

A proposta de descentralização do governo de Santa Catarina: um estudo da SDR de Mafra

Lahra Neves Batista

Resumo

O Estado de Santa Catarina, a partir do ano de 2003, passou por uma reestruturação na maneira de se governar, Luiz Henrique da Silveira então governador eleito implanta a descentralização no estado. Primeiramente foram formadas vinte e nove Secretarias de Desenvolvimento Regional. Estas têm como objetivo de ser locais que possam promover o desenvolvimento regional. Este trabalho buscou estudar o tema da descentralização e também as SDR, com ênfase no caso da SDR de Mafra. Para isto assume-se a hipótese de que, a partir de 2003, optou-se por esta forma de governar, pois as Instituições do Estado estariam mais próximas da população, assim as ações governamentais seriam resolvidas de forma mais rápida, possibilitando o desenvolvimento das regiões. O objetivo deste trabalho é investigar o processo de planejamento implantado pelo atual governo desde 2003. Entre os objetivos específicos destacam-se: (i) Identificar os principais características do plano governamental elaborado pelo atual governo, (ii) Identificar as características do processo de descentralização no estado de SC, (iii) Apontar como ocorreu a formação das SDR's, (iv) Verificar se há influências partidárias nas decisões tomadas pelas SDRs. É possível perceber que apesar do atual governo propor uma reestruturação na forma de governar, ainda apresenta características convencionais de planejar como a centralização das decisões e falta de articulação com os atores sociais.

Palavras-chave: Descentralização, Mafra, Planejamento, Santa Catarina, SDR.

Introdução

O planejamento ganha destaque no século XX primeiramente com a intenção de intervir na economia, principalmente nos tempos de guerra. Mas hoje é visto como um conjunto de ações que mobilizam recursos com vista para resultados futuros. No Brasil, assim como em toda América latina, as experiências de planejamento são impulsionadas por ações acadêmicas ou políticas e principalmente pelas idéias cepalinas. Santa Catarina tem aproximadamente cinquenta anos de história de planejamento, voltadas muitas vezes às questões econômicas, em sua maioria os planos construídos prevêm ações e investimentos. Neste trabalho se estudou a forma de descentralização implantada pelo governo de Santa Catarina a partir do ano 2003 e o planejamento governamental, por meio de um estudo da SDR de Mafra, tendo como base a região de abrangência da SDR de Mafra.

O intuito é contribuir para a compreensão da maneira em que se governou o Estado de Santa Catarina durante os últimos oito anos. E justifica-se pelo fato de se ter pouca bibliografia a respeito do tema da descentralização abordando especificamente o caso de Santa Catarina. Também é necessário que se faça um balanço deste governo já que estamos prestes a novas eleições e ainda não se sabe se a descentralização e as SDR's serão mantidas pelos próximos governos. Ao se falar de planejamento verifica-se que no estado há ainda traços do planejamento convencional que tem como características a centralização, a falta de articulação entre os níveis de planejamento e a falta de envolvimento dos atores sociais.

Do ponto de vista prático esta pesquisa traz consigo a busca para sintetizar o grande número de artigos de jornais existentes sobre o tema da descentralização em Santa Catarina e também sobre as SDR's, para tentar elucidar se estas tiveram participação efetiva no planejamento estadual. Este estudo tem como base a SDR de Mafra. Portanto, esta pesquisa contribuirá na medida em que fará um balanço das ações para a região, abordada neste estudo, e sua posição quanto à descentralização no estado de Santa Catarina. E analisando o ponto de vista do Secretário Regional, da SDR em questão, para verificar em que medida a descentralização favoreceu ou não os municípios de Mafra. Para nortear a pesquisa, colocou-se como objetivo analisar o processo de planejamento implantado pelo atual governo desde 2003, principalmente, os aspectos relativos à SDR e a contribuição do governo para com esta região. Dentre os objetivos específicos, (i) identificar as características do processo de descentralização no estado de SC; (ii) apontar como ocorreu a formação das SDR's; (iii) Apontar quais as contribuições que as SDR's deram ao planejamento do Estado e se estas resultaram em ações para suas regiões; (iv) caracterizar a SDR de Mafra; (vi) identificar se os partidos políticos influenciam de alguma forma as decisões tomadas pelas SDR.

