

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SANTA CATARINA: A DIMENSÃO POLÍTICA DO PLANEJAMENTO REGIONAL¹

Vladimir Oganauskas Filho¹

Ademir Antonio Cazella²

Fábio Luiz Búrigo³

Andréia Tecchio⁴

Resumo

Este artigo visa a analisar o instrumento de planejamento da descentralização administrativa catarinense sob a perspectiva da dimensão política. Para tanto, utiliza-se a legislação pertinente, documentos oficiais e a literatura científica. A reforma administrativa implantada no Estado de Santa Catarina em 2003 previa os Planos de Desenvolvimento Regional. Estes Planos poderiam ampliar o poder político das secretarias regionais dando-lhe mais autonomia e fortalecendo a descentralização. Contudo, verificou-se que as disputas políticas entre secretários regionais, secretários setoriais e parlamentares, além da insuficiência técnica nas secretarias e conselhos regionais, tornou os Planos inócuos, pois não conseguiram servir de guia para processos de desenvolvimento, tampouco de atuação gerencial desses órgãos.

PALAVRAS-CHAVE: Descentralização Administrativa. Plano de Desenvolvimento Regional. Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR). Administração Pública.

¹ Mestre em Agroecossistemas pela UFSC /. E-mail: florestavladimir@yahoo.com.br. **Grupo de Trabalho: Análise de Experiências de Gestão do Planejamento do Desenvolvimento Regional.**

² Pesquisador-docente da UFSC / E-mail: ademir.cazella@ufsc.br. **Grupo de Trabalho: Análise de Experiências de Gestão do Planejamento do Desenvolvimento Regional**

³ Pesquisador-docente da UFSC / E-mail: fabio.burigo@ufsc.br. **Grupo de Trabalho: Análise de Experiências de Gestão do Planejamento do Desenvolvimento Regional**

⁴ Doutoranda em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade na UFRRJ / E-mail: deiatecchio@yahoo.com.br. **Grupo de Trabalho: Análise de Experiências de Gestão do Planejamento do Desenvolvimento Regional**

Introdução

A mais recente reforma administrativa do Estado de Santa Catarina tem como marco referencial o Plano de Governo – Plano 15 –, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), formulado nas eleições de 2002. Em janeiro de 2003, o então recém-eleito governador Luiz Henrique da Silveira (2003-2010) encaminhou à Assembleia Legislativa um Projeto de Lei Complementar propondo diversas medidas descentralizadoras. Depois de aprovado pelos deputados estaduais esse projeto, sancionado como Lei Complementar n° 243/2003, estabeleceu uma nova estrutura administrativa ao poder executivo estadual. Na época, foram criadas 29 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR), que teriam o mesmo status das secretarias setoriais. Também foram instalados em cada SDR os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR), bem como o Conselho Estadual de Desenvolvimento (Desenvesc) (SANTA CATARINA, 2003). Desde então, ocorreram duas reformas administrativas, em 2005 e em 2007. Essas reformas resultaram na ampliação do número de SDR para 36 e aumentaram as suas responsabilidades gerenciais e políticas para 30 competências.

A partir de 2007, as secretarias regionais passaram a assumir, ao menos formalmente, o conceito de agências de desenvolvimento regional, deixando de atuar como “minigovernos regionais”, como por algumas vezes essas secretarias passaram a ser chamadas. Com isso, as secretarias setoriais voltaram 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 agências de desenvolvimento, conforme dispõe a Lei 381/2007:

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).

As SDRs mantiveram a competência de elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), mas sob a coordenação das Secretarias Estaduais do Planejamento e a do Desenvolvimento Econômico Sustentável. A medida criou uma situação ambígua: as SDRs continuaram responsáveis pela elaboração de um tipo de planejamento de caráter mais estratégico, mas as secretarias setoriais voltaram a conceber e estruturar as políticas públicas a serem executadas pelo governo no plano estadual e regional, o que afetava, portanto, toda a condução das secretarias regionais. Essa situação foi mantida mesmo com a nova reforma administrativa promovida em 2015.

Este artigo teve como objetivo analisar o instrumento de planejamento da descentralização administrativa catarinense sob a perspectiva de sua dimensão política. O texto é composto pelas seguintes partes: As dimensões da descentralização, onde apresentamos a fundamentação teórica da multidimensionalidade conceitual da descentralização; os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa; a dimensão política da experiência catarinense de descentralização, em que analisamos o caso empírico de Santa Catarina; e as considerações finais.

