004 e 2005 e outra em 2011, verificou-se que os Planos de Desenvolvimento Regional não foram utilizados como instrumentos de referência para gestão regional por várias razões: não existia sintonia desses instrumentos com os Planos Municipais e Estadual; não foi verificado articulação do planejamento regional junto às secretarias setoriais; os instrumentos internos de monitoramento da avaliação dos planos não funcionaram; e não houve qualquer consonância entre planejamento regional, orçamento estadual e execução financeira (DIAS, 2012; GOULARTI, 2013, 2014; OLIVEIRA, 2011; TURNES, 2014).

A partir do trabalho de campo, verificou-se que, no caso da região de Joaçaba, a Associação de Municípios é quem está cumprindo o papel de planejar e articular ações de desenvolvimento sem a participação de agentes da SDR. A AMMOC contratou uma empresa

de planejamento em logística, que reuniu os prefeitos e empreendedores da região para traçar um plano na área de infraestrutura. O plano incluiu pautas aos governos estadual e federal relacionadas às rodovias, viabilização do aeroporto regional com voos diários, o traçado da Ferrovia Leste-Oeste, instalação de uma Delegacia da Polícia Federal na região e da 2ª Vara da Justiça do Trabalho, unificação das tarifas de telefonia e dos números de DDD e outras. Segundo entrevistados da AMMOC, além de elaborar o Plano, diversas reuniões com secretarias do governo estadual e ministérios em Brasília foram realizadas. Atualmente, a Associação está articulando seminários, mas com outros agentes sociais e entidades da região, para dar mais consistência técnica e ampliar o suporte social e político ao Plano.

A não utilização dos PDR como instrumentos efetivos de planejamento e de ampliação do poder político das SDR e do CDR, para Turnes (2014, p. 4), se deve à inexistência de ações de capacitação nessa área de intervenção:

a falta de comprometimento com as demandas de caráter regional e a ausência de um plano de capacitação sistemático que lhes permita criar consciência crítica e promover a efetiva mudança de cultura em prol do desenvolvimento regional, fragilizou o processo e dificultou o alcance dos objetivos estratégicos da reforma administrativa.

A análise de Turnes (2014) guarda muita similaridade com as observações de Putnam (2000)³⁹ referente ao processo de descentralização italiano, iniciado na década de 1970⁴⁰. Esse processo também foi alvo de críticas generalizadas e a ênfase recaía na baixíssima eficiência e eficácia dos governos regionais recém-criados. Os administradores se caracterizavam pela desmotivação, pelo pouco profissionalismo, pelas ineficientes e despreparadas ações para o Planejamento Regional. Segundo Putnam (2000, p. 63), “líderes empresariais e trabalhistas são acordes em reconhecer que ninguém do governo regional é capaz de discutir inteligentemente planos de desenvolvimento regional”. Contudo, Putnam (2000) verificou existir melhorias na atuação dos governos regionais, à medida em que o foco passou a ser mais a prestação eficiente de serviços e menos as disputas partidárias. No caso aqui analisado, nenhum dos entrevistados acredita que a atuação das SDR tenha avançado no sentido de serem dotadas de capacidade para planejar o desenvolvimento regional, ao longo dos doze anos de existência das SDR.

³⁹ Dada a relevância científica da pesquisa de Putnam sobre o tema, sempre que possível se fará referência comparativa a seu trabalho.

⁴⁰ Existem, porém, duas diferenças fundamentais entre o processo italiano e o catarinense. A primeira é que, na Itália, ocorreu em escala nacional e a segunda é que foram constituídos governos regionais propriamente ditos em que os governantes são eleitos diretamente pela população da respectiva região. Já em Santa Catarina, os secretários regionais são indicados pelo governador eleito. Quanto à divisão político-administrativa, cada região italiana está dividida em províncias e cada província em *Comuni*. Em relação à divisão brasileira, pode-se relacionar as províncias aos estados e as *Comuni* aos municípios. As regiões italianas seriam como se elegêssemos um governo para cada uma de nossas regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste, Sul). Ocorre que o Brasil é um país de tamanho continental, enquanto a Itália equivale a 3,15 vezes Santa Catarina, mas apenas 3,54% do território brasileiro.

Sobre esse tema, é pertinente questionar se não faltou também uma dose de astúcia e/ou vontade política dos gestores das SDR. Se, por um lado, os secretários regionais conquistariam mais autonomia usando o PDR, por outro lado, teriam que disputar espaço com aqueles que seriam seus colegas de partido ou da coligação nos órgãos centrais, e não seria pequeno o risco de resultar em sua exoneração. Quanto à disputa de espaço político, três itens da Lei 381/2007 merecem ser destacados: i) o primeiro inciso do parágrafo único do artigo 13 prevê que a descentralização e a desconcentração seriam implementadas “das Secretarias de Estado Setoriais para as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional”; ii) no Artigo 2º, a Lei retirou das secretarias setoriais o papel de executoras das políticas públicas e as transferiu para o nível regional e; iii) o Artigo 14 assevera que:

As estruturas descentralizadas dos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta Estadual ficam sob a supervisão, coordenação, orientação e controle da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de sua área de abrangência, de forma articulada com as respectivas Secretarias de Estado Setoriais, Autarquias, Fundações e Empresas do Estado (SANTA CATARINA, 2007).

Dessa maneira, fica explícito que, do ponto de vista legal, a maior parte do poder que estava concentrado nas secretarias setoriais foi descentralizado. A relação entre as secretarias setoriais e as secretarias regionais torna-se um elemento relevante na análise. Uma auditoria do TCE/SC (2014) apontou conflitos administrativos, quando existe uma divisão de competências, a exemplo de quando as secretarias setoriais são responsáveis pelo pagamento e as Regionais pela fiscalização de uma obra. Também foram encontradas disputas de natureza política, quando algumas secretarias setoriais não respeitam orientações das SDR, ou mesmo nem chegam a atender, esclarecer ou responder às Regionais. A relação entre esses dois níveis de governo também já havia sido apontada como um ponto problemático em duas avaliações oficiais dessa experiência. No mais recente, fica explícito a duplicidade de ações, reproduzindo práticas políticas e administrativas identificadas com a estrutura centralizada tradicional (OLIVEIRA, 2011; TURNES, 2014). O questionamento sobre os principais elementos que levaria a essa “falta de sintonia” entre essas instâncias merece ser analisado.

Segundo Birkner *et al.* (2010), o estabelecimento das SDR, em conjunto com os CDR enquanto instâncias de intermediação política e de concretização das ações públicas, interfere nas relações tradicionalmente estabelecidas entre deputados e suas bases regionais. Essa interferência ocorre no sentido de restringir as ações dos deputados às suas funções legislativas, na medida em que passa a não ser mais necessário que cumpram o papel de mediadores de uma região com o governo estadual. Do mesmo modo, a descentralização em curso abalou o papel dos secretários setoriais, empurrando-os para uma função mais focada na elaboração, planejamento e gestão. Ou seja, esse modelo colocou o secretário regional como um novo

agente político no cenário, deslocando três tradicionais figuras políticas – Secretários Setoriais, Deputados Estaduais e Deputados Federais – para atividades que teriam menor importância política. Isso teria induzido a reações contrárias, burlando ou criando dificuldades às instâncias regionais (BIRKNER *et al.*, 2010).

A ata da reunião do Conselho Estadual de Desenvolvimento (Desenvesc), ocorrida em 11 de março de 2006, já apontava na direção do que Birkner *et al.* (2010) e Laurindo *et al.* (2014) identificaram como sendo um problema do processo em curso. Os Prefeitos buscavam e conquistavam recursos diretamente dos secretários setoriais ou por meio de deputados, sem passar por aprovação no CDR, ou mesmo sem conhecimento dos secretários regionais. Da mesma forma, tornou-se comum os pedidos ao Governador para que interviesse em situações onde as secretarias setoriais estariam criando “dificuldades” para dar prosseguimento às ações das SDR. As lideranças políticas entrevistadas reconhecem o peso maior de mediação dos deputados para a conquista de recursos financeiros junto ao governo estadual, em segundo lugar aparecendo os Prefeitos. Quando perguntados sobre o papel dos secretários regionais, a resposta mais representativa foi a de desqualificar esse ator político: “não sei se muda muita coisa”. Ou seja, fica evidente que a relação entre SDR e secretarias setoriais não foi devidamente ajustada ao longo do processo.

Na pesquisa de campo, no entanto, constatou-se a importância das SDR para a construção da governabilidade via alianças políticas. Os agentes sociais entrevistados comumente se referem às SDR como espaços “loteados” entre deputados estaduais ou federais de cada região. Destaca-se os depoimentos de entrevistados ligados ao PMDB e ao PSDB que já estiveram no núcleo dirigente de SDR e as acompanharam desde sua implantação. Segundo eles, desde o início, a proposta sofreu boicote por parte de secretários setoriais, com exceção do Secretário de Estado da Educação, na época da criação das SDR. Desde o primeiro momento, a maioria dos deputados da base aliada pressionou o Governador no sentido das SDR servir de estrutura para seu mandato. Citando exemplos, uma liderança governista, que estava próximo ao Governador à época, disse:

a população de Campos Novos não foi pra rua pedir Secretaria lá, foi o deputado “R” que disse ‘não na minha base eleitoral quero uma secretaria para mim, e pra mim indicar o secretário. Não importa se é bom ou ruim quem vai indicar sou eu’ o “J” disse ‘eu quero uma Secretaria em Joaçaba, eu vou indicar o cara’ o “S” quis uma em Concórdia, o outro lá quis uma em Seara, o “C” quis uma em Caçador e o pessoal de Videira quis uma em Videira! Caçador e Videira inclusive é uma associação de município só! Com duas secretarias regionais? Concórdia e Seara a mesma associação de municípios!

O relato elucida a polêmica em torno da definição do número de regionais que deveria existir e qual a sua abrangência. A discussão está presente em muitos trabalhos acadêmicos e

na mídia (DAMO, 2006, 2014; DIAS, 2012; GOULARTI, 2014), especialmente por terem sido desconsiderados os Fóruns de Desenvolvimento Regional que, por sua vez, coincidia com o recorte das Associações de Municípios. Desse modo, o número de SDR foi alvo de questionamento por parte do Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC, 2014, 2015): “em nenhum momento das referidas exposições de motivos se discute o número de secretarias regionais, nem tampouco as bases para o estabelecimento de 29 órgãos, seu aumento para 30, e, após a última alteração, para 36 SDR” (TCE/SC, 2014, p. 55).

Perguntadas, as lideranças políticas desconheciam se alguma SDR esteve imune à divisão entre os deputados. Segundo eles, as SDR Xanxerê e Joaçaba estão sob comando, respectivamente, do atual presidente da ALESC, Gelson Merisio (PSD), e do deputado federal Jorginho Mello (Partido da República – PR). Independentemente de ser ligado a partidos governistas ou de oposição, todos são unânimes em reconhecer que “quem manda na SDR é o deputado”, pois, na prática, ele determina quem será ou não nomeado. Um dos ex-secretários de SDR entrevistado retratou que não conseguia ter autoridade sobre vários de seus subordinados porque, muitas vezes, para conseguir cobrar que cumprissem seus trabalhos ou resolvesse conflitos internos, tinha que ligar para o deputado, solicitando sua intervenção nos casos.

Carvalho *et al.* (2012) verificou que 83% dos gestores das áreas finalísticas das SDR possuem filiação a partidos da base de apoio ao governo, como comprovou a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC, 2014). Esta é uma explicação ao amplo apoio verificado por Linder (2010) de dirigentes e funcionários da SDR São Joaquim à candidatura ao Senado do então Governador e, também, do seu sucessor, Raimundo Colombo, ao governo estadual. Se, por um lado, as SDR introduziram um novo agente com o qual secretários setoriais e deputados teriam parte de seu poder compartilhado, por outro, Filippim e Abrúcio (2010) avaliam que o modelo de descentralização empregado resultou em um processo de concentração de poder nas mãos do Governador, seu partido e aliados. Essa conclusão advém da verificação de que os secretários regionais e outros cargos existentes em cada SDR são indicados com base numa estratégia de ocupação de espaços políticos de visibilidade regional, visando as futuras disputas eleitorais.

Um forte indício que reforça a análise de Filippim e Abrúcio (2010) é que 39% dos secretários regionais pediram exoneração de seus cargos para se candidatarem nas eleições municipais de 2012 (SCC/SC, 2012). Segundo o TCE/SC (2014), 20% dos nomeados para cargos em comissão nas SDR deixam o cargo para disputar eleições. Os entrevistados para a pesquisa relataram que os secretários regionais, seus gerentes e servidores que não participaram

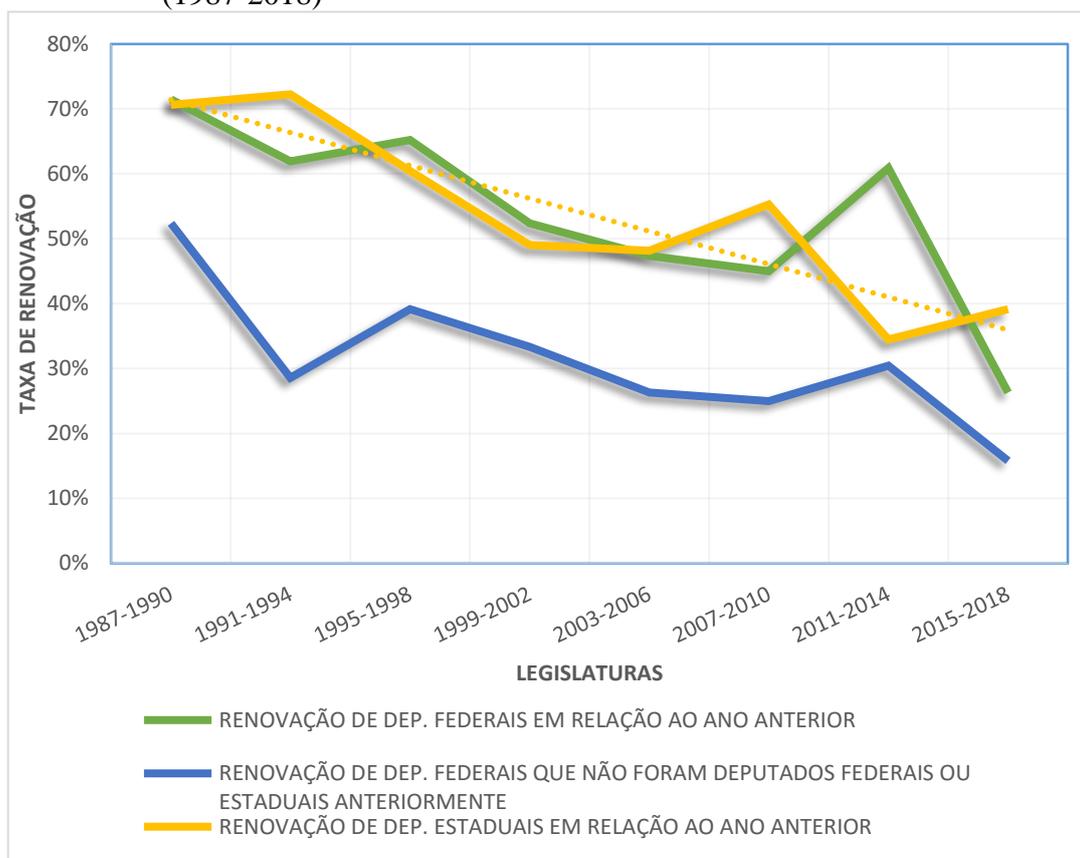
do processo eleitoral enquanto candidatos, cumpriram o importante papel de “cabos eleitorais” qualificados dos partidos da base do governo.

Putnam (2000) considera que servir de “etapa” para ascensão de cargos políticos ou eletivos é um indicador para verificar a importância política de uma instituição. Inspirado nesse autor, foi perguntado às lideranças políticas e ex-secretários entrevistados se as SDR cumpriam esse papel em relação às eleições, especialmente para deputado estadual ou federal. A resposta majoritária foi que os secretários regionais que conseguiram tal ascensão a tiveram porque o deputado daquela região permitiu e apoiou e não pelo fato de ter sido secretário regional. Quanto ao apoio dos deputados para cargos municipais, a ajuda é facilitada, mas para se candidatar a deputado e assim formar uma dupla de candidatos da região, o receio de surgimento de novas lideranças que possam, futuramente, ameaçar a hegemonia atual, dificulta o aval e ainda podem ser alvo de retaliações. Foi unânime a opinião de que as SDR poderiam ser um espaço apropriado para surgir novas lideranças, contudo, têm funcionado de forma oposta, mantendo as estruturas de poder dos deputados já eleitos.

A partir dessa afirmativa, busca-se de aferir a assertiva e verifica-se, como demonstra o Gráfico 1, que as taxas de renovação para deputados estaduais, após as duas últimas eleições, foram as menores em Santa Catarina desde a redemocratização do Brasil: 34% para o mandato 2011-2014 e 39% para 2015-2018. Quanto aos deputados federais, após as últimas eleições, foi observada a menor taxa de renovação da história com apenas 26%. Se considerarmos deputados federais que não tenham sido deputados estaduais ou federais em anos anteriores, a renovação é de apenas 16%⁴¹. Observamos que a renovação, no período 2011-2014, destoou da tendência, algo que pode ser objeto de pesquisas posteriores. Apesar de ser forte a tendência recente de redução da taxa de renovação das bancadas de deputados estadual e federal, não é possível afirmar que, após a criação das SDR, essa tendência tenha sido acentuada.

⁴¹ A renovação das vagas de deputados estaduais sofre variação pequena (aproximadamente 5%) quando se considera os que já haviam sido deputados federais ou estaduais, anteriormente. Observa-se ainda que foram considerados também os suplentes que assumiram a função de deputado.

Gráfico 1 – Taxa de renovação das bancadas de deputados estadual e federal em SC (1987-2018)



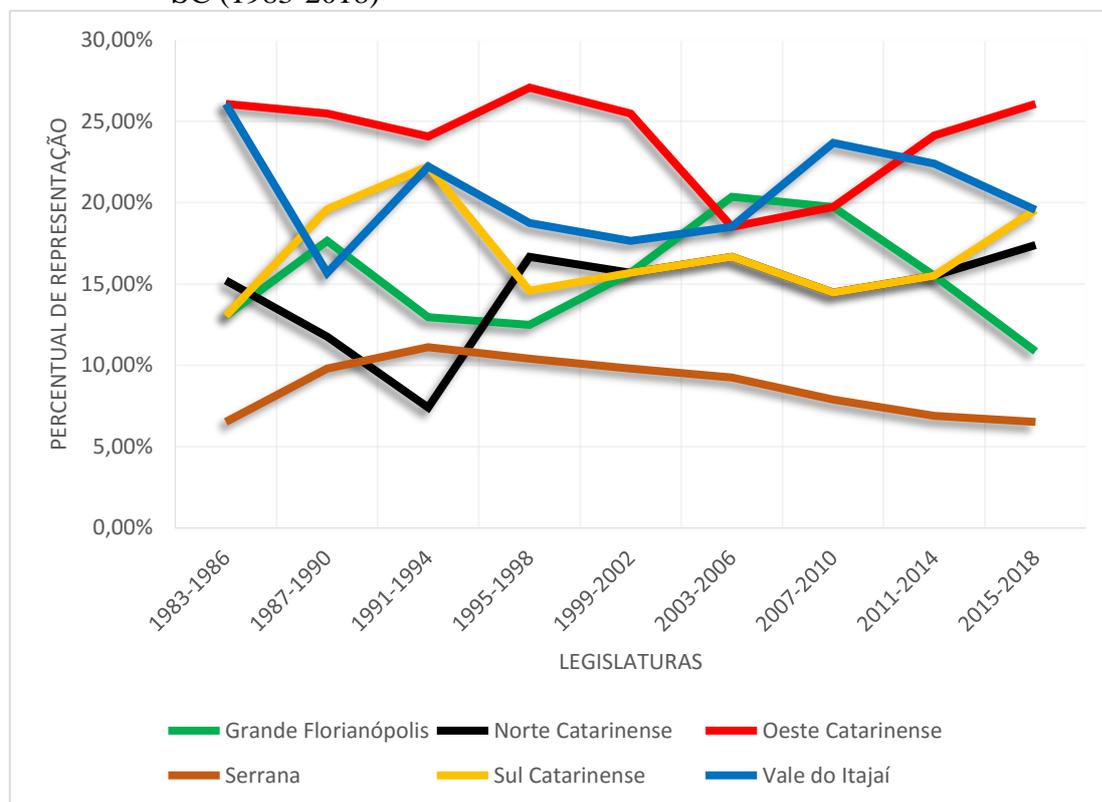
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de ALESC (2016) e Câmara dos Deputados (2016).