Planejamento

O planejamento é algo do século XX, a primeira tentativa de planejamento aconteceu na Rússia, após 1917, e tinha como objetivo solucionar seus os problemas econômicos. A Crise de 1929 foi um dos motivos que impulsionaram os países capitalistas a dar importância ao planejamento, principalmente na busca por intervir na economia. Na Segunda Guerra Mundial o planejamento teve grande importância na questão da reconstrução.

Já nos países periféricos o Estado começou a interferir na atividade econômica para buscar uma industrialização rápida e usando o processo de planejamento. Na América Latina a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) foi à responsável pelo início do processo de planejamento (BATISTA, THEIS, 2008).

Após a Segunda Guerra Mundial é que começam a surgir experiências com planejamento em países periféricos. Mas o planejamento nestes países são resultados de ações acadêmicas, econômicas, políticas. Por isso, levam as marcas da história e da cultura que os produziu. Muitos dos países periféricos conseguiram a sua independência neste período, e tinham como objetivo também se tornarem desenvolvidos, para isto implantaram a Economia do Desenvolvimento que visava à interferência do Estado na economia com vistas a rápida industrialização. Para realizar este objetivo o planejamento foi o caminho, e foi muito confundido com idéia de progresso (ESCOBAR, 2002).

O tema planejamento possui uma gama de análises e concepções. Aqui se apresenta o incrementalismo disjunto assenta em modelos para a decisão em grupo, visando o bem-estar da sociedade, em que as mudanças não são efetivas, mas incrementais. O planejamento convencional tem como características a centralização excessiva, a falta de articulação entre os níveis de planejamento e a falta de envolvimento dos atores sociais. São vários os autores que apresentam definições para o conceito de planejamento, portanto elencaram-se parte deles são: para Lindblom (1971, p. 22), é “uma tentativa de ação, racionalmente calculada, para atingir a uma finalidade”. Arturo Escobar (2002, p. 211) coloca que o planejamento é “a aplicação do conhecimento científico e técnico ao setor público”, conferindo “legitimidade à tarefa do desenvolvimento e [alimentando] as esperanças nele depositadas”. Para Lopes (1990,

p. 3), o planejamento é sistema de decisões que tem pretensões futuras, envolvendo “a escolha de um curso de ação, dentre diversas alternativas analisadas, que leva a um objetivo prefixado”. Apesar de suas pretensões o planejamento traz consigo alguns obstáculos, coloca o autor, que podem ser: falta de dados e informações, falta de suporte político administrativo, não disposição de recursos previstos, desmoralização do plano e instabilidade política.

No Brasil Lopes (1990) coloca que o planejamento no Brasil inicia por volta de 1939 com o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, este plano objetivava a criação de indústria, a implementação de obras julgadas necessárias e o aparelhamento da defesa nacional (período de Guerra). O plano era quinquenal e os recursos viriam do Tesouro e também dos lucros arrecadados por operações bancárias. Mas este plano não passava de uma lista de obras orçadas cuja execução era de responsabilidade dos ministérios.

Diante do exposto, nota-se que o Brasil conta com aproximadamente 40 anos de história de planejamento. Apesar disto muitos planos nem chegaram a ser colocados em prática, nota-se também que são várias as instituições que elaboravam tais planos, que com o passar dos anos foram aparecendo técnicos no assunto e houve a institucionalização do processo de planejamento. Algumas características podem ser apontadas sobre o planejamento no Brasil: a tendência a abrangência sendo os primeiros planos apenas uma listagem de obras. Só no plano SALTE é que se busca integrar saúde, educação juntamente com as questões econômicas. Apesar de institucionalizado o processo de Planejamento, em 1967 é que são delimitadas as diretrizes para a organização federal, e só desta forma é que o planejamento vai organizar as ações federais. Os planos brasileiros, são feitos de maneira fechada, com pouca discussão externa sobre a proposta resultando em baixa repercussão externa, causando aumento do pessoal responsável pelo processo de planejamento, isolando um único órgão que tem a responsabilidade sobre processo. Este órgão por estar agindo isoladamente pode não “enxergar” certos pontos, distanciando planejador e executor. Os planos brasileiros passam por um bom tempo com os mesmos objetivos pré-fixados. E as diretrizes de muitos planos têm pouco tempo para serem colocados em prática isto dificulta a execução do plano como um todo. E por fim, o entusiasmo que muitas vezes gera um plano e quando exposto a realidade, podendo esta não estar contemplada totalmente no mesmo, faz com que o plano caia num desencanto. A nível nacional o planejamento apresenta características tradicionais, tendo pouca articulação com atores sociais e como

visto muita centralização processo de planejamento. Esta característica estará presente no caso de Santa Catarina, que será tratado adiante.