2. As dimensões da descentralização

Pode-se afirmar que a descentralização trata da transferência de competências, recursos ou poderes de um órgão a outro, em um mesmo nível hierárquico ou não. Estudos destacam os distintos aspectos ou dimensões associados ao tema, o que imprime ao processo um caráter multidimensional (ARRETICHE, 2012); (BOISIER, 1990); (MONTECINOS, 2005); (PIERA, 1992); (SCHNEIDER, 2003); (HALDENWANG, 1990). A razão dessa pluralidade está nos campos disciplinares de origem dos estudiosos, sendo os mais frequentes a Ciência Política, Sociologia, Economia, Administração e Direito (GUIMARÃES, 2002). Organizar as dimensões de análise de determinada experiência de descentralização a partir desses diferentes campos disciplinares ajuda a identificar aspectos importantes a serem considerados em uma descentralização e, ao mesmo tempo, evidencia a possível autonomia presente entre esses aspectos. As dimensões mais comumente encontradas são a administrativa, a política, a fiscal/econômica e a

social.

Essas dimensões podem ser sintetizadas da seguinte forma: a dimensão **política** reporta-se à transferência de autonomia e poder político do nível central aos níveis subnacionais de governo, e está fundamentalmente associada à existência de processos eleitorais nos espaços descentralizados. A dimensão **administrativa** se refere à transferência de responsabilidades administrativas sobre bens e serviços públicos do nível central para os governos subnacionais. A dimensão **econômica** concerne à transferência de responsabilidades de atividades econômicas públicas, fundamentalmente fiscais e regulatórias, do nível central para o subnacional. E a dimensão **social** alude à transferência de poder, competências ou funções à sociedade civil das mais diversas formas para provisão de bens e serviços públicos. Um processo de descentralização pode ocorrer em apenas uma ou mais dimensões.

Arretche (2012) discute as conexões entre essas dimensões ao estudar as políticas públicas de saúde, educação, habitação, saneamento e transferência de renda no Brasil. A implantação de todas essas políticas públicas são, majoritariamente, de responsabilidade estadual ou municipal, quando se avalia a questão pela dimensão administrativa. No entanto, o poder decisório desses níveis de governo sobre essas políticas é restrito, pois elas são reguladas por normas da União (dimensão política), e estão dependentes, em grande parte, dos recursos financeiros oriundos do governo federal (dimensão econômica). Logo, Arretche (2012) concluiu que havia graus diferenciados de descentralização em cada uma das dimensões e que também variavam entre cada área de política.

3. Procedimentos metodológicos

Durante a elaboração do trabalho, efetuou-se o estudo da legislação pertinente, de documentos oficiais e da literatura científica. Além disso, foram realizadas quarenta e três entrevistas como forma de ampliar a base de dados e qualificar a pesquisa. 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, e outras em duas SDRs. Entre fevereiro e março de 2016, foram realizadas entrevistas na SDR de

Xanxerê e na de Joaçaba. Nessas duas regiões, foi efetuado 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, participaram das entrevistas quatorze servidores do estado (efetivos e não efetivos), que trabalham nas SDRs (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 regiõesⁱⁱ. Do poder municipal, arguiram-se quatro secretários de três municípios e um servidor, além de um prefeito. Da sociedade civil, foram ouvidos quatro funcionários de associações de municípios, três lideranças de trabalhadores, três lideranças patronais e oito lideranças de quatro partidos políticosⁱⁱⁱ. O somatório da composição social dos entrevistados ultrapassa o número de quarenta e três entrevistados, já que existem entrevistados que acumulam posições sociais diferentes. Em geral, essas situações ocorrem com lideranças partidárias, lideranças sindicais ou patronais, que atuam também como servidores públicos das SDRs.

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

Um aspecto metodológico relevante refere-se ao fato de esta pesquisa ter sido efetuada 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.

Outra opção metodológica foi seguir, sempre que possível, 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 a compreensão das questões políticas, administrativas, econômicas ou sociais que envolviam a criação e a atuação das SDRs. Cabe registrar também que a maioria das entrevistas foi realizada quando as SDRs já tinham sido transformadas em Agências de Desenvolvimento Regional (ADR) do ponto de vista jurídico, mas ainda estavam em uma fase de transição em termos operacionais. Até aquele momento, não houve qualquer alteração no quadro de servidores e nem mesmo das funções pertinentes a cada um em virtude dessa transformação.