O Gráfico 2 ilustra a evolução do número de deputados estaduais por mesorregião do estado. É possível constatar que, justamente nas eleições que elegem o governador Luiz Henrique, houve uma diminuição de 7% no número de deputados do Oeste que passou a ter praticamente a mesma representação do Vale do Itajaí e da Grande Florianópolis. A partir da primeira eleição, após a criação das SDR (2006), o Oeste teve crescimento contínuo e hoje tem a maior representação na ALESC. É fato que, em número de municípios, a mesorregião Oeste é a maior com 98 (40%) enquanto a do Vale do Itajaí, segunda maior, possui 54 (18%). Entretanto, em população existe uma inversão, Vale do Itajaí possui 24% enquanto a Oeste e Norte estão em segundo lugar com 19% cada uma (IBGE, 2015).

Outra observação é que, até o ano de 2002, a mesorregião Oeste era a que detinha maior proporção de representantes no parlamento estadual. Por isso não verificamos sustentação para a percepção dos entrevistados de aumento numérico em deputados estaduais. Acreditamos que, por ser um território muito extenso, mesmo tendo uma proporção significativa desses parlamentares, pode ser que, nas últimas eleições, tenha ocorrido uma diferente distribuição dessas representações de forma a contemplar melhor as microrregiões dos entrevistados. Essa

é uma questão a ser pesquisada em outro trabalho, assim como verificar a evolução da distribuição dos deputados federais por região.

Gráfico 2 – Representação das bancadas de deputados estaduais por mesorregião de SC (1983-2018)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de ALESC (2016).

Uma forma de verificar o reconhecimento das instituições pela população é analisar as manifestações de protesto e reivindicações da sociedade (PUTNAM, 2000). Em busca de verificar a importância dada pela população às SDR, questionamos lideranças sociais, gestores e ex-gestores das SDR sobre o tema, sendo possível constatar que já ocorreram manifestações, cujo local de reivindicação foi a secretaria regional. As mais comuns são de servidores estaduais da Educação, possivelmente por serem o maior grupo social organizado que tem relação direta com as SDR, na medida em que as Gerências Regionais de Educação (GERED) estão diretamente vinculadas às secretarias regionais. Outro grupo social que também já se dirigiu às SDR com reivindicações é constituído por agricultores familiares. Porém, no caso da Região Oeste, as mobilizações dessa categoria social são realizadas na principal cidade que é Chapecó e, conseqüentemente, junto à SDR Chapecó. Todas as lideranças consultadas são unânimes em dizer que são sempre muito bem recebidos pelos secretários regionais, mas que nada se consegue resolver apesar das promessas de intermediação com o Governador. As lideranças

informam que fica mais difícil fazer pressão nas SDR porque, de fato, nenhuma decisão relevante pode ser tomada na esfera regional.

Em relação às ADR, pouco pôde ser analisado em virtude de ter iniciado sua implementação apenas a partir de janeiro de 2016. Contudo, verifica-se que houve uma diminuição do *status* do órgão: as SDR compunham o primeiro escalão do governo, enquanto as ADR se tornaram órgãos de segundo escalão e vinculados diretamente ao gabinete do Governador. Os secretários perderam poder político e passaram a ter menor remuneração. Além disso, mesmo o governador Raimundo Colombo tendo ampla maioria na Assembleia Legislativa, houve uma demora de quase um ano para dar entrada no Projeto e aprovar a transformação das SDR em ADR. Esse tempo foi bem maior que aquele da aprovação da primeira lei, em 2003, que propunha uma reforma mais abrangente da estrutura administrativa, tendo o processo durado menos de trinta dias. As entrevistas exploratórias feitas no decorrer da pesquisa com membros de gabinetes da Assembleia Legislativa apontam como principal causa da demora, dentre outros aspectos, a extinção de 106 cargos de livre nomeação (23%) e de 136 funções gratificadas (29%). Isso resultou no acirramento da disputa pela ocupação de espaços políticos entre partidos da base aliada do Governador, especialmente por parte do PMDB.

A ocupação de cargos nas SDR, tendo por critério prioritário de indicação as características e afinidades políticas e não competências técnicas, possui forte reflexo na esfera administrativa (CARVALHO *et al.*, 2012; TCE/SC, 2014). Além disso, a questão da autonomia orçamentário-financeira é considerada relevante para o fortalecimento das instâncias regionais (BIRKNER *et al.*, 2010; TURNES, 2014). A ocupação de cargos e autonomia financeira são temas explicitamente imbricados à dimensão política, mas serão melhor tratados nos itens específicos a seguir.

4.3.1.2 Dimensão administrativa

A dimensão administrativa refere-se à transferência de responsabilidades administrativas, em busca de eficácia e eficiência na prestação de bens e serviços públicos. Ao menos enquanto competência legal e estrutura de gestão, a dimensão administrativa das SDR ganhou autonomia semelhante à das secretarias setoriais para a implementação de políticas públicas. É comum encontrar, nos veículos de imprensa do estado, o reconhecimento de que as SDR cumpriram o papel de executoras de reparos emergenciais de rodovias estaduais e mesmo federais, sobretudo, na chamada “operação tapa buracos”, que era executada diretamente pelo Departamento Estadual de Infraestrutura (Deinfra). Além disso, as SDR assumiram a incumbência de efetuar a manutenção das escolas estaduais, que anteriormente cabia

diretamente à Secretaria de Educação. Segundo Heuko (2013), as SDR conseguiram realizar a função satisfatoriamente e os resultados foram atribuídos à proximidade das SDR às localidades onde as ações eram necessárias, mas, fundamentalmente, deve-se à vontade política e capacidade do secretário regional e sua equipe (HEUKO, 2013).

No aspecto da eficiência dos gastos públicos em obras, os gestores e ex-gestores das SDR relataram haver diferenças em relação ao período em que as licitações eram centralizadas em Florianópolis. Por exemplo, para reformar escolas na SDR Joaçaba, antes, as licitações eram organizadas na Capital em conjunto com outras escolas de regiões próximas, formando um grande lote. Devido ao tamanho do lote, grandes empreiteiras concorriam e ganhavam, mesmo não compensando economicamente deslocar sua própria estrutura, recorriam à terceirização dos serviços. A empresa terceirizada da região, comumente quarteirizava boa parte do lote nos municípios mais distantes. “As duas primeiras ganhavam 30% do respectivo contrato sem fazer nada” e a que realmente executava, para ter algum lucro, acabava por fazer com baixa qualidade. Com a licitação ocorrendo nas SDR, essas obras menores são disputadas entre empreiteiras da própria região, minimizando as terceirizações, melhorando a qualidade do serviço e obtendo um preço mais justo para todos.

Segundo a percepção de alguns de nossos entrevistados, depois da constituição das SDR, a região Oeste começou a ser vista de maneira diferente por parte do Governador e das secretarias setoriais. As SDR exigiram dos governadores sair da Capital e ir “além da 116”⁴² para visitar com mais frequência o Oeste (região mais distante da Capital do estado). O governo estadual passou a governar também “da 116 para cima”. Para quase todos os entrevistados, a região Oeste criou expectativas e esperança de serem mais assistidas com as SDR, sobretudo pela ideia de que a descentralização proposta tinha origem em “um modelo europeu de administrar”. A idealização trouxe uma conotação positiva às SDR, possivelmente vinculada à imagem do Estado de bem-estar social europeu. Parte dos entrevistados entende que após as SDR é que começaram a existir mais obras de infraestrutura dos governos estadual e federal na região: “Hoje todos os municípios de Santa Catarina têm acesso por asfalto”. Não conseguimos aferir todas as assertivas, mas verificamos que, juntamente com as SDR, o então Governador Luiz Henrique impulsionou a pavimentação por asfalto de todos os acessos municipais, associando essas obras à descentralização em curso. Em discurso, o ex-Governador afirmava “é graças ao modelo de gestão descentralizada implementado no Estado”. Ao final de seus dois

⁴² Essa expressão é utilizada de forma comum, especialmente na Região Oeste do estado, para evidenciar a distância física e de governo da Região Oeste. A rodovia BR-116 é uma referência que divide o estado entre Oeste e Leste: “da 116 pra cima” (Oeste) e “da 116 pra baixo” (litoral).

mandatos, restavam apenas sete municípios a terem seus acessos principais asfaltados, os quais foram executados no governo seguinte (SECOM/SC, 2009, 2014). Em todos os grupos sociais, os entrevistados mais críticos às SDR tendem a afirmar que a política de pavimentação melhorou muito a vida das pessoas de pequenos municípios interioranos, porém não atribuem esse feito às secretarias regionais, mas à vontade política do Governador. “Sem as SDR e com a mesma vontade política as obras aconteceriam da mesma forma”.

Um aspecto unânime entre os entrevistados internos e externos às SDR é que essas Secretarias mudaram drasticamente a agilidade e facilidade para os trâmites burocráticos. Destaca-se a realização de convênios e prestação de contas que diminuíram de um tempo médio anterior de 60 dias, para cerca de 15 dias. Também foi unânime que as SDR facilitam a resolução de dúvidas durante a execução de projetos técnicos e a intermediação administrativa com as secretarias setoriais para questões que não podem ser resolvidas regionalmente. As SDR também servem de referência para outros órgãos descentralizados do Estado e como estrutura para questões burocráticas e funcionais. Um exemplo é que a Coordenação Regional da Defesa Civil não precisa ter um corpo administrativo, pois todos os trâmites são realizados pelo quadro técnico da SDR. Segundo os Coordenadores da Defesa Civil, na maioria das regionais os seus escritórios ficam dentro das próprias sedes das SDR, diminuindo custos diversos, a exemplo de aluguel e manutenção da estrutura física. De forma frequente, as SDR também cedem veículos e espaço físico a outros órgãos do Estado, dando suporte técnico e estrutural a determinadas ações, como a implantação do núcleo da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), no município de Joaçaba.

Segundo o regimento interno das SDR, as Gerências de Saúde e Educação são subordinadas administrativamente às SDR e tecnicamente às respectivas secretarias setoriais. Mas os recursos para manutenção da estrutura dessas duas gerências são repassados das secretarias setoriais para as SDR. Nas duas Gerências existe forte percepção de que os recursos deveriam ser alocados diretamente às Gerências, pois assim se diminuiriam os possíveis desvios de finalidade, qual sejam, o uso dos recursos para ações não associadas à saúde ou educação. Na Gerência de Educação, quase todos os servidores acabaram sendo vinculados às SDR, já na Gerência de Saúde, apenas o Gerente e mais três a cinco Coordenadores de Área estão vinculados às secretarias regionais.

Nas duas Gerências, verificam-se resistências na subordinação à SDR. Mas nas de saúde, muitos resistiram até em receber o autor desta pesquisa para conversar. Ao informar que a pesquisa estuda as SDR, a primeira frase que todos os servidores efetivos da Gerência de Saúde repetiam era, “mas a gente não tem nada a ver com a SDR, por que veio nos entrevistar?”.

Esse tipo de postura evidencia que, na prática, a Gerência de Saúde não foi incorporada à SDR, e como foi dito, apenas passam a sensação de que a SDR também é responsável por essa área de política pública. Da mesma forma, apesar de vinculados às SDR, todas as ações da Gerência de Educação são coordenadas pela secretaria setorial.

Quando se questionou os servidores sobre a ação das SDR nas Gerências de Saúde e Educação, em relação às reformas de estruturas físicas e outros tipos de manutenção das gerências e dos veículos, as respostas foram unânimes em afirmar que, de fato, as SDR cumpriam esse tipo de papel, mas que isso não representa uma inovação. Os serviços já eram executados, anteriormente, quando as gerências eram autônomas e vinculadas diretamente às respectivas secretarias setoriais. Apenas as licitações de obras não eram realizadas pelas Gerências, algo que, segundo os servidores, poderia ser solucionado apenas dotando-as de um profissional capacitado para isso.

Em 2004, ainda no início da reforma administrativa, foi aceita a proposta pelo governo do Estado de Santa Catarina, por meio da Secretaria de Estado da Educação e das SDR, numa parceria com três Universidades do Oeste e Meio Oeste catarinense, para implementar o Programa de Educação Superior para o Desenvolvimento Regional (Proesde)⁴³. Segundo Schafaschek e Meneghel (2009), ainda que não tenha alcançado a qualidade almejada em seu projeto, essa política pública objetiva complementar a formação de profissionais, aliando a formação técnica específica em alguma área do conhecimento com a capacidade para intervir no território de forma a planejar, implantar, gerir e avaliar projetos de desenvolvimento sustentável, com visão sistêmica e empreendedora. O propósito consiste em formar agentes de desenvolvimento regional. O governo estadual concedeu bolsas de até 70% e, como contrapartida, as universidades ofereceram os cursos gratuitamente aos graduandos. Em cada SDR, cabia aos CDR a indicação das instituições responsáveis, quais cursos de graduação contemplados pela especialização, assim como a participação no processo seletivo (SCHAFASCHEK; MENEGHEL, 2009). Segundo os entrevistados, o público prioritário seriam servidores públicos que estivessem cursando o ensino superior, com o comprometimento do Governador Luiz Henrique em priorizar os profissionais formados nesses cursos para a composição do quadro das SDR. A promessa, no entanto, não se concretizou e não foram detectados impactos dessa iniciativa de capacitação na forma de atuação das SDR.

⁴³ A parceria foi estabelecida primeiro com as Universidades que elaboraram e articularam apoio à proposta inicial: Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Universidade Comunitária Regional de Chapecó (UNOCHAPECÓ) e Universidade do Contestado (UnC) (SCHAFASCHEK; MENEGHEL, 2009). Atualmente, o Proesde é uma das linhas de bolsas de estudo concedidas pelo governo estadual (SED/SC, 2016).

Tudo indica que um dos aspectos mais negligenciados no processo em curso é exatamente a formação a longo prazo de agentes que passem a pensar em estratégias regionais ou territoriais de desenvolvimento⁴⁴.

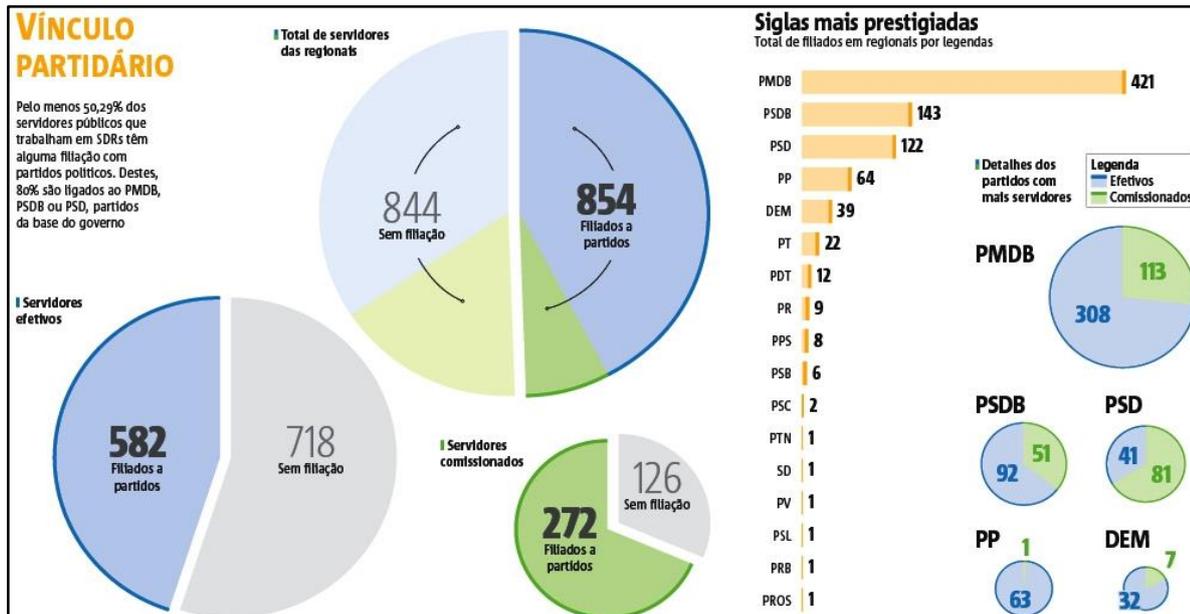
De forma geral, as críticas às SDR são mais frequentes que o seu prestígio. A maior parte delas consiste em afirmar que as SDR destinam-se a acomodar candidatos não-eleitos dos partidos do Governador e da base aliada, além de servir de “cabide de empregos” a cabos-eleitorais, o que resulta em elevados custos financeiros diante do reduzido benefício para a sociedade. Nas eleições de 2014, os dois principais candidatos de oposição ao governo estadual ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT) e ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) defenderam o fim das SDR. Já o atual Governador, reeleito em primeiro turno, defendeu a continuidade do processo de descentralização, mas com reformulações que transformassem as secretarias regionais em agências de desenvolvimento regional.

A série de reportagens especiais publicadas no dia 20 de setembro de 2014 sobre o orçamento, empregos e vinculação partidária nas SDR pelo Grupo RICTV⁴⁵ demonstra que, dos 1.698 servidores, 1.300 (76,5%) são efetivos e 398 (23,5%) provêm de “entrada lateral”⁴⁶. O Secretário de Estado da Fazenda, Sr. Antonio Gavazzoni, entrevistado na mesma série de reportagens, informa que o Poder Executivo estadual contaria com um total de 1.200 cargos comissionados. Ao se considerar que todos estariam ocupados por servidores externos ao quadro de carreira do Estado, as SDR seriam responsáveis por um terço do total (MAGRI *et al.*, 2014a, 2014b). A prevalência dos correligionários do PMDB entre os efetivos e via “entrada lateral” parece em consonância com a força eleitoral desse partido político em Santa Catarina (Figura 3). Além de eleger o governador em 2002, o PMDB liderou o governo estadual em quatro dos sete mandatos após a redemocratização do país, possui a maior bancada de deputados estaduais da ALESC e é a principal base de apoio do atual Governador.

⁴⁴ Sobre esse assunto, ver a análise de Cazella (2008) acerca do processo de longo prazo ocorrido na França, sobretudo, junto a profissionais da educação no sentido de valorizar os atributos territoriais de cada microrregião francesa.

⁴⁵ A Rede Independência de Comunicação é controlada pelo Grupo Petrelli, que pertence ao empresário Mário Gonzaga Petrelli. Essa rede possui onze emissoras de TV afiliadas à Rede Record, três portais de internet, cinco emissoras de rádio, dois jornais impressos, duas editoras de revistas e uma plataforma jovem multimídia, que formam atualmente o segundo maior Grupo de Comunicação Regional do Brasil, presente nos estados do Paraná e Santa Catarina, atingindo mais de 16 milhões de pessoas (GRUPO RIC, 2013).

⁴⁶ “Entrada lateral” é um termo para denominar o procedimento utilizado por um dirigente político para incorporar, legalmente, ao governo alguém que não pertence ao quadro de carreira do Estado. No entanto, para este mesmo conceito, o termo mais utilizado pelo senso comum é “cargo comissionado”, como no caso dessas reportagens. Ocorre que os cargos comissionados podem ser ocupados tanto por servidores de carreira quanto por aqueles que não são efetivos. Assim, o termo de senso comum acaba por dificultar a compreensão do que se está tratando efetivamente.