Descentralização

No relatório feito pela ONU (Organização das Nações Unidas) em 1962, sobre a descentralização para o desenvolvimento nacional e local, assinalava a lacuna existente entre nível de vida e realidade vivida, o grupo de especialistas responsáveis pelo documento coloca: que os governos devem descentralizar sua gestão para a tomada de decisão, e isto deve ser colocado em prática para poder acelerar também o desenvolvimento econômico e social.

Segundo Spink (1993) trinta anos mais tarde o discurso se repete e os exemplos de descentralização são raros. E acrescenta que há duas razões para que a descentralização não seja aplicada, a primeira diz respeito ao intervencionismo econômico externo, que estimula a centralização das decisões a respeito dos investimentos. A segunda razão seria o atraso no progresso dos países recém descolonizados, justificam que a instabilidade dos modelos políticos faz com que a autonomia local não se fortaleça.

Spink (1993) coloca:

[...] descentralizar é bom, envolve a transferência de autoridade da capital para as demais áreas e níveis, porém depende da competência, seguem as entrelinhas, estar na capital junto com a autoridade política; o restante se caracteriza como uma situação de ‘falta’ porém com potencialidade de vir a ser desenvolvida. Descentralização é um movimento direcionado, da capital para a província, do nacional para o local, da cidade ‘urbana’ para área rural influenciada pela diferença de linguagem, cultura e tradição. Cria-se um paralelo perigoso que, ao reproduzir a dinâmica centro-periférica coloca o técnico urbano num processo de dessublimação repressiva que, levado às suas últimas conseqüências, põe em dúvida, para alguns a própria possibilidade de desenvolvimento (SPINK, 1993, p. 67).

O autor acrescenta que por trás dos governos existem classes que são contrárias a descentralização do poder público. A burguesia emergente, por exemplo, é freqüentemente dependente do poder para crescer, é possível perceber que quando se propõe a participação das classes menos favorecidas a nível local, normalmente não possuem poder de decisão. Assim o dito “Estado Moderno” deve incluir as contradições de sua sociedade, onde as decisões são tomadas por poucos.

Segundo Arretche (1996) o tema da descentralização vem sendo muito utilizada ao se falar em reforma do Estado. As mais diferentes correntes políticas vem se articulando e incluindo em suas propostas a descentralização para tentar reverter problemas de ordem do Estado e também dos sistemas políticos. Na década de 80 muitos países adotaram a descentralização como forma de governo, mas o que se sabe é que em muitos países o que realmente houve foi à desconcentração, a delegação ou a transferência de atribuições. Desta forma correntes de direita ou de esquerda opinam a favor da descentralização alegando favorecimento da democratização das relações políticas e da eficiência da gestão pública. Portanto, reformas do Estado que viabilizasse a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado.

Além das questões da democracia, o papel do Estado é outro fator importante quando se trata da descentralização. Alguns defendem que o poder de decisão deveria passar para os estados e municípios, sendo no Brasil o que se observa é que há certo fortalecimento das instituições administrativas federativas, conseqüentemente ocorrendo o fortalecimento do poder do governo central. O Estado brasileiro desde a década de 1930 teve a gestão dos estados e municípios muito centralizados, a partir de 1950 com a criação de empresas públicas irá favorecer para que mais tarde os estados tenham autonomia financeira para gerir tais empresas. Isto fez com que houvesse implantação políticas que tenham concedendo “poder” estadual ou municipal. Mesmo o Estado brasileiro sendo muito centralizado, possibilitou o desenvolvimento de capacidades regionais. A autora aponta que mais recentemente houve ações que provam o movimento inverso, já que no Brasil se vive uma “burocracia dual”, onde se dá importância ao mérito e ao favoritismo político.