4. A dimensão política da experiência catarinense de descentralização

O elemento central da experiência de descentralização catarinense foi a criação das SDRs. 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 SDRs são concebidas como a principal estrutura por meio da qual a descentralização se materializaria e, certamente, o sujeito a quem seriam transferidas determinadas competências, recursos ou poderes. A lógica se manteve para as ADRs que substituíram as SDRs com a Lei 16.795/2015.

Desde a reforma administrativa que criou as SDRs, as secretarias compunham a estrutura da administração direta do poder executivo estadual. 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 SDRs tivessem jurisdição sobre um determinado território formado por um conjunto específico de municípios e que suas sedes estariam localizadas em um desses municípios. Esse deslocamento do poder da capital do Estado para as regiões atribuiu característica territorial às SDRs.

Isso não significa que as SDRs tenham assumido, de fato, o papel de agências de desenvolvimento territorial no sentido da construção social do

desenvolvimento. As SDRs representam simplesmente a delimitação político-administrativa de um recorte geográfico, que se configura como um “território dado”, onde é possível deflagrarem-se processos descentralizados de desenvolvimento.

Da mesma forma, as SDRs não foram constituídas enquanto governos regionais propriamente ditos, já que não existem instâncias legislativas sob a sua jurisdição. Isso evidencia a falta de autonomia política, visto que seus dirigentes são diretamente subordinados ao poder central. Logo, não existiu uma transferência formal de poderes políticos, o que aconteceria caso essa transferência resultasse em um novo governo subnacional constituído por uma consulta eleitoral tendo como base o sufrágio universal. No entanto, isso não quer dizer que não existam elementos de descentralização do poder político. E, neste artigo, considera-se a atribuição de ações de planejamento regional às SDRs como um destes elementos.

O Plano de Desenvolvimento Regional está disposto no Inciso 2, do Artigo 77, da Lei381/2007, mas previsto já na Lei aprovada em 2003. Por essa Lei, o PDR poderia ser o instrumento capaz de ampliar de forma significativa o poder político das SDRs na medida em que elas teriam autonomia na sua elaboração e poderiam contar com os agentes sociais regionais para orientar as ações a serem realizadas. A partir desse Plano, as SDRs teriam melhores condições para superar suas limitações de autonomia, de forma a ampliar a força da descentralização. Isso fica mais evidente ao se verificar que as ações inseridas no Plano poderiam ir muito além de definição das prioridades nas obras de infraestrutura, como acabou ocorrendo. A legislação aprovada permitia propor alterações ou inovações no arcabouço legal, de modo a se criarem novas regulações econômicas e constituírem-se fundos de financiamento, ou mesmo elaborar políticas públicas específicas às necessidades regionais.

Embora esse leque de atribuições não signifique que os objetivos propostos nos Planos pudessem ser facilmente alcançados, do ponto de vista teórico, se as representações políticas e sociais, presentes nos CDRs, fossem articuladas conjuntamente, certamente o PDR se tornaria um mecanismo efetivo de pressão política e um instrumento de planejamento do desenvolvimento territorial.

Contudo, após duas tentativas de fortalecimento dos PDRs realizadas, uma entre 2004 e 2005 e outra em 2011, verificou-se que não foram utilizados como instrumentos de referência para gestão regional por várias razões: não existia sintonia desses instrumentos com os Planos Municipais e Estaduais; não foi verificada 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 o planejamento regional, o orçamento estadual e a execução financeira. (DIAS, 2012);(GOULARTI, 2013, 2014); (OLIVEIRA, 2011); (TURNES, 2014).

Segundo uma auditoria promovida pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), dos 13.514 projetos apresentados nos CDRs, entre 2008 e 2012, apenas um não foi aprovado, e somente 32% foram executados (TCE/SC, 2014). Verificou-se também que não existia qualquer tipo de discussão ou priorização a projetos de cunho regional, os projetos tinham caráter municipal (HACK; FILIPPIM, 2010); (TCE/SC, 2014). Essa questão foi igualmente apontada nos dois relatórios institucionais de avaliação da descentralização, elaborados por Oliveira (2011) e por Turnes (2014). Portanto, por essas análises, o CDR não estava cumprindo a sua principal finalidade, que era a de discutir e identificar as prioridades regionais, assim como acompanhar a execução do PDR, que deveria ser implementado a partir dos projetos a serem aprovados no Conselho.