Figura 3 – Vinculação partidária dos servidores das SDR⁴⁷

Fonte: Magri *et al.* (2014a)

Apesar da reportagem enfatizar o fato da maior parte dos servidores terem filiação partidária, nota-se que a grande maioria dos servidores filiados (68%) já pertenciam à carreira de Estado. Sobre esse ponto, nossa pesquisa de campo revelou que a composição inicial dos quadros das SDR se deu a partir do deslocamento de servidores de outros órgãos para as SDR, sendo o maior número originário da Secretaria de Educação, especialmente das escolas⁴⁸. No entanto, apesar de ter ocorrido uma convocação ampla, os entrevistados disseram que foram priorizados aqueles filiados ou simpatizantes do PMDB ou da base governista. Isso não representa uma novidade e nem mesmo uma especificidade brasileira, pois foi verificado processo similar nos governos regionais italianos, onde, segundo Putnam (2000, p. 63), “o clientelismo e a filiação partidária, e não a capacidade e a experiência, eram os principais critérios para provimento de cargos quando as decisões cabiam às autoridades regionais”. Contudo, um parâmetro relevante que poderia ser objeto de pesquisa para aprofundar a

⁴⁷ Segundo os responsáveis por essas reportagens, esse levantamento teve como base um cruzamento entre os nomes de todos os servidores das 36 secretarias regionais publicados no Portal da Transparência do Governo Estadual e a lista dos filiados de todos os partidos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Foram considerados apenas aqueles com registro regular no TSE, além de serem excluídos da contagem nomes com mais de uma filiação em municípios de outras regiões das sedes das SDR, onde o servidor está vinculado. Também foram retirados nomes mais comuns, e que poderiam gerar erros de homônimos de outras pessoas filiadas.

⁴⁸ Segundo nossos entrevistados, houve apenas um concurso para lotação diretamente nas SDR. Alguns dos entrevistados nos informaram que os servidores inicialmente cedidos, principalmente das escolas, tiveram sua lotação efetivada nas SDR sem novo concurso, mantendo benefícios de carreiras anteriores, o que alegam ser inconstitucional. Em nossa visita, ficou claro que o fato é um motivo de desgaste entre servidores na SDR, pois muitos dos novos concursados já eram do quadro do Estado, mas perderam os benefícios que tinham para ingressar nessa nova carreira e se sentem injustiçados em relação aos outros.

avaliação, seria a comparação desses números com os servidores efetivos filiados a partidos políticos em outros órgãos e secretarias de Estado.

Quanto à polêmica da ampliação dos gastos com a folha de pagamento, o atual Secretário da Fazenda afirma que as SDR representam apenas 1,5% da folha de pagamento do Estado, sendo que cerca de 70% desses custos já compunham a folha de pagamento da Secretaria de Estado da Educação (MAGRI *et al.*, 2014b). No entanto, se servidores saíram de suas funções anteriores, especialmente professores, deveriam ser contratados novos profissionais para suprir as funções que ficaram vagas, resultando numa ampliação de custos da mesma forma. A relevância de servidores dessa Secretaria dentre os cargos se deve à convocação de servidores anteriormente mencionada, mas também à incorporação das antigas Coordenadorias Regionais de Educação às SDR, que passaram a se chamar Gerências Regionais de Educação.

Não conseguimos aferir as informações sobre a quantidade de “entradas laterais” na escala estadual, mas verificamos que na SDR Joaçaba existem 65 servidores ativos vinculados à SDR. Desses, apenas seis por meio de “entrada lateral” ou “comissionados puros”. Um terço do total são os chamados “servidores à disposição”, o que significa que são vinculados a outros órgãos do Estado, mas cedidos à SDR. Dois, dos cinco ex-secretários que entrevistamos, nos informaram que os quadros cedidos são, comumente, servidores politicamente mais afins com o gestor ou deputado daquela SDR. Esses funcionários são convidados ou pedem para ser deslocados por motivos diversos. Essa SDR conta ainda com seis trabalhadores terceirizados. Já na SDR Xanxerê verificamos o número de cinco servidores à disposição. Na SDR existe um total de 42 servidores ativos vinculados à SDR. Todos os nove comissionados são via “entrada lateral”. Essa SDR possui outros treze trabalhadores terceirizados⁴⁹.

As informações anteriormente citadas corroboram com a perspectiva defendida pelo governo de que os cargos em comissão e as “entradas laterais” são numericamente modestas. Contudo, o tempo de permanência nos cargos é menor que dois anos. A alta rotatividade compromete a continuidade dos serviços prestados e a própria estabilidade política e institucional (PUTNAM, 2000; TCE/SC, 2014). O TCE/SC (2014) atribui a alta rotatividade à preponderância do fator político nas indicações. “Como o interesse do ocupante do cargo é geralmente político, o seu foco não é o trabalho que desenvolve na Secretaria, mas uma possível candidatura ou até mesmo uma participação ativa na política local” (TCE/SC, 2014, p. 75).

⁴⁹ Cabe salientar que a SDR Joaçaba apresenta 35% a mais de servidores em relação a SDR Xanxerê, mesmo tendo a mesma categoria de tamanho de SDR prevista em lei. Não nos foi prestado explicações para essa diferença.

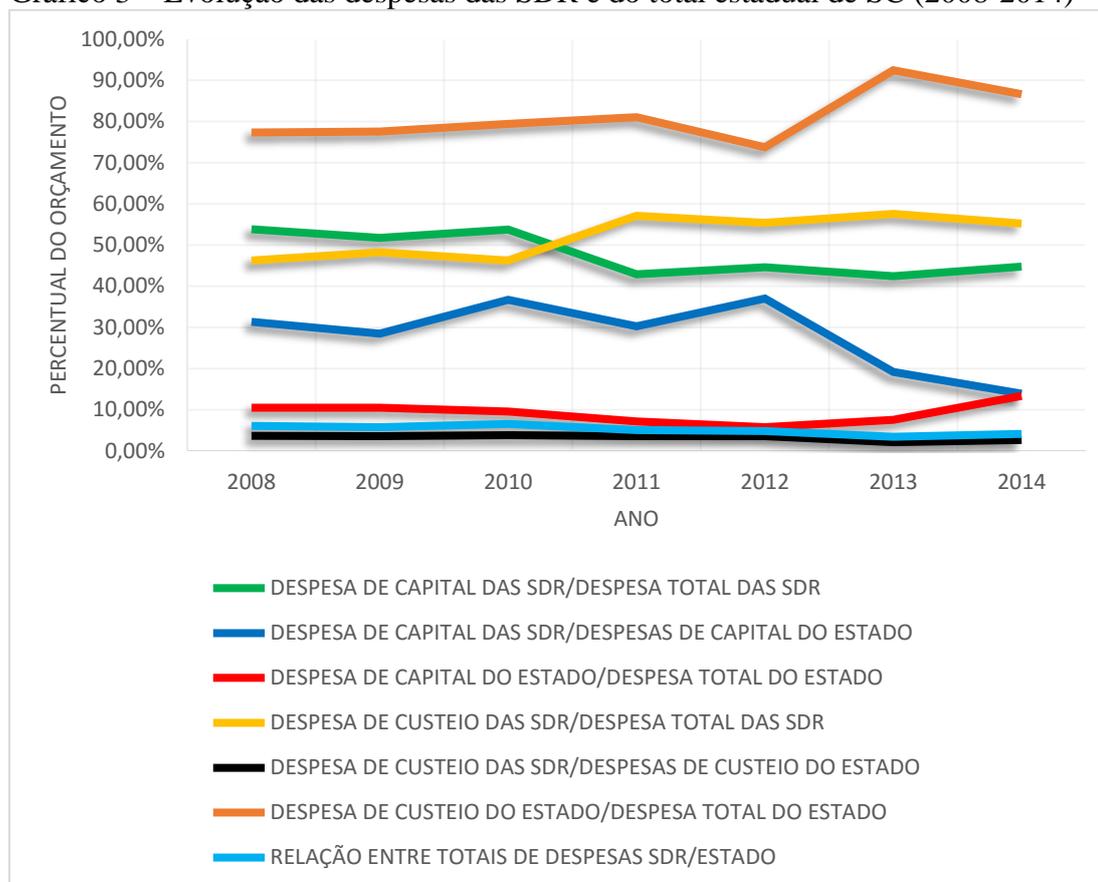
No quinquênio 2008-2012, 19,8% das despesas das SDR foram gastos apenas na manutenção administrativa, e foi considerado muito alto pelo TCE/SC (2014). Em 2014, as despesas das SDR totalizaram R\$ 392 milhões em capital e R\$ 483,5 milhões em custeio⁵⁰ (TCE/SC, 2015), e a manutenção administrativa representou 18,34% das despesas. Logo, tomando por base a auditoria daquele quinquênio, os valores de 2014 também poderiam ser considerados altos. No entanto, no mesmo ano, o governo estadual, em seu conjunto, gastou 18,13% no mesmo tipo de despesa e não houve qualquer menção do TCE sobre esse fato.

O Gráfico 3, a seguir, mostra a evolução das duas categorias de despesas nas SDR e a relação com os totais do governo estadual, no período de 2008 a 2014⁵¹. Pode-se verificar que, no ano de 2011, houve a inversão da relação entre despesas de custeio e de capital, de forma que as despesas de custeio passaram a ser, aproximadamente, 10% maiores que as de capital. Por um lado, a realização de investimentos está mais relacionada com ações de desenvolvimento, que deveria ser objetivo primordial das SDR. Por outro lado, em média, 25% dos investimentos do Estado tramitaram pelas SDR, apresentando um aumento de 31% em valores absolutos entre 2008-2014. Também em valores absolutos, no ano de 2014, houve o aumento de 16,5% em relação a 2012, nas despesas de capital, e uma queda para 14% do total de investimentos estaduais, devido ao volume de recursos ter praticamente dobrado. Fica nítido que a participação proporcional das SDR, nas despesas do Estado, caiu pela metade quanto aos investimentos e, na média dos sete anos, representa 4,8% de todas as despesas estaduais. Em 2010, as SDR alcançaram 6,5% do total de despesas estaduais, e apesar das oscilações posteriores, em 2013 e 2014 houve diminuições que podem ser uma tendência centralizadora das despesas.

⁵⁰ Despesas de capital são aquelas direcionadas à implantação ou expansão de bens e serviços públicos, especialmente investimentos como construções e aquisição de equipamentos. As despesas de custeio (ou despesas correntes) são aquelas que não contribuem para o acréscimo do patrimônio público. São as despesas voltadas à manutenção, pagamento de pessoas e aquisição de bens de consumo imediato (TCE/SC, 2014).

⁵¹ Para o exercício de 2013, o TCE/SC não apresentou dados das SDR separadamente e, dessa forma, não foi possível obter dados precisos desse ano. Todavia, obtivemos os dados em valores aproximados, por meio da entrevista Magri *et al.* (2014b) com o Secretário da Fazenda de Santa Catarina.

Gráfico 3 – Evolução das despesas das SDR e do total estadual de SC (2008-2014)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de TCE/SC (2014, 2015) e Magri *et al.* (2014b).

O Gráfico 3 revela o elevado grau de centralização do orçamento estadual. A auditoria do TCE/SC (2014) elencou quatro causas para essa centralização das despesas: i) permanência da cultura de execução orçamentária centralizada; ii) dificuldade de absorção da diferente forma de gestão orçamentária e financeira propugnada pelo modelo; iii) descrédito quanto à capacidade decisória e gerencial das secretarias regionais e; iv) ausência de fixação de critérios objetivos e transparentes para a realização de investimentos nas regionais. O descrédito chegou ao ponto do TCE/SC (2015, p. 815) listar como possibilidade de ameaça às atividades das Unidades Hospitalares a “descentralização de créditos orçamentários e financeiros para que as Secretarias de Desenvolvimento Regional possam executar obras nas Unidades Hospitalares”. Um dos elementos desse descrédito à capacidade das SDR pode ser verificado no relato dos auditores sobre a ausência de respostas ou da grande dificuldade de atendimento das informações requisitadas por esse órgão:

A maioria não tinha as informações de forma organizada, algumas não sabiam localizá-las ou dependiam de uma única pessoa para realizar a tarefa e, além disso, verificou-se que grande parte das pessoas indicadas para a coleta das informações apresentavam muitas dificuldades em trabalhar com planilha eletrônica de dados (no caso o Microsoft Excel). [...] apesar de inúmeros contatos telefônicos e orientações,

as secretarias regionais de **Criciúma** e **Laguna** não atenderam por completo a Requisição nº 02/2013, a regional de Mafra encaminhou as informações após a conclusão deste Relatório e outras tantas não conseguiram responder a determinados itens da Requisição (TCE/SC, 2014, p. 7, grifo nosso).

Nas duas SDR visitadas em nossa pesquisa de campo, encontramos o mesmo tipo de dificuldades quando solicitamos informações semelhantes para a pesquisa. Após mensagens por correio eletrônico, telefone ou mesmo indo até as sedes das SDR, não conseguimos obter respostas oficiais. Apesar da cordialidade e gentileza com que fomos recebidos, percebemos também desconforto e cerceamento para ter acesso às informações solicitadas. Não conseguimos ter acesso ao Gerente de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Agricultura da SDR Joaçaba, por exemplo, que foi justificada por estar a poucos meses no cargo e, assim, não teria muitas informações. Ao insistirmos, buscando saber que ações a Gerência estaria planejando, ainda assim o contato foi cerceado. Solicitamos, então, que nos colocasse em contato com gerentes anteriores da pasta, mas isso também nos foi negado. Putnam (2000) já apontava como dois importantes indicadores de desempenho institucional: i) os serviços estatísticos e de informação e; ii) a “sensibilidade da burocracia”, que reflete a sensibilidade dos governos em relação às demandas dos cidadãos. No caso das SDR, verificamos que não existem informações ou proatividade para demandas dos cidadãos (no caso, pesquisadores) e nem mesmo para o próprio órgão oficial de controle da gestão de recursos públicos em Santa Catarina.

Em entrevistas com o Secretário de Estado do Planejamento e no grupo focal com servidores e chefias das Diretorias de Gestão da Descentralização e de Desenvolvimento das Cidades, ambas da Secretaria de Estado do Planejamento, constatou-se a avaliação unânime de insucesso do atual modelo de descentralização, quanto aos seus papéis de planejamento e fomento ao desenvolvimento regional. Houve consenso entre os pontos de vista de que existem diferenças quanto às características de cada uma delas. As da região Norte são as mais bem avaliadas, destacando-se a SDR Jaraguá do Sul. Na região Sul, as SDR são consideradas menos eficazes e menos eficientes, sendo evidenciada negativamente a SDR Laguna. A percepção unívoca entre os entrevistados quanto à avaliação positiva da SDR Jaraguá do Sul é atribuída ao perfil mais técnico e a menor rotatividade dos seus quadros. Além disso, todos os entrevistados atribuem tais resultados à “cultura empreendedora” histórica da população da região. Essa explicação, no entanto, precisa ser tomada com reserva, pois diversas outras regiões do estado são tributárias de um passado empreendedor.

Em entrevista realizada com a assessoria técnica da Liderança do Partido dos Trabalhadores, na Assembleia Legislativa de Santa Catarina, nos foi apresentada uma pesquisa

de opinião⁵² sobre as SDR. Segundo o entrevistado desse partido de oposição, que desde o início se posicionou contrário ao projeto de descentralização, os cidadãos das regiões mais distantes de Florianópolis eram majoritariamente favoráveis à continuidade e aperfeiçoamento do modelo. Já os habitantes de municípios mais próximos à Capital, em sua maioria, possuíam uma posição contrária. Outra pesquisa de opinião, encomendada pelo governo estadual e citada pelo Secretário de Planejamento, corrobora a aceitação próxima a 80% das SDR nas regiões mais distantes da Capital. Se a avaliação da população do Oeste pode ser explicada pela proximidade com a estrutura do Estado, destaca-se que, nas regiões mais litorâneas, as SDR tiveram aprovação da população superior a 50%, não representando, portanto, uma leitura essencialmente negativa.

É relevante notar que as posições da população, em geral, guardam correspondência com os estudos de Reina (2009) e Laurindo (2014), os quais realizaram entrevistas com representantes do poder público envolvidos diretamente com o processo de descentralização: os prefeitos e outros membros de CDR. Os autores constataram que a aproximação dos cidadãos com o Estado seria a principal contribuição das SDR. A isso se soma a contribuição para o aumento do volume de recursos financeiros e materiais do Executivo estadual, na região, e o papel de executor de ações consideradas mais cotidianas, que demandam maior agilidade, a exemplo da manutenção de escolas. A situação apresenta similaridade com o caso italiano porque, apesar das duras críticas aos governos regionais, constatou-se que os cidadãos daquele país defendiam o fortalecimento das instâncias regionais e não o seu enfraquecimento (PUTNAM, 2000). Para o caso catarinense, os entrevistados da SPG avaliaram que seria necessário reforçar o caráter de agência com foco no papel articulador das SDR, reforçando a necessidade de uma nova reforma administrativa, a qual foi incorporada no discurso do governador durante a campanha de 2014 e operacionalizada após a eleição.

No processo de transformação das SDR em ADR, merece destaque o fato dos servidores entrevistados na SPG, responsáveis pela relação cotidiana com as SDR, relatarem que sua participação nas discussões se restringiu ao fornecimento de informações solicitadas pelo Governo, não sendo consultados para qualquer apreciação quanto à proposta que resultou na Lei 16.795/2015. Além disso, não houve alteração do papel de executoras das ADR ou em relação ao planejamento. Permanece a situação em que as ADR são responsáveis pela elaboração do PDR, mas não têm autonomia para elaborar políticas públicas que visem à

⁵² A pesquisa de opinião foi realizada pelo Partido dos Trabalhadores como um instrumento para entender a opinião da população sobre as SDR. Ela também teve por objetivo subsidiar o Partido para o processo eleitoral.

execução do Plano, apenas executam políticas produzidas na Capital que, em geral, não guardam relação com os PDR.

Existem muitas concepções de agências de desenvolvimento. Na Europa, encontra-se agências grandes ou pequenas em abrangência físico-geográfica, e também algumas que são não-financeiras, outras, somente financeiras. Podem ser de grande porte e ter até seiscentos profissionais quando executam ações, ou podem ser apenas articuladoras, e possuir menos de cinco trabalhadores (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001). Na União Europeia, as agências de desenvolvimento são:

agentes idealizadores, desencadeadores e articuladores para criação de mecanismos de integração como observatórios econômicos, mecanismos de garantia de crédito, parques tecnológicos, incubadoras, etc., que vão possibilitar à região tornar-se um sistema produtivo local articulado (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001, p. 131).

Nesse caso, as agências são contratadas pelos governos nacionais para função de planejamento regional, acompanhamento de projetos nacionais ou da Comunidade Europeia. Além disso, as agências de desenvolvimento europeias contam com a Associação Europeia de Agências de Desenvolvimento (Eurada). Fundada em 1991, contou com a adesão de cerca de 150 agências de desenvolvimento regional de toda a União Europeia (EURADA, 2011). A partir de sua própria apresentação, poderíamos dizer que a Eurada funciona como uma espécie de agência das agências de desenvolvimento regionais⁵³. Ou seja, conta com uma instituição que visa fortalecer e potencializar suas ações. A Eurada orienta, por exemplo, que as agências de desenvolvimento regionais devem ser constituídas para realizar algo diferente de outras organizações da região, contar com um pequeno grupo de profissionais tecnicamente qualificados, ter autonomia financeira e um plano claro com objetivos de curto, médio e longo prazos, mas focalizadas em ações concretas e localmente viáveis (EURADA, 1999).