Na visão de Dowbor (2001), a partir do momento em que o planeta se tornou urbanizado, a democracia direta foi ultrapassada. Então se desenvolveu a democracia representativa e os cidadãos passaram a escolher seus representantes. Mas esta forma de democracia também não é mais suficiente, precisa-se de uma forma de governar que seja ágil e flexível para atender as necessidades que se tem na atualidade. O Estado passa a ser cobrado pela ampliação de suas atividades, também é cobrado a fazer maiores investimentos e prestar mais serviços. O processo de urbanização traz consigo o crescimento demográfico, o impacto do indivíduo sobre o meio em que vive e todas as implicações que tem esta relação. Sobre estes processos o setor público fica “ausente”, e a sociedade precisa de instrumentos de gestão pública, por isto também se distancia da

administração. Esta deficiência do governo faz com que a democracia não seja capaz de responder as mudanças que vem ocorrendo por todo o mundo. Resultando num desequilíbrio não só político, mas também social aumentando assim as disparidades sociais e econômicas. O direito ao voto é a única forma de cidadania exercida pela população pobre, e aos ricos o poder econômico torna-se um fator importante diante das questões políticas. Os detentores do poder econômico nem chegam a ser eleitos, e nem chegam a participar a eleições, mas estão presentes nas ações e decisões políticas e partidárias. Com base nisto, a governabilidade perde prestígio, já que as decisões são tomadas em espaços privados. Contudo, a população fica descrente frente a impotência institucional e cala-se com esta situação.

Questiona Dowbor (2001), quem ficaria responsável por equilibrar este processo, para que não aconteça o favorecimento de um grupo em detrimento dos demais. Segundo ele, o equilíbrio do processo não deve ser apenas responsabilidade da máquina do Estado, e sim que o governo possa contar com federações, organizações, associações privadas, entre outros. E que todas estas instituições possam participar das decisões e das políticas a serem implantadas, conforme palavras do autor, todos devem participar “das regras do jogo”. Em uma sociedade onde as mudanças são repentinas, é necessário aquele que está planejando consiga acompanhar tais mudanças. Portanto, o poder do Estado não pode se organizar de forma piramidal é preciso novos arranjos para o planejamento. Segundo o autor, deveria acontecer uma mudança de paradigma, onde as pirâmides verticais dariam lugar a “redes horizontais”. Neste processo a sociedade estaria bem informada, e teria o poder organizador do Estado.

Mas o que se vê não é isto, e sim a concentração de poder de pequenos grupos que detém e manipulam mídia e governos. A discussão da esquerda gira em torno do ser ter mais ou menos Estado, mais ou menos setor privado, o que precisa acontecer é abertura para a participação da sociedade civil. “Não se trata de ser simplesmente cliente do setor privado, e usuário do setor Estatal: trata-se de ser cidadão.” (DOWBOR, 2001, p.11). Já para a direita, o agravamento da pobreza e dos problemas ambientais traz consigo a consciência de que as soluções não são mais as privatizações, alguém terá que assumir as responsabilidades sociais e ambientais para que não aconteça o que o autor chama de “catástrofe em câmara lenta”. Em meio a esta discussão estatizar ou privatizar, o autor aponta que o problema não se centra na relação privado/estatal, mas a discussão deveria perpassar a relação poder *versus* sociedade civil.

Planejamento em Santa Catarina

O Estado de Santa Catarina situa-se na região Sul do Brasil entre o Paraná e o Rio Grande do Sul. A sua superfície é de 95.318 km², o que corresponde a 1,12% do território brasileiro e a 16,67% da área da região Sul. A ocupação no litoral inicia no século XVII, com religiosos vindos de São Paulo (vicentistas), e no século XVIII aportaram no estado os açorianos. O planalto foi ocupado no século XVIII por paulistas que vinham buscar gado oriundo do Rio Grande do Sul, atividade conhecida como tropeirismo, para abastecer a região aurífera (Minas Gerais). Este processo fez surgir cidades como Lages e Mafra.

A industrialização no estado de Santa Catarina apresenta-se de forma diferente do restante do Brasil, pois as indústrias não ficam concentradas na capital e adjacências, mas estão espalhadas pelas regiões do estado. O processo de industrialização não resultou em uma urbanização excessiva, refletindo na distribuição de renda que é considerada uma das mais equilibradas do país (RAUD, 1999).