A partir do trabalho de campo, verificou-se que, no caso da região de Joaçaba, a Associação de Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC) é que está cumprindo o papel de planejar e articular ações de desenvolvimento sem a participação de agentes da SDR. Esta Associação dos Municípios contratou uma empresa de planejamento em logística, que reuniu os prefeitos e empreendedores da região para traçar um plano específico na área de infraestrutura. Esse 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 esse plano específico, diversas reuniões com secretarias do Governo Estadual e Ministérios em Brasília foram realizadas para consecução dos objetivos definidos nesse plano. 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 de infraestrutura.

Segundo a maioria dos entrevistados dos três grupos sociais pesquisados, não existem discussões para se aprofundar a compreensão sobre as funções dos conselhos e dos conselheiros. Isso reforça a conclusão de alguns entrevistados que atribuem à cultura política pré-existente ao dizerem: “Prefeito sempre trabalhou como? Contato com deputado, contato com secretário [setorial]”. Os estudos de Hack e Filippim (2010), Oliveira (2011), Rover e Mussoi (2011) e Turnes (2014) apontam a falta de conhecimento por parte dos conselheiros dos CDRs, dos gestores, bem como quanto aos reais objetivos do CDR. Estes estudiosos consideram também que a inexistência de um programa de capacitação continuada e a descontinuidade da persistência inicial de coordenação e de monitoramento da descentralização por parte da Secretaria de Estado do Planejamento, explicam, em grande parte, a ineficácia dessa instância de planejamento regional. Da mesma forma, a não utilização dos PDRs como instrumentos efetivos de planejamento e de ampliação do poder político das SDRs 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) referente ao processo de descentralização italiano, iniciado na década de 1970^{iv}. 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, este estudioso do caso italiano verificou existirem melhorias na atuação dos governos regionais, na

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 SDRs tenha avançado no sentido de serem dotadas de capacidade para planejar o desenvolvimento regional ao longo dos doze anos de sua existência.

Sobre esse tema, é pertinente questionar se não faltou também uma dose de astúcia e/ou vontade política dos gestores das SDRs. 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 SDRs, 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

explícita 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 levariam a essa “falta de sintonia” entre essas instâncias merece ser analisado.

Segundo Birkner *et al.* (2010), o estabelecimento das SDRs, em conjunto com os CDRs 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, 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 SDRs. 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.

Em relação às ADRs, a análise foi limitada em virtude de ter se iniciado a sua implantação apenas em janeiro de 2016. Contudo, verifica-se que houve uma

diminuição do status do órgão: as SDRs compunham o primeiro escalão do governo, enquanto as ADRs se tornaram órgãos de segundo escalão e vinculados diretamente ao gabinete do governador. Os secretários regionais perderam poder político e passaram a ter menor remuneração. Além disso, mesmo o governador tendo ampla maioria na Assembleia Legislativa, houve tantas resistências para se transformarem as SDRs em ADRs que o Projeto levou quase um ano para ser aprovado. 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 as principais causas para essa demora a extinção de 106 cargos de livre nomeação (23% do total) e de 136 funções gratificadas (29% do total). Isso resultou no acirramento da disputa pela ocupação de espaços políticos entre partidos da base aliada do governador.

Considerações Finais

As SDRs chegaram a criar um espaço em que o secretário regional tornou-se um novo ator no jogo político regional. Tal fenômeno poderia modificar as tradicionais formas de mediação política existentes no contexto das unidades federativas do Brasil, calcadas em uma trinca de relações estabelecidas entre prefeitos, deputados e secretários setoriais.

Em princípio, as medidas inseridas na reforma de 2003 deveriam ter sido suficientes para proporcionar alguma distribuição de poder. Mas o tempo demonstrou que os secretários regionais não conseguiram sustentar politicamente essa nova composição de poder. Os secretários setoriais e, principalmente, os deputados atuaram de forma determinante para minar as principais finalidades almejadas às SDRs, quais sejam, as de coordenar ações de planejamento e de execução de políticas de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, fortalecer a sua influência política.

Constata-se que a descentralização não implica, necessariamente, diminuição nas relações tradicionais de poder, bem como de clientelismo ou uso do organismo

de Estado, para favorecimento de determinados grupos políticos ou econômicos de interesse do poder central.

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 SDRs, 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. Dessa forma, não parece ter sido apropriada a forma de divisão das atribuições entre as secretarias setoriais e as regionais, apesar de ter sido mantida na Lei 16.795/2015 que transformou as SDRs em ADRs.