A nova Lei aprovada em 2015 mantém a definição de agência de desenvolvimento da Lei de 2007, com a finalidade de motivar a participação da sociedade civil e executar políticas públicas. A concepção executora de agência de desenvolvimento entra em confronto com a perspectiva dos servidores da própria SPG e, segundo Casarotto Filho e Pires (2001), também

⁵³ A Eurada (*European Association of Development Agencies*) mantém seus membros atualizados com a evolução das políticas da União Europeia e fornece instruções sobre questões críticas, tais como regras relativas aos auxílios estatais. E alerta seus membros para financiamentos e contratos de oportunidade e ajuda a formar e dar seguimento a parcerias. Além disso, a Eurada pressiona e instrui a Comissão Europeia em nome de seus membros e mantém uma rede de relações altamente eficaz. Por meio de mesas redondas e grupos de reflexão, os membros da Eurada podem desempenhar um papel direto no desenvolvimento de políticas na Comissão Europeia, e formar suas próprias ligações diretas com as autoridades. A Eurada promove conferências e seminários e tem um extenso programa de publicações. Também reúne e dissemina boas práticas no desenvolvimento econômico em benefício dos seus membros e tem fortes ligações internacionais, em particular por meio do Conselho Internacional de Desenvolvimento Econômico (IEDC), nos Estados Unidos, mas também com redes de desenvolvimento econômico na China, Japão, Austrália e Nova Zelândia (EURADA, 2016).

não segue a tendência mundial de serem instrumentos enxutos com objetivo de integração, articulação e gerenciamento de projetos, entre várias organizações parceiras. Na acepção dos autores, as agências são uma estrutura profissionalizada, um “braço operacional” sob a direção de um fórum de desenvolvimento, composto por organizações públicas e privadas do território. Dessa forma, em relação à perspectiva de Casarotto Filho e Pires (2001), o caso catarinense está em consonância, quando atribui ao CDR a função de planejamento regional estratégico.

No entanto, ao manter a função de planejamento das políticas públicas centralizadas nas secretarias setoriais, o Governo do Estado não permite às ADR que articulem os agentes sociais do território para elaboração de instrumentos que permitam o fomento àquilo que foi planejado. A execução poderia caber às instituições já existentes no território e, não necessariamente, às ADR. A Eurada (1999) já registrava que uma das principais causas de insucesso de agências de desenvolvimento ocorre quando realizam ações que já eram feitas por outras instituições, como foi o caso das SDR. Essas assumiram funções anteriormente realizadas pelo Deinfra e Secretarias de Educação e Saúde, inovando apenas no papel de representação oficial do Governador, facilitador dos trâmites burocráticos dos convênios e repasses a municípios e entidades da sociedade civil e licitação de pequenas obras e serviços.

Com a Lei 16.795/2015, para atingir os objetivos de controle dos gastos públicos e melhorar a eficiência da gestão pública, o Governo alterou: i) a natureza jurídica, com as SDR deixando de ser Secretarias de Estado e passando a Agências de Desenvolvimento; ii) a estrutura administrativa dos órgãos, visando torná-las mais dinâmicas e eficientes; iii) a articulação das ações governamentais com a criação do Colegiado Regional de Governo e; iv) a diminuição e readequação das atribuições dos CDR, extinguindo seu poder deliberativo (SANTA CATARINA, 2015a).

O primeiro ponto relatado resulta da diminuição do *status* do órgão como explicitado anteriormente. O segundo se traduziu, essencialmente, pela redução de cargos, extinção da SDR Grande Florianópolis e a reorganização do organograma e definição das gerências internas. Porém, até o momento em que realizamos as visitas em campo, segundo nossos entrevistados, nada havia mudado na dinâmica interna de funcionamento. Das 30 competências das SDR, as ADR ficaram com 13. As mais relevantes, em termos de ações que já vinham sendo realizadas pelos órgãos, são as seguintes: o papel de representante do Poder Executivo na região, licitação de obras e serviços, intermediação administrativa de convênios e repasses a municípios e entidades da sociedade civil. Já o terceiro ponto que trata dos Colegiados Regionais de Governo, representa a principal novidade da Lei 16.795/2015, referente à dimensão administrativa. Essa instância ficará sob a coordenação da ADR e poderá potencializar o caráter de articulador

regional, um papel reconhecidamente deficiente em todas as avaliações, sejam elas acadêmicas, dos órgãos de controle, ou do próprio governo. Em nossa percepção, o CRG será um conselho da “cúpula regional do Estado”, pois contará apenas com a participação dos gestores das organizações regionais do Poder Executivo estadual. No entanto, o CRG está mais associado à função de coordenação e gestão das ações entre órgãos estaduais, algo necessário, mas que não deve ser o foco de uma agência de desenvolvimento como apresentamos anteriormente.

É fato que existem diversos formatos de agências de desenvolvimento, mas os estudos indicam o papel primordial de servirem como plataforma interinstitucional para articulação e gerenciamento de projetos de desenvolvimento (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001; EURADA, 1999). No caso da abordagem do desenvolvimento territorial sustentável, envolve uma articulação de agentes sociais públicos e privados, representativos das forças sociais do território. Nesse caso, o CDR estaria mais próximo dessa concepção do que o CRG. Quanto ao CDR, que seria o espaço de decisões estratégicas de desenvolvimento, suprimiu-se o poder deliberativo, o que pode resultar em maior descrédito do fórum estratégico por parte de seus membros e, conseqüentemente, o CRG pode ganhar protagonismo, na medida em que são mais homogêneos nos interesses do governo estadual.

4.3.1.3 Dimensão social

A dimensão social trata da transferência do poder, competências e funções atribuídas à sociedade civil das mais diversas formas sobre a provisão de bens e serviços públicos. No caso catarinense, dois espaços de diálogo teriam papel relevante nessa dimensão: a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional e do Conselho Estadual de Desenvolvimento. Segundo a legislação, além do secretário regional, seriam membros natos do CDR, com direito a voto, o prefeito, o presidente da Câmara de Vereadores e dois membros da sociedade civil de cada um dos municípios que compõem a região de abrangência da SDR. Os Conselhos tinham poder deliberativo sobre questões como a definição de projetos e prioridades da SDR e a elaboração do Plano Plurianual e do Orçamento Anual, bem como a aprovação dos Planos de Desenvolvimento Regional. Diversos trabalhos evidenciam os CDR como espaços importante de diálogo e, em alguns momentos, marcados pela participação efetiva dos conselheiros com contribuições numa perspectiva de planejamento regional (BIRKNER *et al.*, 2010; DIAS, 2012; OLIVEIRA, 2011; TURNES, 2014). No entanto, verificaram-se limitações associadas ao fato dos CDR terem se tornado espaços de aprovação quase automática de projetos que os municípios colocavam em pauta, sem a discussão se eram estratégicos para a região, ou mesmo

se estavam em consonância com os Planos de Desenvolvimento Regional (BIRKNER *et al.*, 2010; FILIPPIM; ABRUCIO, 2010; LINDER, 2010; ROVER, 2007).

Segundo auditoria do TCE/SC (2014), dos 13.514 projetos apresentados nos CDR, entre 2008 e 2012, apenas um não foi aprovado e somente 32% foram executados. Verificou-se que não existia qualquer tipo de discussão ou priorização a projetos de cunho regional, os projetos tinham caráter municipal. Essa questão também foi apontada nos dois relatórios institucionais de avaliação da descentralização, elaborados por Oliveira (2011) e Turnes (2014). Portanto, o CDR não está cumprindo a sua principal finalidade que é a de discutir e identificar as prioridades regionais, assim como acompanhar a execução do Plano de Desenvolvimento Regional, que seria executado a partir dos projetos a serem aprovados no Conselho.

Como órgão auxiliar do CDR, as Câmaras Temáticas são responsáveis por analisar tecnicamente e emitir parecer sobre os projetos que serão votados no Conselho. O TCE/SC constatou que mais de 90% das SDR não respeitavam o mínimo de um terço de representantes não governamentais nas câmaras temáticas e que as ausências de representantes das Câmaras de Vereadores e da sociedade civil ultrapassavam 60%. Já entre os prefeitos, mais de 38% faltaram às reuniões (LAMBRANHO, 2015). Alguns de nossos entrevistados citaram que o esvaziamento das Câmaras Temáticas e do próprio CDR ocorreu pela ausência de recursos para os projetos aprovados, por que ninguém se posicionava contra o projeto de outro município ou entidade para não ser “retaliado” quando da análise de projetos de interesse do seu município. Outro aspecto é que a maior parte dos recursos implicados com os projetos já havia sido articulado por fora da estrutura das SDR, via deputados ou diretamente com secretários setoriais. Todas essas informações corroboram com o que outras pesquisas, auditorias e avaliações já haviam constatado (GOULART *et al.*, 2012; HACK; FILIPPIM, 2010; OLIVEIRA, 2011; TCE/SC, 2014; TURNES, 2014).

Salvo raras exceções, foi constatado que os projetos atendem a demandas específicas de cada município (HACK; FILIPPIM, 2010; TCE/SC, 2014). No entanto, quando Hack e Filippim (2010) questionaram os Conselheiros do CDR Joaçaba sobre as melhorias ainda necessárias, eles mencionaram que deveria ser mais focado no atendimento a questões mais específicas de cada município, como se já não fosse essa a realidade (HACK; FILIPPIM, 2010). Questionados pelas autoras, os Conselheiros também acreditavam estar suficientemente preparados para executar a função de representar seu município no CDR, mesmo reconhecendo a necessidade de capacitação sobre temas como “o que é desenvolvimento regional” e “experiências de desenvolvimento bem sucedidas” (HACK; FILIPPIM, 2010). Ou seja, os projetos aprovados nos CDR dizem respeito, quase exclusivamente, a necessidades municipais

e não regionais. E a visão dos Conselheiros era de dar ainda maior atenção a projetos locais. Além disso, os Conselheiros reconheciam sua falta de capacitação em desenvolvimento regional e, mesmo assim, acreditavam-se preparados para estar no CDR, quando vários elementos evidenciavam o contrário.

No entanto, não se trata de uma visão limitada apenas das organizações que atuam no CDR. As iniciativas de planejamento territorial deflagradas pelo MDA⁵⁴ e que envolvem organizações da sociedade civil, ligadas a movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores rurais, com uma longa trajetória de discussão sobre o tema do desenvolvimento, apresentam essa mesma tendência de delimitar os projetos para a esfera municipal. As iniciativas de projetos de abrangência intermunicipal ou fazem figura de exceção ou são “maquiados” para passar a impressão de atender vários municípios quando, na verdade, se volta para um pequeno grupo de agricultores de uma única municipalidade (OLIVEIRA *et al.*, 2015). Os resultados podem ser atribuídos a uma história de cultura institucional que tende a direcionar as ações apenas em uma das três escalas da federação brasileira (TECCHIO *et al.*, 2015).

Na pesquisa de campo, a debilidade dos CDR foi apontada como elemento importante para a situação de crescente descrédito do modelo catarinense de descentralização. Esta reflexão foi bem representada pela avaliação efetuada por uma liderança política governista, mas que também representa a perspectiva de entidades da iniciativa privada patronal e alguns entrevistados de outros setores:

As comunidades não assimilaram qual é a função desses Conselhos de Desenvolvimento Regional. Porque se os Conselhos ganham corpo e força, os Conselhos iam pressionar as SDR para funcionar direito, iam levar o processo. Mas como a sociedade não entendeu a importância dos Conselhos, os Conselhos acabaram se esvaziando e aí as Secretarias viraram somente cabide político. Não houve uma sintonia da SDR com a sociedade organizada, porque os Conselhos que representam a sociedade organizada não vingaram.

Segundo a maioria dos entrevistados dos três grupos sociais pesquisados, não existe uma cultura da parte dos agentes políticos desse tipo de discussão de forma a melhor compreender a função dos Conselhos. “Prefeito sempre trabalhou como? Contato com deputado, contato com Secretário [setorial]”. Muitos estudos apontam para a falta de conhecimento por parte dos Conselheiros, bem como dos gestores das SDR, quanto aos reais objetivos do CDR. A inexistência de um programa de capacitação continuada e a descontinuidade da persistência inicial de coordenação e monitoramento da descentralização, por parte da Secretaria de Estado do Planejamento, explicam, em grande parte, a ineficácia dessa instância de planejamento

⁵⁴ Os Programas Territórios Rurais de Identidade e os Territórios da Cidadania têm poder deliberativo sobre recursos financeiros para projetos de cunho territorial ou, ao menos, intermunicipal, por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) (OLIVEIRA *et al.*, 2015).

regional (HACK; FILIPPIM, 2010; OLIVEIRA, 2011; ROVER; MUSSOI, 2011; TURNES, 2014). Outro aspecto a ser destacado é a composição do CDR, majoritariamente de representantes do poder público.

Como agravante, temos o fato dos representantes da sociedade civil não corresponderem “à representatividade dos segmentos culturais, políticos, ambientais, econômicos e sociais mais expressivos da região”, como preconiza o Inciso 2, do Artigo 82 da Lei 381/2007, mas indicados dentre os aliados políticos dos membros natos dos respectivos municípios ou do próprio secretário regional (HACK; FILIPPIM, 2010; OLIVEIRA, 2011; ROVER, 2007; TURNES, 2014). Em 2010, por exemplo, dos 26 Conselheiros da sociedade civil da SDR Joaçaba, apenas sete eram representantes de organizações populares, oito de sindicatos de trabalhadores rurais, um de associação de moradores e outro de uma associação de pais e professores de escolas municipais. Os demais Conselheiros eram, majoritariamente, ligados a setores empresariais (HACK; FILIPPIM, 2010). Segundo as autoras, “o perfil predominante dos conselheiros enquadra-se dentro do gênero masculino, com ensino superior completo, faixa etária de 46 a 55 anos e participação na comunidade principalmente em partidos políticos”, com protagonismo destacado de prefeitos e vereadores nas reuniões (HACK; FILIPPIM, 2010, p. 39). A participação de representantes empresariais representa uma grande diferença em comparação à iniciativa já mencionada, de desenvolvimento territorial promovida pelo MDA, na qual se constata uma profunda ausência do universo empresarial, sobretudo, daqueles ligados aos setores de serviço e industrial (OLIVEIRA *et al.*, 2015).

A nova Lei de 2015 não promoveu nenhuma modificação que pudesse minimizar as distorções em relação à composição do CDR. As alterações dizem respeito à perda do seu poder deliberativo, tornando-os apenas consultivos e aos projetos, que não precisam mais passar pelos Conselhos em momento algum, uma medida comemorada pelos gestores públicos municipais e estaduais que entrevistamos. A medida de centralizar a coordenação das ADR na Secretaria de Planejamento pode, dialeticamente, fortalecer a descentralização se contribuir para qualificação das reuniões nos CDR. Da mesma forma, pode haver um novo estímulo ao processo de descentralização, com a reativação do Desenvesc.

O Desenvesc foi instituído pela Lei nº 243/2003 e regulamentado pelo Decreto Nº 661/2003, posteriormente substituído pelo Decreto Nº 867/2007, como um órgão de consulta integrante do Gabinete do Governador. Além do Governador e do Vice-governador, oito Secretários de Estado são membros natos. O Desenvesc é composto também por um representante de cada CDR, escolhido dentre os representantes da sociedade civil. As

competências estabelecidas para esse Conselho são amplas e de caráter estratégico para orientar as ações de Governo, na promoção do desenvolvimento do estado.

A instalação e posse do Desenvesc ocorreram em setembro de 2003 (NETTO, 2009) e, após, somente foram realizadas dez reuniões. O regimento interno do Conselho previa uma reunião ordinária a cada seis meses, o que ocorreu nos anos 2004, 2005 e 2006. Em 2007, não houve reunião e a última registrada foi em abril de 2008. Apenas nos três primeiros anos da constituição do Conselho Estadual é que houve algum esforço do Governador em dialogar com representantes da sociedade civil, ainda que se releve as limitações de representatividade civil dos Conselheiros do CDR.

Na análise das atas do Desenvesc⁵⁵, três questões merecem destaque: i) apenas as reuniões de 2006 e 2008 têm atas das reuniões e outros cinco arquivos de texto com rascunhos referentes a outras reuniões do Conselho; ii) na reunião de março de 2006, a Diretora Geral da Secretaria de Estado do Planejamento chamou a atenção dos Conselheiros de que os CDR devem ser espaço de discussão e aprovação de projetos regionais, não se limitando aos municípios, como vinha ocorrendo. Essa diretora apresentou uma proposta de descentralização do orçamento para dar mais autonomia às SDR⁵⁶ e; iii) assuntos de caráter estratégicos não foram discutidos, mas apresentados pelo Governador ou por alguém designado por ele (DESENVESC, 2006). Nas duas últimas reuniões, fica ainda mais nítido o esvaziamento do conteúdo estratégico da pauta do Desenvesc, constando apenas temas gerais e sem objetivo de orientação das ações do Estado⁵⁷.

Esses elementos são suficientes para demonstrar que o peso político do Conselho nunca foi elevado, tendo servido mais como espaço de divulgação das ações do governo estadual, difundir uma suposta proximidade do governador com a sociedade civil, ou mesmo como espaço de campanha eleitoral, a exemplo do que ocorreu na reunião de março de 2006, quando o então governador Luiz Henrique insinuou que, se fosse reeleito, faria nova reforma

⁵⁵ Entramos em contato com quatro estruturas do Poder Executivo em busca das atas e outros documentos de registro das reuniões: o Gabinete do Governador do Estado, a Secretaria de Estado da Casa Civil, a Secretaria de Estado do Planejamento (responsável pela Secretaria Executiva do Desenvesc, até 2007) e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, que ficou responsável pela Secretaria Executiva do Desenvesc, a partir de 2007. Segundo os servidores, que atenciosamente nos atenderam, essas seriam realmente as únicas reuniões ocorridas e os únicos documentos arquivados.

⁵⁶ Esta foi a única reunião em que estes dois pontos foram registrados, apesar de serem críticas constantes na literatura. Segundo nossas entrevistas exploratórias, as críticas ocorriam também por parte dos membros dos CDR, dos Secretários regionais e dos servidores responsáveis pela gestão da descentralização, na SPG.

⁵⁷ No Quadro 9 (Apêndice E), apresentamos uma lista de todas as reuniões do Desenvesc que temos referência dentre a documentação encontrada em nossas pesquisas junto a órgãos estaduais, na literatura e em órgãos de imprensa. Nas reuniões de 2004, não temos informação sobre o local de realização, mas, ao menos a partir de 2005, verificamos existir um rodízio da sede dos encontros entre as regiões das SDR e, quase sempre, coincidindo com eventos públicos de assinaturas de convênios ou entrega de obras estaduais pelo Governador.

administrativa para ampliar a autonomia das SDR. Além disso, prometeu que aprofundaria a descentralização, criando mais cinco regiões. Após sua reeleição, foram criadas seis novas SDR, em 2007, mas nenhum fortalecimento do Desenvesc foi verificado (SANTA CATARINA, 2007). Eleito em 2010 e reeleito em 2014, o governador Raimundo Colombo nunca convocou o Desenvesc e, apesar de não extinguir o Conselho ou fazer qualquer alteração na Lei nº 16.795/2015, não previu nenhum outro espaço institucional de diálogo direto com a sociedade civil.

Na abordagem do desenvolvimento territorial sustentável, os agentes locais devem assumir os rumos do desenvolvimento de sua região com a descentralização da governança, na tomada de decisões governamentais. Por essa perspectiva, a situação encontrada nos CDR e no Desenvesc, até 2015, que não sofreu alterações com a transformação das SDR em ADR, certamente compromete o caráter democrático do modelo catarinense e, portanto, a dimensão social da descentralização do Estado.

4.3.1.4 Dimensão econômica

A dimensão econômica diz respeito à transferência de responsabilidades de atividades econômicas públicas, fundamentalmente, fiscais e regulatórias. O Artigo 14 da Lei 381/2007 determinava que os órgãos e entidades integrantes da administração direta e indireta estadual ficassem sob a supervisão, coordenação, orientação e controle das SDR, em suas respectivas áreas de abrangências. No entanto, segundo o seu parágrafo único, excluem-se dessa orientação, em meio a outras, as atividades de fiscalização fazendária. Dentre as suas competências não existe qualquer menção à possibilidade de regulação fiscal ou de atividades econômicas. As SDR também não possuem atribuição de determinar concessões, privatizações ou quaisquer outras formas de alienação ao mercado, tratadas no primeiro capítulo deste trabalho.