Mas estas características se alteram ao longo do tempo, o êxodo rural intensifica-se gerando regiões de pobreza nos pólos industriais, já que estas cidades pólos não conseguem suprir as necessidades devidas à urbanização. Em vista disso, aumenta a concentração de riqueza, e o estado passa a se aproximar das estatísticas nacionais. As empresas catarinenses se voltam ao mercado internacional, o que gera problemas sociais e ambientais. Apesar das tentativas de descentralização da indústria as políticas implantadas para este setor continuam favorecendo aquelas cidades que tem melhores resultados financeiros.

Segundo Raud (1999) o estado passou de uma economia agrícola para uma economia industrial, devido à colonização que foi diferenciada, comparando com os outros estados brasileiros. Com base nisto busca nas características econômicas, políticas e culturais identificar este processo e relacionar o fenômeno de Santa Catarina ao da Terza Itália, fazendo análise de dois pólos industriais: São Bento do Sul e Blumenau.

A autora coloca que a colonização foi o fator determinante para dar as características da industrialização em Santa Catarina. Segundo ela os açorianos que se estabeleceram no litoral deram início à agricultura e a pesca nestas áreas principalmente na cidade de São Francisco e região, também deram início a fabricação de azeite e farinha de mandioca. Já o planalto catarinense foi ocupado pelos paulistas com intuito de ser uma passagem do gado que vinha do Rio Grande do Sul com destino as regiões

auríferas do país, esta atividade ficou conhecida como tropeirismo. Mas é no início do século XIX, com os alemães se estabelecendo nas regiões de Blumenau e Brusque, e os italianos nas cidades de Tubarão, Urussanga e demais cidades, que se tem início novas atividades econômicas no estado. Santa Catarina se insere de forma diferenciada no quadro brasileiro, pois cada região assume características próprias, e estas características serão reforçadas com a industrialização no estado, pois cada região irá se especializar em um ramo industrial que foi “potencializado” pelas características naturais de algumas regiões. A economia catarinense passa por transformações ao longo do século XX, de uma economia sobre qual predominava a atividade agrícola passando a predominar no estado a atividade industrial. Esta transformação traz consigo também a urbanização do estado, mas diferente dos outros estados do país em Santa Catarina não acontece a “metropolização”. Sendo característica do estado uma rede de médias cidades que estarão dispersas por todo o território (RAUD, 1999).

A forma como se deu a ocupação dos espaços físico de Santa Catarina, resultou num estado que possui uma vasta diversidade regional, como já mencionado. Esta ocupação iniciou pelo litoral e foi completada com a imigração européia. É possível perceber que a colonização foi responsável por determinar certas características regionais, que foram expressas anos mais tarde pela industrialização do estado. “Nós partimos da hipótese de que a industrialização local responde a uma lógica diferente da das outras regiões brasileiras na medida em que o processo de colonização foi diferente.” (RAUD, 1999).

Quanto aos planos regionais, Santa Catarina conta com aproximadamente cinquenta anos de história, mas estes planos visam principalmente ações e investimentos, e não tem abrangência para as questões territoriais. Desta forma, podem-se dividir os planos de governos em três fases: planos de investimentos, transição para o plano sistêmico e fase do planejamento sistêmico (SIEBERT, 2001).

Na fase dos planos de investimentos, os planos de governo funcionavam como orçamentos paralelos. Com o decreto-lei federal 200/67 iniciou-se a transição progressiva para o planejamento sistêmico, continuada em 1972, com a criação do Sistema de Planejamento Federal. Neste período, a consolidação de um processo de planejamento sistêmico foi prejudicada pela reconstrução do Estado após as enchentes de 1983 e 1984; e pela falta de engajamento do escalão político nas decisões e ações de planejamento.

A partir de 1987, o planejamento sistêmico é consolidado com a reforma administrativa da estrutura organizacional do Estado em quatro sistemas: Sistema de Governos, Sistema de Planejamento, Sistema de Administração Financeira e Sistema de Administração de Pessoal e Serviços Gerais. A partir de 1995, foi criado o sistema Estadual de Estatística e Planejamento,

implantando-se a metodologia de elaboração de planos de ação através de projetos multisetoriais, desdobrados sucessivamente em ações e atividades (SIEBERT, 2001, p. 141).

Descentralização em Santa Catarina: SDR de Mafra

Luiz Henrique da Silveira propõe no início de seu mandato uma “reengenharia na estrutura governamental”, que promovesse a substituição de funções centralizadas por regionalizadas. Que aconteceria através da implantação dos Conselhos e Secretarias de Desenvolvimento Regional. As secretarias seriam incumbidas de promover o desenvolvimento da região e funcionariam como elo entre Estado e comunidade (BATISTA E THEIS, 2008).