Por fim, a análise sugere que essa Lei de 2015, ao retirar o poder deliberativo dos CDRs, tende a desestimular a participação dos agentes públicos e privados do território neste espaço. Ao manter as ADRs sem autonomia orçamentária, tendo o planejamento e a elaboração de políticas públicas concentrados nas secretarias setoriais, o governo do Estado, na prática, subtrai a possibilidade dessas Agências tornarem-se instrumentos efetivos para se encaminharem as ações discutidas e definidas nos Planos de Desenvolvimento Regional.

ⁱ Artigo elaborado a partir da dissertação de mestrado do primeiro autor, Oganauskas F. (2016), e contou com financiamento do projeto de pesquisa pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC).

ⁱⁱ 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.

ⁱⁱⁱ 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 Partido dos Trabalhadores (PT).

^{iv} 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, podem-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.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV;Fiocruz, 2012.

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. Disponível em: <http://www.ipacpesquisas.com.br/files/descentralizacao_sc.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

BOISIER E., S. La descentralización: un tema difuso y confuso. **Ensayos**, Santiago, Chile, n.5, 1990. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11362/8835>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

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 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2012. Disponível em: <<http://necat.ufsc.br/files/2011/10/Taisa-Dias.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016.

GOULARTI, J. G. Orçamento estatual regionalizado: a experiência de Santa Catarina. **Revista NECAT**, v. 2, n.4, p. 6–24, jul-dez, 2013. Disponível em: <<http://necat.ufsc.br/files/2012/03/REVISTA-4-NECAT-COMPLETA-Revisada-por-LM.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

GOULARTI, J. G. Um decênio das Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: o que mudou? In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE, 8, 2014, 08-09 maio, Santa Catarina. **Anais...** Santa Catarina: UNIDAVI, 2015. Disponível em: <http://www.apec.unesc.net/VIII_EEC/sessoes_tematicas/7 - Eco Reg. Urbano/UM DEC%C3%80ANIO DAS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

GUIMARÃES, M. DO C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações e Sociedade**, v. 9, n. 23, p. 1–17, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v9n23/03.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

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. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/752/75217742002.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

HALDENWANG, C von. Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. **Revista EURE**, v.17, n. 50, p. 61–77, 1990. Disponível em: <<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1046/151>>. Acesso em: 21 jun.2016.

LAURINDO, K. W. *et al.* Descentralização em Santa Catarina: estudo da 36ª Secretaria de Desenvolvimento Regional de Braço do Norte. In: SEMINÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS: DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO, 4, 2014, 22-23 maio, Santa Catarina. **Anais...** Santa Catarina: UNESC, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unesc.net/index.php/seminariocsa/article/viewFile/1516/1439>>. Acesso em: 28 set. 2014

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. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v31n93/art05.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

OGANAUSKAS F., V. **Descentralização Administrativa do Estado de Santa Catarina: caracterização e resultados (2003-2015)**. 2016. 155 f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis-SC, 2016.

OLIVEIRA, R. A. DE. **A experiência catarinense de descentralização administrativa: indicadores socioeconômicos e avaliação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (2003-2010)**. Florianópolis-SC: 2011. 178 p.

PIERA, A. P La Descentralización en Montevideo: un itinerario innovador. **Cuadernos del CLAEH**, v. 17, n. 62, p. 93–107, 1992.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

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- Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 1, n1, p. 65–80, 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/65/89>>. Acesso em: 21 maio

2016.

SANTA CATARINA (Estado). PODER EXECUTIVO. **Lei Complementar n° 243, de 30 de janeiro de 2003**: estabelece nova estrutura administrativa do Poder Executivo. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>

_____. _____. **Lei Complementar 381, de 07 de maio de 2007**: dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da administração pública estadual. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>

SCHNEIDER, A. Decentralization: Conceptualization and Measurement. **Studies in Comparative International Development**, v. 38, n. 3, p. 32–56, 2003. Disponível em: <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Schneider_Dece ntralization.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA **Auditoria Operacional para avaliar o modelo de regionalização adotado pelo Governo do Estado por meio das Secretarias de Desenvolvimento Regional**. Florianópolis-SC: TCE/SC, 2014.

TURNES, V. A. **Avaliação dos 10 anos de implantação da descentralização administrativa do governo do estado de Santa Catarina**. Florianópolis: 2014 30 p.