Além disso, a legislação não prevê autonomia orçamentário-financeira. As SDR, e agora as ADR, não possuem orçamento próprio, excetuando-se os recursos necessários à remuneração dos servidores. Os recursos para execução das competências da SDR são centralizados nas secretarias setoriais, ou mesmo em organizações da administração indireta, de forma que uma ação regional só pode ser realizada por meio de repasses de outros órgãos e desde que previstos no orçamento anual do Estado. Desde 1997, a Assembleia Legislativa realiza, anualmente, audiências públicas para elencar as prioridades regionais para elaboração do orçamento anual, o chamado orçamento regionalizado. O TCE/SC (2014, 2015) verificou que a quantidade de ações prioritárias definidas nas audiências públicas e que são contempladas no orçamento anual têm sido cada vez menores, ao ponto de, nos exercícios 2013 e 2014, terem sido executados

apenas 65 das 216 ações previstas no orçamento. Não necessariamente essas ações estavam previstas para serem executadas por meio das secretarias regionais, mas em sintonia com elas. Contudo, 70% das ações previstas no orçamento para execução articuladas com as SDR não foram realizadas pelo Poder Executivo. Esse resultado sugere que as secretarias setoriais têm executado o orçamento à revelia das prioridades regionais, como também demonstra que a ausência de autonomia orçamentária e financeira das SDR interfere diretamente na realização das demandas regionais.

Sobre o tema, a Lei 16.795/2015 não promoveu qualquer mudança sobre a questão da autonomia financeira, embora seja uma das questões mais destacadas nas avaliações institucionais, realizadas por Oliveira (2011) e Turnes (2014), que já estava presente na pauta da reunião de março de 2006 do Desenvesc e nos recentes relatórios e auditorias do TCE/SC (2014, 2015).

4.4 Síntese do Capítulo

O marco analítico construído no primeiro capítulo permitiu caracterizar a experiência catarinense de descentralização como sendo do tipo Desconcentração Territorial de Competências. Também foi possível afinar a análise nas dimensões política, social, econômica e administrativa, com a contribuição dos diversos estudos existentes sobre o tema e com as entrevistas realizadas na pesquisa de campo.

Na dimensão política, verifica-se que as SDR chegaram a ser um espaço que colocou o secretário regional como um novo ator no jogo político regional que, em princípio, proporcionaria alguma distribuição de poder, mas que não conseguiu se sustentar politicamente nessa posição. Os secretários setoriais, e principalmente os deputados, atuaram de forma determinante para minar a finalidade almejada às SDR de planejamento e execução de políticas de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, servirem de estrutura para concentrar seus cabos-eleitorais e fortalecer sua influência política. Em consonância com o referencial teórico, constata-se que a descentralização não implica, necessariamente, em diminuição nas relações de clientelismo ou uso do organismo de Estado, para favorecimento de determinados grupos políticos ou econômicos.

Na dimensão administrativa, verifica-se que as SDR cumpriram um papel de facilitar e dar agilidade a trâmites burocráticos relacionados a convênios, contratos e prestações de contas de organizações públicas e privadas com o Executivo estadual. Também têm servido de referência e apoio estrutural para órgãos públicos estaduais e, ao realizar licitações de pequenas

obras, tendem a favorecer empresas do território. No entanto, percebe-se uma tendência centralizadora das despesas estaduais e ausência de preocupação com a organização e disponibilização de informações sobre as ações da própria SDR aos cidadãos e a outros órgãos públicos do próprio Estado. Constatou-se que, apesar da concentração de pessoas filiadas a partidos governistas nas SDR, a maioria deles faz parte do quadro de carreira do Estado, sendo a presença de “entradas laterais” relativamente pequena. Também observa-se o despreparo dos servidores para o planejamento regional e, ao mesmo tempo, o desinteresse do governo estadual em aproveitar os profissionais formados pelo Proesde, um programa de especialização em agentes de desenvolvimento regional financiado, pelo próprio Poder Executivo. Dessa forma, a desconcentração de competências em várias áreas foi constatada em campo, mas reforça a concepção de que não se pode atribuir automaticamente à descentralização uma maior eficiência e eficácia, na provisão de bens e serviços públicos.

A análise da dimensão social da descentralização demonstrou que as duas instâncias de participação e empoderamento social, CDR e Desenvesc, são muito frágeis, uma vez que ambas foram rapidamente esvaziadas de significado estratégico. O CDR sofreu burlas na composição dos representantes não governamentais e seus Conselheiros não estavam preparados para sua função mais relevante, a de conceber, planejar e orientar ações de desenvolvimento regional. Conseqüentemente, o CDR se converteu numa instância burocrática de aprovação de projetos de abrangência estritamente municipal. Quanto ao Desenvesc, só houve atenção no primeiro mandato do Governador Luiz Henrique, e nunca foi convocado pelo Governador Raimundo Colombo. Mesmo quando convocado, as pautas do Desenvesc relacionadas com estratégias de desenvolvimento não eram pontos de discussão, mas de informes ou palestras. Pode-se dizer que as reuniões do Desenvesc tinham caráter de divulgação das ações do governo estadual, emular um espaço de participação e diálogo direto da sociedade civil com o Governador e dar maior visibilidade política para atos do Executivo, como assinaturas de convênios, contratos ou autorizações de obras e serviços públicos.

A análise da dimensão econômica revelou não existir autonomia financeira e muito menos fiscal por parte das SDR e, portanto, mantendo um grau elevado de centralização dos recursos. Além disso, os dados insinuam que as secretarias setoriais não têm priorizado as demandas regionais definidas em audiências públicas, pela Assembleia Legislativa, para serem executadas em consonância com as SDR.

Por fim, a análise sob a perspectiva das dimensões sugere que a Lei nº 6.795/2015, que transformou as SDR em ADR, representa uma tentativa de dar mais foco nas ações desses órgãos, na medida em que reduz de 30 para 13 competências e busca cumprir o papel de

articulador de outros órgãos estaduais descentralizados, visto que institui os CRG. Já os CDR perderam o poder deliberativo, podendo resultar em menor estímulo à participação dos agentes públicos e privados do território em se tornarem protagonistas de seu próprio desenvolvimento. Ao manter as ADR sem autonomia orçamentária e, o planejamento e elaboração de políticas públicas concentradas nas secretarias setoriais, o Governo do Estado, na prática, subtrai a possibilidade dessas Agências construírem os instrumentos que permitiriam a consecução daquilo que foi discutido e definido nos Planos de Desenvolvimento Regional. Sobre os PDR e outras questões aqui não explicitadas, não existem alterações com a lei aprovada em 2015.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos descentralizantes são frequentemente justificados e subsidiados teoricamente a partir, principalmente, da literatura do federalismo fiscal, da opção pública, do neoinstitucionalismo e do desenvolvimento territorial sustentável. No primeiro capítulo, buscou-se associar essas referências teóricas a conceitos operacionais, com o propósito de elaborar um instrumento analítico que permitisse caracterizar e tipificar a experiência de descentralização do Estado de Santa Catarina. No segundo, realizou-se uma crítica às idealizações que esse mesmo referencial teórico ajudou a construir. Por conseguinte, percebe-se que, se por um lado, esse referencial serviu de ferramenta para justificar iniciativas de descentralizações, por outro contribuiu para a cristalização de mitos que dificultam análises críticas sobre as vantagens e limitações da descentralização do Estado. Por fim, foi caracterizado e tipificado o caso de descentralização do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina à luz do instrumental teórico construído com o objetivo de responder à seguinte questão principal de pesquisa: A reforma administrativa promovida pelo Poder Executivo catarinense, que criou as SDR como seu principal instrumento de descentralização, promoveu mudanças institucionais significativas no processo de tomada de decisão e de gestão do Estado de forma a impulsionar o desenvolvimento territorial sustentável?

O primeiro objetivo específico visava caracterizar a reforma administrativa do Estado de Santa Catarina entre 2003 e 2015, tendo por base a literatura que trata dos diferentes tipos de descentralização do Estado. A experiência catarinense de descentralização foi caracterizada como Desconcentração Territorial de Competências. Trata-se de Desconcentração por que as estruturas de Estado criadas (SDR/ADR) estão hierarquicamente subordinadas ao poder central. É de tipo Territorial porque estão deslocadas da Capital e possuem uma atuação circunscrita a um espaço físico-geográfico determinado. E, por não descentralizar o poder decisório e recursos fiscais ou financeiros, está restrita à descentralização de competências diversificadas, ainda que parciais.

Ao afinar a caracterização a partir das dimensões da descentralização, os outros três objetivos específicos previstos foram contemplados. O segundo desses objetivos consistiu em identificar o papel que as SDR cumpriram até 2015; o terceiro, buscou identificar os pontos de estrangulamento da experiência a partir da perspectiva de servidores públicos, lideranças políticas e da sociedade civil organizada. E o quarto, analisou o marco legal que transformou as SDR em ADR, a partir de 2016.

O federalismo fiscal entende a satisfação das necessidades individuais dos cidadãos como medida de eficiência, mas nos países em desenvolvimento verificamos que o atendimento às necessidades básicas da maioria seria um critério de análise mais adequado. As SDR tiveram reconhecimento da sociedade como instituições de suporte às suas reivindicações, na medida em que se direcionaram a essas em diversos momentos de manifestações organizadas por setores sociais, mas não encontram nessas estruturas respostas às suas reivindicações, pois nenhuma decisão relevante poderia ser tomada em nível regional. Isso nos leva a concluir que, na dimensão política, não houve avanços na descentralização da tomada de decisões.

Ainda na dimensão política, observa-se que a descentralização inseriu um novo agente no cenário político, os secretários regionais, que poderiam trazer alguma modificação às formas de mediação política, baseada na relação entre prefeitos, deputados e secretários setoriais. A SDR poderia ser um espaço para o surgimento de novas lideranças políticas. Todavia, apesar da resistência inicial do Governador, verificamos que desde o início a proposta foi minada por secretários setoriais e deputados, agentes políticos que poderiam perder o espaço tradicional de poder. De forma prática, a influência política desses atores políticos se traduziu no recorte territorial de vinte e nove SDR. Para essa delimitação, o critério prioritário foi o nicho eleitoral dos deputados que consolidaram a base de apoio ao Governo na Assembleia Legislativa. A ampliação para 36 Secretarias acompanhou a ampliação dessa base de apoio, após a reeleição do então Governador que idealizou o processo de descentralização, sugerindo a utilização desses órgãos como troca por apoio político. Em grande medida, o loteamento das SDR tende a fortalecer os deputados já eleitos e não o surgimento de novas lideranças, algo que poderia ser positivo para o fortalecimento dos territórios.

As disputas pela ocupação de espaços institucionais fazem parte de um sistema democrático que permite a existência de mais de um partido político. Isso implica em lidar com divergências de cunho ideológico e eleitoral. É a partir dessa compreensão inicial que se deve realizar qualquer análise sobre ações que os governos executam (ARRETCHE, 1999, 2001). Essa perspectiva não deve justificar ineficiência, mas alertar que interferências do meio em que as políticas se efetivam são inerentes a elas mesmas e, portanto, devem ser consideradas como parte da análise e não como problemas em si (ARRETCHE, 2001). Porém, os relatos e evidências que encontramos indicam o uso das SDR por parte do poder executivo como forma de conquistar apoio político junto ao parlamento estadual, em busca de governabilidade, mas em detrimento da sua finalidade inicial de planejar e conduzir o desenvolvimento territorial. Entende-se que essas reflexões nos sugerem a necessidade de reformar o sistema político

brasileiro, com o objetivo minimizar essa estrutura de relações de clientelismo, estabelecidas entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Na dimensão administrativa, percebe-se que, ao contrário do que preconizam alguns críticos do processo de descentralização, os custos administrativos não são tão elevados. Os patamares de gastos com custos administrativos estão próximos a 19%, similares à média do conjunto do governo estadual. Os agentes que provêm de fora da carreira do Estado são minoritários nas SDR, o que fragiliza a crítica mais corriqueira de que as SDR representam “simples cabides de empregos para aliados do governo que não foram eleitos”. De fato, existe uma incidência grande de servidores alinhados ao governo, mas daqueles já pertencentes ao quadro efetivo do funcionalismo público estadual. O que se pode questionar, são os critérios utilizados para a realocação desses profissionais que, até o momento, não permitiram dotar as estruturas regionais de competências técnicas e políticas para o planejamento, articulação e condução do desenvolvimento territorial.

Para quase todos os entrevistados, as SDR têm cumprido relevante e inovador papel de “escritório regional do Estado”, por meio da execução de funções de representação do Poder Executivo e facilitador de procedimentos administrativos, relacionados aos convênios e contratos firmados entre instituições públicas estaduais e municipais, ou ainda junto a entidades da sociedade civil. As SDR também têm cumprido o papel de ser uma referência às organizações públicas, onde se busca parceria operacional e estrutural a ações pontuais, ou mesmo servindo de base estratégica e logística da defesa civil, em casos de tragédias naturais. Ambas, manutenção de estradas e escolas, foram percebidas como ações eficazes das SDR. No caso da manutenção e pequenas reformas de escolas, não existia um órgão regionalizado que as executava, diferentemente da manutenção de estradas que ocorria via Superintendência Regional do Deinfra e cuja responsabilidade foi transferida às SDR, mas com suporte técnico do Deinfra. A inovação relevante é o fato de serem realizadas por meio de pequenas licitações no território, facilitando o acesso de empresas regionais menores, minimizando terceirizações ou quarteirizações e, assim, melhorando a qualidade das obras e serviços.

No entanto, as políticas contínuas e estruturais como as de Educação e Saúde, muitas vezes atribuídas às SDR, na prática são ações desenvolvidas por uma estrutura semiautônoma em relação às SDR e de existência prévia a elas. As Gerências de Educação e Saúde funcionam regularmente e sustentam as políticas públicas nas regiões. Ademais, são estruturas de gestão que não têm por objetivo o planejamento e a articulação do desenvolvimento regional, ainda que em suas respectivas áreas de atuação. Além disso, as SDR chegaram a ter 30 competências

e de todos os projetos executados os mais relevantes não foram elaborados, discutidos ou decididos em nível territorial. Ou seja, as decisões continuaram centralizadas na Capital.

A dimensão econômica da descentralização também tem forte conexão com a autonomia na tomada de decisões. Não existiu descentralização fiscal, e nem mesmo financeira, associada às SDR. Todas as deliberações dessa ordem, mesmo tendo sido aprovadas nos CDR, tinham que ter a palavra final das secretarias setoriais para que se efetivassem. Essa dependência ajudou a desanimar a participação dos agentes sociais, que viam no CDR e nas SDR um espaço de ampliação do empoderamento territorial.

Recorda-se que, segundo a ONU, um dos principais desafios a ser enfrentado nos próximos anos é a complexidade crescente na tomada de decisões públicas, diante do quadro de ampliação do impacto humano nas condições ambientais do planeta e da necessidade de medidas para acabar com a pobreza extrema, em todas as suas formas. O desenvolvimento territorial sustentável articula essas perspectivas, tendo em vista a concertação das forças sociais da região para assumirem o protagonismo do desenvolvimento de seu território. No entanto, essa pesquisa evidenciou os CDR como sendo espaços avessos à concertação e alinhados à cumplicidade de um rito burocrático necessário à aprovação de projetos locais, que estavam previamente articulados nas secretarias setoriais ou via parlamentares. Quanto ao Desenvesc, em momento algum foi verificada qualquer discussão estratégica que tivesse por objetivo orientar as ações do Estado, sendo utilizado mais como espaço de emulação de permeabilidade social e de divulgação das ações do governo. Portanto, tendo em vista a dimensão social da descentralização, não conseguimos verificar avanços na reestruturação dos espaços de governança com vistas a modificar a forma de tomar decisões e gerir o Estado.

O aporte teórico do neoinstitucionalismo nos traz a importância das instituições formais e informais na diminuição dos custos de transição. Mas as instituições só se consolidam pelo reconhecimento da sociedade que precisa ter suas reivindicações atendidas. A opção pública traz o elemento da participação dos cidadãos na tomada de decisões a partir da consciência sobre os custos e benefícios, para fortalecer a solução cooperativa das situações-problema. Nesse sentido, o CDR e o Desenvesc seriam importantes espaços de discussão e concertação, que permitiriam peso institucional às SDR. Porém, a composição social é majoritária do setor público e a escolha dos representantes da sociedade civil é definida por esses mesmos agentes públicos. Em nossa pesquisa, verificamos que o CDR, em raros momentos, serviram como espaços de debates e ampliação da competência sobre planejamento do desenvolvimento territorial.

Uma das principais preocupações do federalismo fiscal é compreender em que nível de governo a promoção e a produção de bens e serviços públicos devem ser realizadas de forma a se tornarem mais eficientes. Os Planos de Desenvolvimento Regional não conseguiram servir de guia para a atuação das secretarias regionais, em parte devido à incapacidade técnica do CDR e da SDR em seu conjunto, mas também pela pequena força política de seus dirigentes. Apesar de serem responsáveis pelo PDR, cabe às secretarias setoriais, e não às regionais, a elaboração das políticas públicas e às SDR a execução. Ou seja, criou-se uma situação em que o órgão de planejamento regional não é o responsável por elaborar os instrumentos que deveriam materializar as diretrizes do Plano. Observamos que o CDR, ao ser o responsável por elaborar o planejamento regional na SDR, contribui no sentido de governança da abordagem do desenvolvimento territorial sustentável. Contudo, atualmente a concepção mais indicada para agências de desenvolvimento é a de articuladoras, deixando a execução para outras organizações articuladas pelas agências.

Nessa perspectiva, as agências de desenvolvimento possuem estruturas bastante enxutas, com pequeno grupo de profissionais tecnicamente qualificados, autonomia financeira e um plano claro com objetivos de curto, médio e longo prazos, mas focalizadas em ações concretas e localmente viáveis. E as agências de desenvolvimento regionais devem ser constituídas para realizar algo diferente de outras organizações da região e não absorver suas atividades ou estruturas, como ocorreu em Santa Catarina. Dessa forma, não nos parece ter sido apropriada a forma de divisão das atribuições entre as secretarias setoriais e as regionais, apesar de ter sido mantida na lei que transformou as SDR em ADR.

Todas essas análises reforçam que o fato de descentralizar não explica os sucessos e insucessos das políticas implementadas, tampouco significa que os serviços prestados serão necessariamente mais eficientes em comparação aos centralizados. Reconhecendo parte dessas debilidades, o Governo do Estado aprovou uma nova Lei que transformou as SDR em ADR, no final do ano de 2015. As principais mudanças resultaram em diminuir o *status* dessas agências de primeiro para o segundo escalão do Governo, redução do número de competências de 30 para 13, exclusão do poder deliberativo dos CDR e criação do Colegiado Regional de Governo. Apesar de ser muito recente, as evidências apontam que, para além das intenções oficiais, a alteração de *status* tende a diminuir a importância política das ADR, ao mesmo tempo em que reconhece que o papel das Agências não seria compatível com o primeiro escalão. A diminuição de competências pode ajudar a focalizar as ações das ADR e assim ter algum ganho em eficiência e eficácia. Porém, nenhuma ação foi tomada no sentido de dotar as ADR de melhor capacidade técnica para articulação e planejamento de ações para o desenvolvimento

territorial sustentável. Quanto à retirada do poder deliberativo dos CDR, pode ser que resulte em mais espaço para discussões de estratégias de desenvolvimento territorial, na medida em que não existe mais a necessidade de aprovação de projetos no CDR. Todavia, em primeira análise, essa medida pode esvaziar esses Conselhos, tendo em vista a sua composição majoritária de chefes do Executivo e Legislativo municipal que, até então, não demonstraram capacidade ou interesse para discussões de médio e longo prazo. Já a criação do CRG representa uma medida em busca de uma ação mais coordenada entre os órgãos estaduais, o que consiste em numa perspectiva de melhorar a eficiência e eficácia da gestão pública e não da construção de uma perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável.

A pesquisa demonstrou que a experiência catarinense de descentralização teve resultados tímidos e restritos a funções administrativas, ainda que se considere a tentativa recente de reanimá-la pelo Governo do Estado. No entanto, verifica-se boa aceitação por parte da população e forte resistência dos atores políticos à modificação dessas estruturas. A boa aceitação pode ser explicada pela sensação de valorização e proximidade do governo estadual aos territórios. Já a resistência dos atores políticos, em especial de deputados, tudo indica ter mais relação com a manutenção de espaços que fortalecem sua influência territorial. Considera-se que o principal ponto de estrangulamento do modelo está no sistema de composição da governabilidade do Poder Executivo que foi, desde o início, constrangido a ceder as SDR a parlamentares, em troca de apoio no Legislativo, mas sem garantir, ao menos, o compromisso de que seus gestores e outros profissionais das SDR tivessem condições técnicas e visão estratégica de desenvolvimento territorial sustentável.

Sobre esse aspecto cabe, no entanto, mencionar a pouca importância para ações continuadas visando à formação de atores regionais na arte do planejamento descentralizado. Não foram detectadas quaisquer orientações do governo estadual no sentido de aproveitar os profissionais formados pelo único programa estruturado nesse sentido, ainda que de forma limitada, o Proesde. Esse aspecto representa um ponto estratégico que as sucessivas reformas do processo de descentralização têm negligenciado. Esse ponto ganha maior importância quando se sabe que o Estado de Santa Catarina possui uma estrutura descentralizada de Universidades públicas, comunitárias e privadas, que poderiam capitanear um programa de longo prazo, visando à formação de quadros regionais com elevada competência para pensar e implementar ações de desenvolvimento territorial sustentável.

O federalismo brasileiro apresenta um hiato entre o nível estadual e municipal, que os governantes têm tentado suprir. Seja por iniciativa dos municípios em associações, seja por consórcios públicos, seja por iniciativa dos estados, buscando formas de gestão

descentralizadas. O caso do Estado de Santa Catarina é um, dentre outros, mas com a peculiaridade de ter instituído não apenas regiões administrativas ou fóruns regionalizados de participação, mas também um órgão de Estado responsável por discutir, planejar e articular o desenvolvimento de cada território. No entanto, a reforma administrativa, promovida pelo do Poder Executivo catarinense, que criou as SDR como seu principal instrumento de descentralização, não conseguiu promover mudanças institucionais significativas no processo de tomada de decisão e de gestão do Estado, de forma a impulsionar o desenvolvimento territorial sustentável.

5.1 Sugestões a partir da experiência catarinense de descentralização do Estado

Neste tópico, não se pretende “propor soluções para resolver problemas”, pois acredita-se mais no pressuposto de que intervenções em situações-problema terão como resultados pretendidos uma situação melhor em relação ao momento anterior, mas que, provavelmente, produzirão novas situações-problema. E a nova situação-problema pode ser resultado, inclusive, de uma consequência não pretendida da intervenção primeira. Logo, a finalidade deste item não é comparar o caso catarinense com experiências de sucesso em desenvolvimento territorial para, então, apresentar soluções, tampouco basear-se em modelos ideais de descentralização do Estado. A intenção é trazer sugestões de melhorias em relação aos resultados obtidos com o atual modelo de descentralização aqui analisado, em especial o desempenho das SDR/ADR. Desse modo, se acredita contribuir para novos projetos de descentralização do Estado e, mais especificamente, para o caso catarinense. As sugestões aqui apresentadas não foram discutidas e analisadas ao longo da dissertação, mas se baseiam nos princípios teóricos discutidos e nos resultados encontrados neste trabalho. Apresentar-se-á as linhas orientadoras de propostas que podem trazer resultados numa perspectiva do desenvolvimento territorial sustentável. De antemão, entende-se que todas elas poderiam, ou mesmo deveriam, serem efetivadas, gradualmente, de forma a minimizar impactos orçamentários, organizativos e até mesmo permitir as adaptações pertinentes.

A primeira sugestão está relacionada a todas as dimensões da descentralização e se baseia na reconhecida necessidade de uma estratégia em longo prazo, visando à **formação de quadros regionais** com elevada competência para o desenvolvimento territorial sustentável, em nível de planejamento e articulação, como também de gerenciamento de projetos. Para isso, o programa poderia aproveitar a estrutura descentralizada de universidades públicas, comunitárias e privadas para capitanear um programa com um perfil mais profissional e menos

acadêmico, contando com estudos teórico-conceituais, com forte tendência em análises de casos de sucessos e fracassos, a exemplo das especializações voltadas à formação de altos diretores executivos do meio empresarial. O programa deveria contemplar formações direcionadas a quatro públicos distintos: em curto prazo, àqueles que já são membros dos CDR; em longo prazo, mobilizar os partidos políticos e outras organizações sociais do território para formarem seus quadros, tendo em vista que, pela forma de composição do Conselho, dessas organizações é que sairão seus futuros membros; como terceiro público, temos as especificidades para formação dos servidores públicos estaduais que forem alocados em órgãos regionalizados, e, por fim, o quarto público, os servidores públicos municipais, no intuito de qualificá-los para se tornarem agentes que compreendam a importância da articulação e de projetos em nível territorial. Essa sugestão é relevante em qualquer contexto e não encontraria grandes resistências por parte dos agentes sociais, mas exige forte investimento em articulação interinstitucional.

A segunda sugestão é parcialmente inspirada no caso das Coordenações Regionais da Defesa Civil de Santa Catarina que não têm sua própria estrutura administrativa em cada região, mas utilizam as SDR para suprir essas necessidades. Nesse caso, tem-se em vista a dimensão administrativa da descentralização catarinense no que diz respeito, especificamente, à melhor eficiência da gestão pública. Uma medida inovadora seria o Governo do Estado ter um efetivo “**escritório regional de governo**” com funções de representação e gestão. Essa estrutura, além de dar continuidade aos pontos positivos das SDR já relatados, poderia unificar as áreas administrativas e manter a estrutura física e os equipamentos de todos os órgãos descentralizados, reduzindo, assim, custos nas chamadas “áreas meio” e liberando os órgãos para canalizarem seus esforços nas áreas finalísticas. Além disso, o Escritório Regional poderia ser o local onde ocorreria a articulação institucional do Estado e, portanto, do CRG criado com a lei das ADR. Essa sugestão é uma medida exclusiva do Poder Executivo, mas demanda diálogo constante com os órgãos envolvidos e seus servidores, diante de uma nova lógica organizacional.

No que diz respeito ao formato de efetivos organismos de desenvolvimento regional, são visualizados dois caminhos. O primeiro, estaria em consonância com as perspectivas dos autores que defendem as **agências de desenvolvimento** com papel, planejamento, articulação e gerenciamento de projetos, dando enfoque nas dimensões administrativa, econômica e social. O segundo, tem enfoque nas dimensões política, econômica e social e está em consonância com os autores que defendem que a descentralização política deve envolver a constituição de **novas instâncias de governo**.

Na perspectiva das **novas agências de desenvolvimento regional**, as ADR catarinenses deveriam ter sua estrutura reformada para estarem restritas ao papel de planejamento, articulação e gerenciamento de projetos. Sendo que a função de planejamento estaria sob a responsabilidade do CDR, subsidiados por informações do elenco profissional das ADR. O elenco deve ser enxuto (aproximadamente cinco pessoas) e composto por profissionais que, não individualmente, mas em conjunto, abranjam, com elevada qualificação, as áreas de busca e sistematização de informações, análise de diagnósticos sociais e econômicos, gerenciamento de projetos e desenvolvimento territorial, além de habilidade para articulação interinstitucional. Porém, deve ser considerado que esta proposta entra em confronto com a histórica relação de clientelismo entre os representantes dos poderes Executivo e Legislativo e, portanto, tende a ter pouca aceitação dos parlamentares ou sofrer pressões que resultem em sua desfiguração, de forma similar à que ocorreu com a proposta inicial das SDR. Em decorrência dessa cultura política, acredita-se que uma outra perspectiva também pode trazer resultados melhores que o atual modelo. Dessa forma, se apresenta como objeto de apreciação a sugestão de um segundo caminho.

Um novo pacto federativo no país que contemple instâncias territoriais e uma reforma política que minimizasse problemas de governabilidade entre os Poderes Executivo e Legislativo atuais estão fora de perspectiva. Diante desse quadro, uma alternativa que poderia reanimar o modelo catarinense é inspirada na reforma proposta para as subprefeituras paulistanas. O mérito da proposta está em trazer os agentes políticos do território para o centro da questão, ao invés de tentar bloquear sua influência, algo que tem se mostrado pouco frutífero no Brasil. De forma resumida, e fazendo um paralelo com o modelo catarinense, as ADR se manteriam sob coordenação do Governo do Estado e, em última instância, subordinadas a ele. Contudo, os representantes territoriais seriam eleitos diretamente em consulta pública, referendada pelo Governador, para executar determinado plano de desenvolvimento. A consulta pública pode colocar a discussão de desenvolvimento na pauta de todos os agentes sociais do território e imputar mais controle social e força política aos representantes regionais.

Assim sendo, na dimensão política a descentralização poderia trazer uma nova dinâmica ao inserir, de fato, um novo agente político na região, que não precisaria ter como divisão os mesmos 36 territórios. Avançando numa descentralização que incorpore a dimensão social, já que os membros natos do CDR são eleitos (prefeitos e vereadores), os Conselheiros da sociedade civil no CDR também poderiam ser escolhidos mediante consulta pública, impulsionando o caráter da representatividade social dos Conselheiros. Em matéria de descentralização econômica, inicialmente poderia ser destinado um volume de recursos da

mesma ordem que atualmente, mas para serem geridos pelo CDR, de forma a estimular a criatividade e a inovação em políticas territoriais. Numa perspectiva administrativa, as ADR precisam de um corpo técnico mínimo, profissionalizado e voltado ao trabalho em parceria com instituições de pesquisa e consultorias especializadas na elaboração e gerenciamento de planos e projetos regionais de desenvolvimento. De certa forma, a proposta resulta em **subgovernos** que potencializariam as dinâmicas regionais e instalaria um efetivo grupo de representantes regionais para mediar as reivindicações com os Poderes Executivo e Legislativo do Estado.

Essa sugestão tiraria do Governador o poder de indicar os chefes dos órgãos territoriais e o transferiria à população. Também retiraria a pressão dos parlamentares sobre o Executivo em troca de apoio político, ao mesmo tempo que aumentaria a responsabilidade do Gestor Regional em apresentar resultados à população do território. Por outro lado, sabe-se que a competência técnica não tem sido critério prioritário na escolha de candidatos por parte da população. Da mesma forma, as relações de clientelismo também ocorrem entre candidatos e seus eleitores, e não se verificam elementos para imaginar que seria diferente nesse caso. Contudo, apesar dessas e outras possíveis situações-problema geradas pela proposta, se poderia tomar como referência as duas instâncias descentralizadas da federação brasileira. Os estados e municípios, ainda que permeados de situações indesejáveis, têm proporcionado melhorias na maioria dos bens e serviços públicos prestados aos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P. M.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R. G.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Eds.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27–71.
- AGÊNCIA SENADO. **Neuto de Conto enumera motivos para turistas visitarem Santa Catarina no verão**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/11/29/neuto-de-conto-enumera-motivos-para-turistas-visitarem-santa-catarina-no-verao>>. Acesso em: 3 abr. 2016.
- ALESC. **Lista de Deputados Estaduais por Legislatura de 1983 a 2015**. Florianópolis-SC: 2016.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da Descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44–66, 1996.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111–141, jun. 1999.
- ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; BRANT, M. DO C. C. (Eds.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43–56.
- ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, M. T. S.; SCHLEGEL, R. **Os estados nas federações: tendências gerais e o caso brasileiro**: Instituições para o Desenvolvimento Divisão de Gestão Fiscal e Municipal. Washington, D.C., USA: IDB, 2014. Disponível em: <[http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6349/FMM DP Os estados nas federações.pdf?sequence=1](http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6349/FMM_DP_Os_estados_nas_federações.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 26 jun. 2015.
- ARRETCHE, M. T. S.; SCHLEGEL, R.; FERRARI, D. **The territorial division of power: a survey on Brazil**. XXIII IPSA World Congress of Political Science. **Anais...** Montréal, Canada: International Political Science Association, 2014. Disponível em: <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_31705.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2015.
- BARDHAN, P. Decentralization of Governance and Development. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 16, n. 4, p. 185–205, 2002.
- BINOTTO, E. *et al.* Descentralização Político-Administrativa: o Caso de uma Secretaria de Estado. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 3, p. 186–213, 2003.
- BIRKNER, W. M. K. Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa: estudo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. **Revista de Sociologia e Política**, 2008.
- BIRKNER, W. M. K.; TOMIO, F. R. DE L.; BAZZANELLA, S. L. A descentralização em Santa Catarina. **Revista de Administração Municipal**, v. 275, n. 57, p. 68–77, 2010.
- BOISIER E., S. **Notas sobre regionalización, descentralización y desarrollo regional**: Ensayos. Santiago, Chile: [s.n.]. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11362/33658>>. Acesso em: 21 out. 2015a.
- BOISIER E., S. **La descentralización: un tema difuso y confuso** Ensayos: Ensayos. Santiago, Chile: [s.n.]. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11362/8835>>. Acesso em: 23 jun. 2015b.

- BOISIER E., S. **Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad.** 2007. 339p. Tesis (Doctoral). Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Alcalá, Henares, España, 2007.
- BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; DELGADO, N. G. Contribuições ao estudo do desenvolvimento territorial rural: reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro. **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. XVII, n. Serie documental de Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana, p. 1002, nov. 2012.
- BRANDÃO, C. A. Escalas de Poder, Instituições e Territórios: estratégias orientadas ao desenvolvimento. **Organizações e Sociedade**, v. 11, n. Edição Especial, p. 43–56, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise na América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21, n. 1, p. 3–23, 1991.
- BRETON, A. An introduction to decentralization failure. **Managing Fiscal Decentralization**, p. 31–45, 2002.
- BURKI, S. J.; PERRY, G.; DILLINGER, W. **Beyond the center: decentralizing the state.** Washington, DC: The World Bank, 1999.
- BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **Desenvolvimento Regional em debate**, v. 1, n. 1, p. 81–106, 2011.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Conheça os Deputados.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>>. Acesso em: 5 fev. 2016.
- CANALETA, C. G.; ARZOZ, P. P.; GÁRATE, M. R. Regional economic disparities and decentralisation. **Urban Studies**, v. 41, n. 1, p. 71–95, 2004.
- CARRIÈRE, J.-P.; CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. **EISFORIA**, v. 4, n. Desenvolvimento Territorial Sustentável: conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos, p. 23–47, dez. 2006.
- CARVALHO, M. C.; DUTRA, A.; MARTINS, C. **Provimento dos cargos em comissão: um estudo nas Secretarias de Desenvolvimento Regional do estado de Santa Catarina.** V Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. **Anais...** Salvador-BA, Brasil: ANPAD, 18 nov. 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=6&cod_evento_edicao=65&cod_edicao_subsecao=866&cod_edicao_trabalho=15318>. Acesso em: 22 fev. 2016.
- CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. **Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local.** 2. ed. São Paulo-SP, Brasil: Atlas, 2001.
- CAZELLA, A. A. As bases sociopolíticas do desenvolvimento territorial: uma análise a partir da experiência francesa. **REDES - Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 13, n. 1, p. 5–27, 2008.
- COUTINHO, M. J. V. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 3, p. 40–73, 2000.
- DALLABRIDA, V. R. *et al.* **Gestão territorial e multiescalaridade na descentralização político-administrativa de dois Estados do Sul do Brasil.** XI Colóquio Internacional sobre Poder Local. **Anais...** Salvador, Brasil: 2009.
- DAMO, M. R. S. **Análise da Descentralização Administrativa do Governo do Estado e os efeitos da fragmentação territorial no oeste catarinense.** 2006. 205 p. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

- DAMO, M. R. S. **Os Arranjos Regionais do Território: o caso da espacialização multiescalar no oeste catarinense**. 2014. 431 p. Tese (Doutorado) Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.
- DESENVESC. **Ata da reunião realizada em 11 de março de 2006**. Bella Vista Clube de Campo. **Anais...** São Lourenço do Oeste-SC, Brasil: 11 mar. 2006.
- DIAS, T. **Governança pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional**. 2012. 356 p. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2012.
- DIAZ-SERRANO, L.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Decentralization and the Welfare State: What Do Citizens Perceive? **Social Indicators Research**, p. 411–435, 2014.
- DIGNAN, T. Regional disparities and regional policy in the European Union. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 11.2, p. 64+, 1995.
- DILLINGER, W. **Decentralization, politics and public services**: LA1 Economic Notes Series; n° 2. Washington, DC, USA: 1995. Disponível em: <[http://documents.worldbank.org/curated/en/1995/06/16687476/decentralization-politics-public-services-descentralizacao-politica-e-servicos#](http://documents.worldbank.org/curated/en/1995/06/16687476/decentralization-politics-public-services-descentralizacao-politica-e-servicos-publicos#)>. Acesso em: 4 out. 2015.
- ECONOMIC SCIENCES PRIZE COMMITTEE. **Jean Tirole: Market Power and Regulation Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2014**. Stockholm, Swedish: [s.n.]. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2014/advanced-economicsciences2014.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.
- EURADA. **Creation, Development and Management of RDAs: Does it have to be so difficult? Development**. Brussels, Belgium: [s.n.].
- EURADA. **Human Capital Development for Knowledge Economy: a new role for RDAs** Maribor, Slovenia, 2011. Disponível em: <http://www.eurada.org/files/Maribor_KEN_6_6_2011.pdf>. Acesso em: 24 maio. 2015.
- EURADA. **Overview & Missions**. Disponível em: <http://www.eurada.org/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=71&lang=en>. Acesso em: 1 mar. 2016.
- EZCURRA, R.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Does Economic Globalization affect Regional Inequality? A Cross-country Analysis. **World Development**, v. 52, p. 92–103, 2013.
- FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 46–85, dez. 2006.
- FAVARETO, A. S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.
- FECAM. **Missão e Visão**. Disponível em: <http://www.fecam.org.br/conteudo/index.php?cod_menu=301>. Acesso em: 15 nov. 2016.
- FERNÁNDEZ, V. R.; GÜEMES, M. C.; MAGNIN, J. P. Buscando los «puentes perdidos» del nuevo regionalismo Dinámicas productivas y calidad socioeconómica territorial. **Cuadernos de CENDES**, v. 24, n. 067, p. 63–93, 2007.
- FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. Administração, p. 212–228, 2010.

- FINOT, I. **Descentralización en América Latina: teoría y práctica**: Gestión Pública. Santiago, Chile: CEPAL, maio 2001. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/7261>>. Acesso em: 27 set. 2015.
- FINOT, I. Los procesos de descentralización en América Latina. **Investigaciones Regionales**, n. 10, p. 173–205, 1 jun. 2007.
- FREY, K. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política**, n. 15, p. 83–96, nov. 2000.
- FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 6^a. ed. São Paulo-SP, Brasil: Editora Paz e Terra, 1983.
- FURTADO, C. Trabalhei como um condenado. In: QUEIROZ, R. DE (Ed.). . **Celso Furtado 80 anos: homenagem da Paraíba**. 1. ed. João Pessoa: SEBRAE-PB, 2001.
- GALA, P. A Teoria Institucional de Douglas North. **Revista de economia política**, v. 23, n. 2, p. 89–105, 2003.
- GONÇALVES, A. D. **Encruzilhadas ao Desenvolvimento: O estudo de uma problemática socioambiental na região de São Joaquim**. 2007. 158 p. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.
- GOULART, M. S. B. *et al.* Controle social do orçamento regionalizado em SC: Análise dos registros das reuniões deliberativas do Conselho de Desenvolvimento Regional de Itajaí no período de 2008 a 2010. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 8, n. 3, p. 76–98, 2012.
- GOULARTI, J. G. Orçamento estatal regionalizado: a experiência de Santa Catarina. **Revista NECAT**, v. 2, n. Economia, p. 6–24, 2013.
- GOULARTI, J. G. **Um decênio das Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: o que mudou?**. VIII Encontro de Economia Catarinense. **Anais...** Rio do Sul-SC, Brasil: 2014. Disponível em: <http://www.apec.unesc.net/VIII_EEC/sesoes_tematicas/7 - Eco Reg. Urbano/UM DEC%C3%8ANIO DAS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.pdf>
- GRUPO RIC. **O Grupo**. Disponível em: <<http://www.gruporic.com.br/grupo>>. Acesso em: 17 nov. 2014.
- GUIMARÃES, M. DO C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 23, p. 1–17, 2002.
- HACK, K. M.; FILIPPIM, E. S. O difícil equilíbrio entre descentralização, desenvolvimento e participação: o caso dos Conselhos de Desenvolvimento Regional no Estado de Santa Catarina. **Desenvolvimento em Questão**, v. 8, n. 16, p. 11–43, 2010.
- HAGGARD, S. La Reforma del Estado en América Latina. **Reforma y democracia**, v. 11, n. 11, p. 187–215, 1998.
- HEUKO, J. V. A. **A descentralização da gestão pública em Santa Catarina e seus reflexos nas escolas de educação básica da rede pública estadual em Canoinhas**. 2013. 189 p. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade do Contestado, Canoinhas-SC, 2013.
- HIGGINS, S. S. **Os Fundamentos Teóricos do Capital Social**. 1. ed. Chapecó: Argos, 2005.
- HOOGHE, L.; MARKS, G.; SCHAKEL, A. H. **The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies (1950-2006)**. 1. ed. Amsterdam: Routledge, 2010.
- IBGE. **Características da População e dos Domicílios: Resultados do Universo**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_po

- pulacao/caracteristicas_da_populacao_tab_municipios_zip_xls.shtm>. Acesso em: 8 abr. 2016.
- JUNQUEIRA, L. A. P. Novas Formas De Gestão Na Saúde: Descentralização E Intersetorialidade. **Saúde e Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 31–46, 1997.
- LAMBRANHO, L. Tribunal de Contas de Santa Catarina encontra gerente analfabeto em Secretaria Regional. **Notícias do Dia**, 23 mar. 2015.
- LAURINDO, K. W. *et al.* **Descentralização em Santa Catarina: estudo da 36ª Secretaria de Desenvolvimento Regional de Braço do Norte**. Anais do IV Seminário de Ciências Sociais Aplicadas: desenvolvimento sócio-econômico, uma abordagem interdisciplinar. **Anais...** Criciúma, Brasil: 2014. Disponível em: <<http://periodicos.unesc.net/index.php/seminariocsa/article/viewFile/1516/1439>>. Acesso em: 28 set. 2014.
- LEITE, C. K. DA S.; FONSECA, F. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. **Organizações & Sociedade**, v. 18, n. 56, p. 99–117, mar. 2011.
- LINDER, M. C. **A contribuição das SDRs para o desenvolvimento regional em Santa Catarina no período recente: o caso de São Joaquim**. 2010. 100 p. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau-SC, 2010.
- LOBO, T. Descentralização - uma alternativa de mudança. **Revista Administração Pública**, v. 22, n. 1, p. 14–24, 1988.
- LOBO, T. Descentralização: conceito, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, v. 74, n. 3, p. 5–10, 1990.
- LOBO, T.; AFONSO, J. R. R. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 14, n. 2, p. 3–36, 1996.
- MAGRI, K.; LAMBRANHO, L.; MOREIRA JR., R. Documento SDR: Mais da metade dos servidores das SDR têm filiação partidária. **Notícias do Dia**, 20 set. 2014a.
- MAGRI, K.; LAMBRANHO, L.; MOREIRA JR., R. Documento SDR: “Vamos modificar o perfil”, assegura Secretário da Fazenda Antonio Gavazzoni. **Notícias do Dia**, 20 set. 2014b.
- MARANGONI, G. Anos 1980, década perdida ou ganha? **Revista Desafios do Desenvolvimento**, v. 72, n. 9, p. 56–65, 2012.
- MARCON, M. T. DE R. **A trajetória dos processos de regionalização em Santa Catarina: escalas geográficas e atores sociais**. 2009. 422 p. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.
- MINAS GERAIS. **Fóruns Regionais**. Disponível em: <http://www.forunsregionais.mg.gov.br/Upload/arquivos/folder_de_apresentacao.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.
- MINAYO, M. C. DE S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14ª. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.
- MIRANDA, E. **Descentralização e territorialização do sistema de planejamento do desenvolvimento em Santa Catarina: uma análise sistêmica do período 2003-2010**. 2012. 298 p. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
- MONTECINOS, E. Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. **Revista Eure**, v. 31, n. 93, p. 77–88, 2005.
- NETTO, T. DE A. **A descentralização do Estado e a promoção de arranjos produtivos locais como instrumentos para o desenvolvimento regional em Santa Catarina**.

2009. 71 p. Monografia (Graduação). Graduação em Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2009.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: Temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2^a. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2004.
- O'NEILL, K. Decentralization as an Electoral Strategy. **Comparative Political Studies**, v. 36, n. 9, p. 1068–1091, 2003.
- OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 3, p. 1120–1149, 1999.
- OLIVEIRA, R. A. DE. **A experiência catarinense de descentralização administrativa: indicadores socioeconômicos e avaliação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (2003-2010)**. Florianópolis-SC: 2011.
- OLIVEIRA, L. Z. *et al.* Ações da Política de Desenvolvimento Territorial para Superar a Pobreza Rural: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 11, n. 1, p. 323–348, 2015.
- PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005.
- PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. **Eisforia**, v. 4, n. 4, p. 81–103, 2006.
- PIERA, A. P. La Descentralización en Montevideo: un itinerario innovador. **Cuadernos del CLAEH**, v. 17, n. 62, p. 93–107, 1992.
- PIKE, A. *et al.* In search of the “economic dividend” of devolution: spatial disparities, spatial economic policy, and decentralisation in the UK. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 62, n. SERC Discussion Paper, p. 10–28, 2010.
- PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.
- PRUD'HOMME, R. **On the Dangers of Decentralization Policy Research Working Paper: Policy Research Working Paper**. Washington DC., USA: The World Bank, 1995.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução Luiz Alberto Monjardim. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- REINA, D. *et al.* **Governança corporativa no desenvolvimento regional: uma análise da descentralização das ações no governo do estado de Santa Catarina**. XII SEMEAD. **Anais...** São Paulo, Brasil: FEA-USP, 2009. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/382.pdf>>. Acesso em: 30 maio. 2014.
- RODRÍGUEZ-POSE, A.; EZCURRA, R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. **Journal of Economic Geography**, v. 10, n. September 2009, p. 619–644, 2010.
- RODRÍGUEZ-POSE, A.; GILL, N. Is there a global link between regional disparities and devolution? **Environment and Planning A**, v. 36, n. 12, p. 2097–2117, 2004.
- RODRÍGUEZ-POSE, A.; TIJMSTRA, S. A. R.; BWIRE, A. **Fiscal decentralisation, efficiency, and growth: Economics and Social Sciences**. Madrid, Spain: 2007.
- ROVER, O. J. **Redes de poder e governança local: análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil**. 2007. 251 p. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- ROVER, O. J.; MUSSOI, E. M. A reinvenção da Relação Estado-sociedade através da gestão pública descentralizada: uma análise da descentralização política em Santa Catarina, Brasil. **Revista DRd**, v. 1, n. Desenvolvimento Regional, p. 65–80, 2011.
- SACHS, J. D. **Chapter 1: Introduction to sustainable development** New York, 2014.

- SAMBANIS, N.; MILANOVIC, B. Explaining Regional Autonomy Differences in Decentralized Countries. **Comparative Political Studies**, 2014.
- SANTA CATARINA. **Lei Complementar n° 243, de 30 de janeiro de 2003. Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo** *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis-SC, Brasil. ALESC, 31 jan. 2003. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>
- SANTA CATARINA. **Lei Complementar n° 284, de 28 de fevereiro de 2005. Estabelece modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo** *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis-SC, Brasil. ALESC, 28 fev. 2005. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>
- SANTA CATARINA. **Lei Complementar 381, de 07 de maio de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual** *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis-SC, Brasil. ALESC, 7 maio 2007. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>
- SANTA CATARINA. **Mensagem n° 156, Exposição de Motivos n° 197/2015 e Projeto de Lei n° 0260.8/2015. Dispõe sobre a transformação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional em Agências de Desenvolvimento Regional, extingue cargos e estabelece outras providências** *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis-SC, Brasil. Gabinete do Governador, 3 jul. 2015a.
- SANTA CATARINA. **Lei Ordinária 16.795, de 16 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a transformação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional em Agências de Desenvolvimento Regional, extingue cargos e estabelece outras providências** *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis-SC, Brasil. ALESC, 17 dez. 2015b. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>
- SCC/SC. **Termina hoje prazo para que pré-candidatos se desincompatibilizem de cargo público.** Disponível em: <http://sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&Itemid=&id=17&idGNG=75235&pgListGng=1>. Acesso em: 22 fev. 2016.
- SCC/SC. **Governo do Estado realizará encontros regionais para alinhar transformação das SDRs em Agências de Desenvolvimento Regional.** Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/mais-sobre-desenvolvimento-economico/governo-do-estado-realizara-encontros-regionais-para-alinhar-transformacao-das-sdrs-em-agencias-de-desenvolvimento-regional>>. Acesso em: 21 fev. 2016.
- SCHAFASCHEK, M. B.; MENEGHEL, S. M. A promoção do desenvolvimento regional por meio da universidade: um estudo sobre o PROESDE-SC. **Atos de Pesquisa em Educação**, v. 4, n. 3, p. 449–479, 2009.
- SCHNEIDER, A. Decentralization: Conceptualization and Measurement. **Studies in Comparative International Development**, v. 38, n. 3, p. 32–56, 2003.
- SDSN. **Uma agenda de ação para o desenvolvimento sustentável: relatório para o secretário geral da ONU**. 2013. 67 p.
- SECOM/SC. **Luiz Henrique entrega mais uma obra de acesso asfaltado no Oeste catarinense.** Disponível em: <http://www.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&Itemid=&id=17&idGNG=48386&pgListGng=1>. Acesso em: 8 abr. 2016.
- SECOM/SC. **Com inauguração em Paial, neste sábado, Santa Catarina passa a ter acesso asfaltado em todos os municípios.** Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/mais-sobre->

- transportes-e-estradas/6578-com-inauguracao-em-paial-neste-sabado-santa-catarina-passa-a-ter-acesso-asfaltado-em-todos-os-municipios>. Acesso em: 8 abr. 2016.
- SECRETARIA EXECUTIVA DE COMUNICAÇÃO. **Haddad propõe eleições para subprefeito**. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/9417>>. Acesso em: 10 fev. 2016.
- SED/SC. **PROESDE**. Disponível em: <<http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/graduacao/proesde-2/>>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- SEPLAN/BA. **Política Territorial**. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=51>>. Acesso em: 20 mar. 2016.
- SEWELL, D. O. “The Dangers of Decentralization” according to Prud’homme: some further aspects. **The World Bank Research Observer**, v. 11, n. 1, p. 143–150, 1996.
- SHAH, A. **Balance, Accountability, and Responsiveness: lessons about decentralization**: World Bank Policy Research Working Paper. Washington, DC, USA: 1999. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=623937>>. Acesso em: 2 jul. 2015.
- SILVEIRA, A. P. **A política de desconcentração administrativa: um relato do desenho governamental do Estado de Santa Catarina**. 2013. 119 p. Dissertação (Mestrado). Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR, 2013.
- SOUZA, A. DO N. **Laços e Entrelaços: o novelo dos comitês de bacia no Estado de São Paulo. Uma análise da governança do SIGRH São Paulo**. 2015. 273 p. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- SOUZA, C. Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. **Organizações & Sociedade**, v. 4, n. 9, p. 127–148, 1997.
- SPG/SC. **I Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional**. Florianópolis-SC, Brasil: Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina, set. 2012. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/1674952/>>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- STIGLITZ, J. E. Devolution, independence, and the optimal provision of public goods. **Economics of Transportation**, v. 4, n. 1-2, p. 82–94, 2015.
- TAVARES, H. M. Desenvolvimento, Região e Poder Regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, p. 11–26, 2011.
- TCE/SC. **Auditoria Operacional para avaliar o modelo de regionalização adotado pelo Governo do Estado por meio das Secretarias de Desenvolvimento Regional**. Florianópolis-SC, Brasil: 2014. 134 p.
- TCE/SC. **Relatório Técnico sobre as Contas do Governo do Estado - Exercício 2014**. Florianópolis-SC: 2015. 274 p.
- TECCHIO, A. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC)**. 2012. 183 p. Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
- TECCHIO, A. *et al.* Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el Território Meio Oeste Contestado. **Íconos - Revista de Ciencias Sociales**, v. 19, n. 53, p. 105–125, 1 set. 2015.
- THE WORLD BANK. **World Development Report 1999/2000 : entering the 21st century** (S. Yusuf et al., Eds.). Washington, DC, USA: [s.n.]. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1999/08/17396284/world-development-report-19992000-entering-21st-century>>. Acesso em: 4 out. 2015.

- THE WORLD BANK. **East Asia decentralizes: making local government work**. 1. ed. Washington, DC: The World Bank, 2005.
- TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 5, n. 1, p. 31–51, 1991.
- TOYOSHIMA, S. H. Instituições e Desenvolvimento Econômico - Uma análise crítica das idéias de Douglass North. **Estudos Econômicos**, v. 29, n. 1, p. 95–112, 1999.
- TURNES, V. A. **Avaliação dos 10 anos de implantação da descentralização administrativa do governo do estado de Santa Catarina**. Florianópolis: 2014.
- UNITED NATIONS. **The future we want. United Nations Conference on Sustainable Development: (A/RES/66/288)**. Rio de Janeiro-RJ, Brasil: 2012. 53p.
- VEIGA, J. E. DA. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/ NEAD), 2001.
- VON HALDENWANG, C. Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. **Revista EURE**, v. XVII, n. 50, p. 61–77, 1990.
- WEI, S.-J.; WU, Y. Globalization and Inequality: Evidence from Within China. 1 nov. 2001.

APÊNDICE A



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Centro de Ciências Agrárias
PPG em Agroecossistemas – Mestrado e Doutorado
 – *Modalidade Acadêmica* –



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Gostaria de convidá-lo/a a participar como voluntário/a da pesquisa que estou desenvolvendo para elaboração da minha dissertação de mestrado até então intitulada: “A recente descentralização catarinense: uma análise sobre as políticas orientadas ao desenvolvimento rural”. É orientada pelo Prof. Ademir Cazella e tem por objetivo geral analisar a reforma administrativa do estado de Santa Catarina quanto à atuação das Secretarias de Desenvolvimento Regional na execução e articulação de políticas públicas, especialmente as orientadas para o processo de desenvolvimento rural. Além da dissertação, esta pesquisa também é parte do projeto de pesquisa “Estudo de Iniciativas de Descentralização de Políticas Públicas Voltadas ao Desenvolvimento Rural em Santa Catarina” aprovado pelo edital de chamada pública FAPESC Nº 01/2014 – PROGRAMA UNIVERSAL. E de estudos do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (LEMATE).

Sua forma de participação consiste em responder um questionário e/ou permitir ser entrevistado/a a partir de um roteiro de perguntas, mas que devido à metodologia empregada, não se prenderão apenas a elas. Logo, são uma referência para a entrevista que poderá gerar novas questões. O objetivo destes é obter dados sobre a percepção de pessoas e organizações que, de alguma forma, estão ou estavam envolvidas no processo de descentralização administrativa do estado em Santa Catarina, ou após sua implementação. Ou ainda, se relacionam diretamente com as SDR. As informações oferecidas por você serão utilizadas exclusivamente para as finalidades científicas desta pesquisa e poderão ser apresentadas em eventos ou publicadas. Sua participação trará como benefício contribuir para compreensão do fenômeno estudado, possíveis sugestões de aperfeiçoamento da descentralização e para produção de conhecimento científico. Os riscos serão mínimos, podem gerar certo grau de desconforto ao ser abordado ou ao responder as questões elaboradas por poder envolver gravação e expressão de opinião sobre o tema.

A sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo por todos os pesquisadores envolvidos. Em qualquer publicação dos resultados desta pesquisa serão omitidas as informações que permitam identificá-lo/a. Dessa forma, será mínima a possibilidade de sua participação causar-lhe qualquer dano. E ainda assim, prestaremos assistência e tomaremos as medidas necessárias diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa, inclusive possível ressarcimento conforme preconiza a Resolução 466/2012, e ainda garantimos sua plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer tipo de penalização.

Essa pesquisa foi aprovada no Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina (CEPSH-UFSC) e atende a Resolução 466/2012 e suas complementares. Este documento será impresso em duas vias assinadas e rubricadas ficando uma em poder do participante. Em caso de dúvidas, outros esclarecimentos sobre esta pesquisa ou mesmo quiser retirar seu consentimento você poderá entrar em contato a qualquer momento com:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Centro de Ciências Agrárias
PPG em Agroecossistemas – Mestrado e Doutorado
– Modalidade Acadêmica –



- Vladimir Oganauskas Filho | Rod. Admar Gonzaga n° 1346, CEP 88034-001 - Itacorubi - Florianópolis/SC - Brasil | e-mail: florestavladimir@yahoo.com.br | Tel.: (48) 9661-0450.
- Prof. Ademir Cazella, Coordenador do LEMATE (<http://lemate.paginas.ufsc.br/>) | e-mail: ademir.cazella@ufsc.br | Tel.: (48) 3721-4817 ou 3721-2655.
- Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEPSH-UFSC) está localizado no prédio Reitoria II (Edifício Santa Clara), sala 401, rua Desembargador Vitor Lima, n° 222, Trindade, Florianópolis/SC. CEP 88040-400. Tel.: (48) 3721-6094 | e-mail: cep.propesq@contato.ufsc.br.

Florianópolis, _____ de _____ de 2016.

Li, fui esclarecido e compreendi este termo de consentimento bem como recebi uma via deste documento rubricada e assinada. Concordo em participar como voluntário desta pesquisa, sem remuneração ou ônus financeiro.

Participante:

Documento:

Em atendimento à Resolução n° 466 do Conselho Nacional de Saúde em 12 de dezembro de 2012, declaro o cumprimento das exigências contidas nos itens IV.1, IV.2 e IV.3 assim como deste documento.

Vladimir Oganauskas Filho

APÊNDICE B



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
 Centro de Ciências Agrárias
 PPG em Agroecossistemas – Mestrado e Doutorado
 – Modalidade Acadêmica –



Roteiro Entrevista Semiestruturada

Histórico:

1. A quanto tempo o senhor trabalha nesta ADR? Trabalhou em outras SDR anteriormente?
2. A quanto tempo trabalha no serviço público (municipal, estadual, federal?)
3. O senhor acompanhou as discussões sobre a descentralização administrativa no Gov. Luiz Henrique em 2003? De que forma? Chegou a acompanhar a sua implementação?
4. Se sim, como foi o processo de implementação na prática? Quem liderou o processo na SDR dessa região?
5. Quais as maiores dificuldades? Como foi a relação com os servidores da educação e de outros órgãos?
6. Quais os maiores apoiadores à criação das SDR na região? E os opositores? Porque?
7. Como acha que a população dos municípios vê as SDR? Acha que houve mudança dessa visão de 2003 até agora?
8. A população procura a SDR? Cidadãos individualmente ou representantes de alguma entidade/empresa, etc? Para quê?
9. Qual a importância que as SDR têm e/ou tiveram? Algo mudou devido a ela? O que?

Políticas Públicas:

10. Quais as ações das SDR que o senhor/a considera mais relevantes? Favor informar o motivo de considerar mais relevante para cada uma delas.
11. Existem ações da SDR que consideram inovadoras? Quais? E porquê as consideram inovadoras?
12. Quais ações que considera voltadas ao desenvolvimento rural que a SDR realiza atualmente, e qual a função da SDR para cada uma delas?
13. O senhor/a conhece a Política de Territórios da Cidadania do Gov. Federal? O que sabe sobre ela?
14. Sabe se existe alguma relação entre as SDR e o Conselho Territorial? Se não, por quê? Que tipo de relação existe? Existem trabalhos conjuntos? Quais?
15. Já ocorreram reivindicações/manifestações na SDR? Quem organizou? O que reivindicavam?
16. A SDR participa/participou de mediação de conflitos? Quais?
17. Para você qual foi o principal papel das SDR?





UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Centro de Ciências Agrárias
PPG em Agroecossistemas – Mestrado e Doutorado
– Modalidade Acadêmica –



18. Qual sua opinião sobre a transformação das SDR em ADR?
19. Melhor com ou sem SDR e porquê?
20. Após as reuniões ocorridas em janeiro entre Casa Civil/Planejamento/ADR o que ficou decidido? O que mudou para esta ADR?
21. Qual o novo papel do CDR? (perdeu poder deliberativo)
22. O que se pretende com a criação do Colegiado Geral de Governo?
23. Quais informações possui sobre o DESENVESC? O que acha deste Conselho?



APÊNDICE C

Quadro 7 – Síntese das tipologias da descentralização segundo diferentes autores

	Rojas (1974)	Rondinelli (1989)	Palma e Ruffin (1989)	Boisier Etcheverry (1990, 2007)	Lobo (1988, 1990)	Von Haldenwang (1990)	Tobar (1991)	Piera (1992)	Campbel, Brakarzy Silverman (1991) + Silverman (1992)	Medici (1994)	Bennett (1994) + PNUD (1993) + Eguino (1996)	Finot (2001)	Guimarães (2002)	Abrucio (2006)	Falleti (2006)
DESCONCENTRAÇÃO NÃO É DESCENTRALIZAÇÃO	Desconcentração				Desconcentração		Desconcentração	Desconcentração		Desconcentração	Desconcentração	Desconcentração		Desconcentração	Desconcentração
DIMENSÃO ADMINISTRATIVA	Horizontal a órgãos dentro da Vertical a órgãos deslocados territorialmente	Desconcentração a autoridades designadas, definitiva	Desconcentração a autoridades designadas, definitiva	Descentralização a organismos com personalidade jurídica indireta	Plano Horizontal a administração indireta	Descentralização Funcional	Delegação de Funções	Plano Político-Descentralização Administrativa		Descentralização da administração direta para indireta	Descentralização	Operação Descentralização Operacional	Plano Político-Descentralização Administrativa	Descentralização	
		Desconcentração	Desconcentração	Desconcentração	Desconcentração	Desconcentração	Desconcentração ou Descentralização Administrativa	Desconcentração ou Descentralização Administrativa	Desconcentração ou Descentralização Administrativa	Desconcentração ou Descentralização Administrativa	Desconcentração ou Descentralização Administrativa	Desconcentração ou Descentralização Administrativa	Desconcentração ou Descentralização Administrativa	Desconcentração ou Descentralização Administrativa	Desconcentração ou Descentralização Administrativa
	Delegação a organizações	Delegação a autoridades eleitas,	Delegação a autoridades eleitas,	Delegação a autoridades eleitas,	Delegação a autoridades eleitas,	Delegação Burocrática	Descentralização	Descentralização	Principal-Agente a governos locais	Descentralização	Delegação a governos locais	Delegação a governos locais	Delegação a governos locais	Descentralização a níveis subnacionais	Descentralização a níveis subnacionais
DIMENSÃO POLÍTICA	Descentralização a comunidades	Devolução a governos locais	Descentralização a autoridades eleitas, Política Funcional Territorial	Descentralização Política Funcional Territorial	Plano Vertical Dimensão Político- a governos locais	Descentralização Devolução funcional Devolução geral Delegação política	Descentralização Descentralização	Plano Político-Descentralização a autoridades	Opção Pública Local a eleições locais	Descentralização para o nível	Devolução a governos locais	Provisão Descentralização a processos políticos comunidades locais organizações sociais	Descentralização a autoridades Funcional Territorial	Descentralização a governos locais	Descentralização a autoridades
DIMENSÃO ECONÔMICA					Dimensão Financeira a governos locais					Descentralização depende de recursos Descentralização a partir de recursos do			Devolução a autoridades	Descentralização a níveis subnacionais	
		Privatização a empresas privadas	Privatização a empresas privadas	Privatização a empresas privadas	Plano Estado/sociedade Privatização	Descentralização Econômica Privatização Desregulação	Descentralização Como Estratégia de Redução do Gasto Privatização Terceirização Descentralização				Descentralização para fora dos governos a mercados a quase-mercados	Produção Descentralização a competição	Privatização	Descentralização Privatização Concessões	
DIMENSÃO SOCIAL		a organizações sociais			a sociedade civil		Descentralização a sociedade civil	Plano Político-Descentralização a sociedade civil			a ONGs		Plano Político-Descentralização a sociedade civil Funcional Territorial	Descentralização a comunidades a ONGs	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Finot (2001), Binotto *et al.* (2003), Boisier E. (1990b, 2007), Lobo (1988, 1990), Von Haldenwang (1990), Tobar (1991), Piera (1992), Guimarães (2002), Falleti (2006).

APÊNDICE D

Quadro 8 – Comparativo das competências legais das SDR e da ADR

Lei 243/2003 (Art. 55)	Lei 284/2005 (Art. 72)	Lei 381/2007 (Art. 77)	Lei 16.795/2015 (Art.4º)
I - representar o Governo do Estado no âmbito da respectiva região, bem como articular as suas ações, promovendo a integração regional dos diversos setores da administração pública;	I - representar o Governo do Estado nas respectivas regiões;	I - representar o Governo do Estado nas suas respectivas regiões;	I – representar o Poder Executivo nas suas respectivas regiões;
II - promover a compatibilização do planejamento regional com as metas do Governo do Estado e com as necessidades da região;	II - elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional, em articulação com as Secretarias de Estado Setoriais, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento e com a participação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável;	II - elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional, de forma articulada com as Secretarias de Estado Setoriais, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento e com a participação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável;	II – elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento (SPG);
III - implementar as prioridades da região, conforme definidas no Congresso Estadual de Planejamento Participativo e nas reuniões do Orçamento Regionalizado;	III - articular as suas ações, promovendo a integração dos diversos setores da Administração Pública Estadual;	III - articular as suas ações, promovendo a integração dos diversos setores da Administração Pública Estadual;	III – articular suas ações, promovendo a integração dos diversos setores da Administração Pública Estadual;
IV - realizar a execução das atribuições finalísticas das Secretarias de Estado Centrais, mediante a coordenação destas, nos termos de decreto do Chefe do Poder Executivo;	IV - promover a compatibilização do planejamento e das necessidades regionais com as metas do Governo do Estado;	IV - promover a compatibilização do planejamento e das necessidades regionais com as metas do Governo do Estado;	IV – promover a compatibilização do planejamento e das necessidades regionais com as metas do Estado;
V - participar da elaboração de projetos e programas a cargo de órgãos estaduais e que se relacionem especificamente com o desenvolvimento da região;	V - executar os programas e ações governamentais descentralizados das Secretarias de Estado Setoriais;	V - executar os programas, projetos e ações governamentais próprios, ou por intermédio da descentralização dos créditos orçamentários e financeiros das Secretarias de Estado Setoriais e das entidades da Administração Indireta, nos termos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual;	V – executar os programas, projetos e ações governamentais para a consecução de obras e serviços públicos na região de abrangência ou coordenar a sua execução;
VI - elaborar o respectivo regimento interno, resguardando as particularidades regionais e sazonais;	VI - elaborar os respectivos regimentos internos, observando as particularidades regionais;	VI - elaborar os respectivos regimentos internos, observando as particularidades regionais;	VI – realizar reuniões periódicas com o Conselho de Desenvolvimento Regional para discutir, propor e planejar assuntos de interesse da região de abrangência;
VII - participar da elaboração de projetos, programas e ações a cargo de órgãos estaduais que se relacionem especificamente com o desenvolvimento da região;	VII - executar obras e serviços públicos na região de abrangência, ou coordenar a sua execução;	VII - executar obras e serviços públicos na região de abrangência, ou coordenar a sua execução;	VII – apoiar os Municípios na execução de programas, projetos e ações, com vistas ao desenvolvimento sustentável regional e municipal;
VIII - colaborar na sistematização das propostas formuladas no Congresso Estadual do Planejamento Participativo e nas audiências do Orçamento Regionalizado;	VIII - realizar reuniões periódicas com o Conselho de Desenvolvimento Regional para propor, planejar e deliberar sobre assuntos de interesse da região;	VIII - realizar reuniões periódicas com o Conselho de Desenvolvimento Regional para propor, planejar e deliberar sobre assuntos de interesse da região;	VIII – apoiar a sociedade civil organizada por meio de convênios, acordos ou instrumentos congêneres;
IX - coordenar a execução ou executar as obras e serviços no âmbito da respectiva região de abrangência;	IX - implementar as prioridades e deliberações definidas nos Conselhos de Desenvolvimento Regional, no Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais e nas audiências do Orçamento Regionalizado;	IX - implementar as prioridades e deliberações definidas nos Conselhos de Desenvolvimento Regional, no Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais e nas audiências do Orçamento Regionalizado;	IX – coordenar a elaboração e implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional, integrando esforços e recursos do Estado, dos Municípios, da sociedade civil organizada e da iniciativa privada;
X - coordenar as ações de desenvolvimento regional que lhe são afetas; e	X - apoiar os municípios na execução dos programas e ações, visando ao desenvolvimento sustentável regional e municipal;	X - apoiar os municípios na execução dos programas, projetos e ações, visando ao desenvolvimento sustentável regional e municipal;	X – promover estudos para a instituição de consórcios, bem como de regras de funcionamento desses em âmbito regional;
XI - apoiar o desenvolvimento municipal.	XI - apoiar a sociedade civil organizada, por meio de convênios ou acordos;	XI - apoiar a sociedade civil organizada, por meio de convênios acordos ou instrumentos congêneres;	XI – participar da elaboração de programas de pesquisa na área educacional da rede pública do Estado e acompanhar a sua execução, de forma articulada com a Secretaria de Estado da Educação (SED);
	XII - coordenar a elaboração e implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional, integrando esforços e recursos do Estado, dos municípios, da sociedade civil organizada e da iniciativa privada;	XII - coordenar a elaboração e implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional, integrando esforços e recursos do Estado, dos municípios, da sociedade civil organizada e da iniciativa privada;	XII – sistematizar e emitir relatórios periódicos de acompanhamento e controle de alunos, escolas e profissionais do magistério, de construção e reforma de prédios escolares e de aplicação de recursos financeiros destinados à educação, de forma articulada com a SED;
	XIII - realizar o planejamento e a execução orçamentária;	XIII - realizar o planejamento e a execução orçamentária;	XIII – realizar estudos e levantamentos socioeconômicos com o objetivo de mapear as áreas demandantes de habitação popular, de forma articulada e em conjunto com a Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST) e a Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB).
	XIV - executar a manutenção rotineira das rodovias do Plano Rodoviário Estadual - PRE, mediante a transferência dos equipamentos e a descentralização dos créditos orçamentários e financeiros do Departamento Estadual de Infra-Estrutura - DEINFRA para as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional;	XIV - executar a manutenção rotineira das rodovias do Plano Rodoviário Estadual - PRE, mediante a transferência dos equipamentos e a descentralização dos créditos orçamentários e financeiros do Departamento Estadual de Infra-Estrutura - DEINFRA;	

<p>XV - coordenar e executar programas e ações que atendam as funções públicas de interesse comum especificadas na Lei Complementar nº 104, de 4 de janeiro de 1994, no âmbito da região metropolitana em que estiver inserida; e</p>	<p>XV - promover estudos para instituição de consórcios, bem como de regras de funcionamento no âmbito regional;</p>
<p>XVI - promover estudos para instituição de consórcios, bem como de regras de funcionamento no âmbito metropolitano e regional.</p>	<p>XVI - executar, de forma articulada com a Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão, programas, projetos e ações governamentais da área da Segurança Pública, nos termos do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual;</p>
	<p>XVI - executar, de forma articulada com a Secretaria de Estado da Segurança Pública, programas, projetos e ações governamentais da área da Segurança Pública, nos termos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual; (NR) (Redação do inciso dada pela LC 534/11).</p> <p>XVII - executar, de forma articulada com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, a política estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação, definida pelo Conselho Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação - CONCITI;</p> <p>XVIII - acompanhar e participar da elaboração e execução de Programa de pesquisa na área educacional da rede pública do Estado, de forma articulada com a Secretaria de Estado da Educação;</p> <p>XIX - sistematizar e emitir relatórios periódicos de acompanhamento e controle de alunos, escolas, profissionais do magistério, de construção e reforma de prédios escolares e aplicação de recursos financeiros destinados à educação, de forma articulada com a Secretaria de Estado da Educação;</p> <p>XX - realizar estudos e levantamentos sócioeconômicos objetivando o mapeamento das áreas demandantes de habitação popular de forma articulada e em conjunto com a Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação e COHAB;</p> <p>XXI - participar da execução dos programas, projetos e ações, das áreas de habitação popular, urbana ou rural, de forma articulada e em conjunto com a Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação e a COHAB;</p> <p>XXII - executar os programas, projetos e ações de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias e instalações correlatas;</p> <p>XXIII - executar a política formulada pela Secretaria de Estado da Infra-Estrutura e pelo Departamento Estadual de Infra-Estrutura - DEINFRA, para a administração da infra-estrutura de transportes, edificações e obras hidráulicas, compreendendo sua construção, operação, manutenção, restauração, reposição, adequação de capacidade e ampliação;</p> <p>XXIV - construir e reformar terminais rodoviários de passageiros e cargas, abrigos de passageiros, terminais hidroviários de passageiros e atracadouros;</p> <p>XXV - implantar e pavimentar pátios de manobra e vias de circulação interna de Terminais de Passageiros;</p> <p>XXVI - adquirir e reformar balsas e outros equipamentos de apoio ao transporte hidroviário de passageiros;</p> <p>XXVII - responsabilizar-se pela operação, conservação e manutenção dos sistemas de contenção de cheias;</p> <p>XXVIII - zelar pela segurança e bem estar dos usuários do transporte de passageiros sob sua jurisdição, de forma articulada com o Departamento de Transportes e Terminais - DETER;</p> <p>XXIX - executar atividades de dragagem e captação de água mediante a descentralização dos créditos orçamentários e financeiros da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina - CIDASC;</p> <p>XXX - executar os programas, projetos e ações da política estadual de esporte de forma articulada com a Fundação Catarinense de Esporte - FESPORTE.</p>

APÊNDICE E

Quadro 9 – Reuniões do Desenvesc

DATA	MUNICÍPIO	PAUTA
08/09/2003	Florianópolis	Instalação e posse do DESENVESC.
18/12/2003	Florianópolis	1) Regimento Interno Desenvesc (discussão e aprovação); 2) Elaboração do Plano Plurianual – PPA 2004-2007 e Masterplan (SPG); 3) Prioridades do Plano de Governo (Plano 15) – metas para o desenvolvimento; 4) Programa de descentralização administrativa do governo de SC - Etapas cumpridas e a cumprir (SPG); 5) Projeto “Caravana para o Desenvolvimento de SC” (SPG).
30/01/2004	?	1) Fundo Pró-Emprego - Assinatura de Convênios de Operacionalização Secretaria de Estado da Fazenda - Agentes Financeiros: BESC/BADESC; 2) O ensino superior em Santa Catarina e sua contribuição ao processo de desenvolvimento estadual – Estudo sobre o desalinhamento dos ensinos técnico e superior às vocações econômicas regionais – (SED e SPG); 3) Projetos e Parcerias para o Desenvolvimento de Santa Catarina FECAM/FORUMCAT/PNUD – (SPG); 4) O Programa Estadual de Parcerias Público Privadas – PPP; 5) A interligação do Gasoduto Brasil/Argentina (Santa Catarina-Misiones).
29/03/2004	?	1) Criação da Câmara de Gestão do Desenvolvimento de Aglomerações Produtivas e Redes de Empresas de Santa Catarina - (BRDE/FORUMCAT); 2) O ensino superior em Santa Catarina e seu alinhamento com as vocações regionais: Apresentação – (SPG e SED); 3) Soluções para a distribuição e geração de energia em Santa Catarina: o aproveitamento dos dejetos suínos na geração de energia elétrica como alternativa para a recuperação ambiental na Região Oeste – (CELESC); 4) Gasoduto Brasil/Argentina – (Santa Catarina/Misiones) – Novos encaminhamentos - (CDR São Miguel do Oeste); 5) Ampliação do Acordo de Cooperação com o Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento – PNUD – (SPG); 6) Relato sobre Projeto “Caravana do Desenvolvimento”.
27/07/2004	?	1) Projeto Costa do Encanto – Desenvolvimento Integrado da Atividade Turística na Região de Joinville – (SDR); 2) Os dejetos suínos e a degradação ambiental – encaminhamentos do grupo de trabalho; 3) A cobrança do ICMS nas fronteiras dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul; 4) Masterplan – Estudo dos eixos catarinenses de desenvolvimento e integração; 5) Parcerias Público Privadas (PPP) – Estágio Atual; 6) Contribuição do Fórum de Ensino Superior de Santa Catarina à Reforma Universitária.
30/09/2005	Criciúma	1) Palavra do Governador; 2) Leitura e Aprovação da Ata da Reunião Anterior; 3) Projeto Meu Lugar e o Plano Catarinense de Desenvolvimento (Anita Pires – Diretora Geral SPG); 4) Fórum Catarinense Permanente sobre o Controle da Poluição Ambiental por Dejetos Suínos – Relato das ações desenvolvidas (Eng. Hugo Gosmann – Pesquisador EPAGRI); 5) Levantamento dos Projetos e Ações Convergentes – Sebrae/Instituições Governamentais (Norton Flores Boppré – Diretor Desenvolvimento Econômico SPG); 6) Autorização para criação no âmbito do DESENVESC da Câmara Setorial de Tecnologia da Informação (Norton Flores Boppré – Diretor Desenvolvimento Econômico SPG); 7) Assuntos Gerais – Manifestações dos Senhores Conselheiros.
09/12/2005	Brusque	?
11/03/2006	São Lourenço do Oeste	1) Palavra do Governador; 2) Leitura e Aprovação da Ata da Reunião Anterior; 3) Descentralização do Orçamento; 4) Plano Catarinense de Desenvolvimento; 5) Assuntos Gerais – Manifestações dos Senhores Conselheiros.
18/07/2006	São Joaquim	1) Palavra do Governador; 2) Leitura e Aprovação da Ata da Reunião Anterior; 3) Proposta de revisão do momento do pagamento de ICMS; 4) Assinatura do Contrato do Incentivo do PRODEC; 5) Indicação de representante da sociedade civil para o Instituto Celso Ramos; 6) Palestra sobre "Kit da Casa Própria" 7) Assuntos Gerais.
14/02/2008	Florianópolis	1) Palavra do Governador; 2) Leitura e Aprovação da Ata da Reunião Anterior; 3) Apresentação dos objetivos e ações das Câmaras Setoriais: a) Sr. Nelson Casarotto Filho (BRDE), presidente da Câmara de Arranjos Produtivos Locais e Redes de Empresas Catarinenses; b) Sr. Jeziel Montanha (BLUSOFT), presidente da Câmara de Câmara Setorial de Tecnologia da Informação; 5) Deliberações sobre as resoluções 001/2004 e 002/2005; 6) Deliberação sobre o Regimento Interno do DESENVESC; 7) Palestra "Economia e Sustentabilidade: o novo papel da Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável" (Sr. Secretário); 8) Suspensão da reunião para evento de assinatura do convênio AGESC/ANEEL; 9) Palestra sobre estratégias de desenvolvimento do governo estadual (Sr. Governador); 10) Assuntos Gerais.
04/04/2008	Itapiranga	1) Palavra do Governador com Palestra sobre estratégias de desenvolvimento do governo estadual; 2) Palavra do Secretário Vinícius Lummertz Silva sobre o ordenamento urbano vocacional do litoral de Santa Catarina e suas bacias hidrográficas; 3) Debate sobre o tema da Palestra; 4) Encerramento.

Fonte: Elaborado pelo autor.