Em entrevista para jornais de circulação estadual, Luiz Henrique quando concorria ao segundo mandato, dizia que a implantação da descentralização como modelo de governo se tornou uma forma de intervenção nas relações entre sociedades e instituições, que aproximava cada vez mais cidades e regiões. Acrescentando que as SDR (Secretarias de Desenvolvimento Regional) não seriam apenas uma manobra “logística do governo do Estado”, mas que as comunidades microrregionais têm a possibilidade de elencar as suas necessidades para o melhor desenvolvimento de seus municípios. Disse que a descentralização do Estado foi inspirada na idéia colocada na prática quando prefeito da cidade Joinville, que tinha como objetivo construir uma cidade “policentrica”. Mas o governador teve como principal exemplo s modelos de gestão públicas aplicados em países europeus, como na Alemanha onde a gestão acontece através de subdistritos.

A divisão regional em SDRs foi proposta por Luis Henrique da Silveira no seu primeiro mandato. Inicialmente Santa Catarina foi dividida em vinte e nove secretarias, hoje totalizando trinta e seis secretarias que são elas: Araranguá, Blumenau, Braço do Norte, Brusque, Caçador, Campos Novos, Canoinhas, Chapecó, Criciúma, Concórdia, Curitibanos, Dionísio Cerqueira, Grande Florianópolis, Ibirama, Itajaí, Itapiranga, Ituporanga, Jaraguá do Sul, Joaçaba, Joinville, Lages, Laguna, Mafra, Maravilha, Palmitos, Quilombo, Rio do Sul, São Joaquim, São Lourenço do Oeste, São Miguel do Oeste, Seara, Taió, Timbó, Tubarão, Videira e Xanxere.

No trabalho se estudou a Secretaria de Desenvolvimento Regional de Mafra que está localizada no planalto Norte catarinense, e engloba as cidades de Campo Alegre, São Bento do Sul, Mafra, Rio Negrinho, Itaiópolis, Monte Castelo e Papanduva. È

característica da região as florestas nativas, de onde provem matéria-prima para sua indústria predominantemente moveleira, mas também conta com indústrias de papel /celulose e de produção de erva mate. A região tem uma população de 230.351 habitantes sendo considerada a 7º SDR em população do estado, e desde o ano de 2003 no início do Governo Luis Henrique da Silveira investiu na região um total de 362,5 milhões de reais nas mais diversas áreas.

Conforme a proposta de descentralização feita do governador Luis Henrique, propôs também uma nova divisão regional para todo o estado, que difere, por exemplo, da divisão mais usual que é a do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia Estatística). Conforme Santos (1992) “[...] o espaço constitui uma realidade objetiva, um produto social em permanente processo de transformação. O espaço impõe sua própria realidade, por isto a sociedade não pode operar fora dele.” (SANTOS, 1992, p. 49) Portanto, o estudo de um espaço específico não pode estar distanciado da sociedade, já que esta dita os efeitos e processos que estão naquele espaço. Assim o espaço vai variar ao assumindo novas características na medida em que a sociedade também sofre mudanças ao longo de sua história. Dentro da ciência o tema gera muitas controvérsias devido à variedade de significados atribuídos a este conceito. Estas várias significações servem de contexto para os mais diversos temas: políticos, econômicos e culturais.

Nos países subdesenvolvidos a região foi construída sem apresentar uma integração nacional, o que implica na formação de áreas com funções específicas, dando a impressão de cada área funcionar conforme a sua própria lógica, sem conexão com o todo nacional. Nos países desenvolvidos as regiões são históricas, onde os traços do passado determinaram a configuração do espaço. Com o advento do imperialismo o processo de acumulação resulta na concentração espacial das atividades econômicas e também na concentração de capital, que ocasionam as disparidades entre as regiões. Nos países subdesenvolvidos a divisão internacional do trabalho, influencia na divisão interna do trabalho, e implica na especialização dos espaços que ficam determinados por suas atividades econômicas. Com base nisto Santos (1992) define região:

Uma região é, na verdade, o *locus* de determinadas funções da sociedade total em momento dado. Mas pelo fato de que, no passado, o mesmo fenômeno se produziu, as divisões espaciais do trabalho precedentes criaram, na área respectiva, instrumentos de trabalho fixos, ligados a diversas órbitas do processo produtivo, aos quais se vêem juntar novos instrumentos de trabalho necessários as atividades novas e renovadas atuais. [...] A cada momento histórico, pois, o que se convencionou chamar de região, isto é, um

subespaço do espaço nacional total, aparece como o melhor lugar para a realização de um certo número de atividades (SANTOS, 1992, p. 66-67)

No Brasil quando se fala em região, se remete a divisão regional estabelecida pelo IBGE, e esta concepção traz conseqüências para a concepção de mundo. O IBGE foi criado em 1937, período em que o Estado começa a atuar fortemente como agente regulador. Em 1941 é feita a proposta de divisão regional para o Brasil pelo Professor Delgado de Carvalho. As regiões foram divididas primeiramente conforme características naturais, formando assim conjuntos de quadros naturais.

Todavia, no IBGE, após embates teóricos, a divisão regional ficou marcada pelas idéias de Harstshorne, que coloca a região como fruto da construção intelectual, no caso brasileiro os pesquisadores tiveram a responsabilidade de dividirem e as regiões. Com isto se reforçou no país a idéia de região com caráter técnico-operacional, que visava à intervenção do Estado no planejamento territorial. Desta forma o IBGE dá as regiões uma idéia de unidade espacial que possibilita a intervenção do Estado, cabendo aos planejadores reconhecê-las a delimitá-las. As regiões passam a ser o somatório das partes sem ter um vínculo de identidade.

Com base nisto se analisarmos o caso de Santa Catarina, e considerar o mapa de divisão regional do IBGE as cidades de Mafra, Itaiópolis, Papanduva e Monte Castelo fariam parte de uma região e as cidades de Rio Negrinho, São Bento do Sul e Campo Alegre constariam em outra região. No entanto, Santa Catarina já possui outras divisões que foram “desconsideradas” pela proposta de descentralização, se pode citar: Associações de Municípios, Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE), Regiões Metropolitanas, entre outros. Desta forma apresentando-se como uma proposta “de cima para baixo”. Segundo Gomes (1995) “A região tem também um sentido bastante conhecido como unidade administrativa e, neste caso, a divisão regional é o meio pelo qual se exerce freqüentemente a hierarquia e o controle na administração dos Estados.” (GOMES, 1995, p. 53).

Ao se tratar em termos orçamentários, a SDR de Mafra recebeu, nos dois mandatos de Luis Henrique, um total de 362,5 milhões de reais, os quais foram destinados as mais diversas áreas. Os dados aqui apresentados têm como base o documento fornecido para própria SDR, documento este que foi apresentado no Seminário de Avaliação da SDR, feito pelo governo do estado em setembro de dois mil e nove. Com base nisto, a SDR recebeu as seguintes quantias no período de 2003 a 2009: 49,3 milhões para educação, 7,9 milhões para da Saúde, 1,7 milhões para

Segurança Pública, 126,3 milhões para Transporte, 29,1 milhões para Energia, 12,8 milhões para Desenvolvimento Rural, 125,9 milhões para Desenvolvimento Sustentável (econômico, geração de emprego, renda e empreendedorismo), 387 mil para Esporte, 78,5mil para Turismo, 1,4 milhão para Desenvolvimento Social, 200 mil para Desenvolvimento Tecnológico. Sendo transportes e desenvolvimento sustentável as áreas mais beneficiadas, aqui se pode apontar que a área de desenvolvimento sustentável não contempla questões ambientais. Conforme Sachs (1986) a abordagem do planejamento deve perpassar pelas questões ambientais, assim as ações políticas devem apostar em um desenvolvimento econômico e social que esteja em consonância com as questões ambientais. “O ambiente é na realidade, uma dimensão do desenvolvimento, deve, pois ser internalizado em todos os níveis de decisão.” (SACHS, 1986, p. 10).

Tabela 1 Investimento do Governo do Estado na Região de Mafra (período de 2003-2009)

Total	362,5 milhões
Educação	49,3 milhões
Saúde	7,9 milhões
Segurança Pública	1,7 milhões
Transporte	126,3 milhões
Energia	29,1 milhões
Desenvolvimento Rural	12,8 milhões
Desenvolvimento Sustentável (econômico, geração de emprego, renda e empreendedorismo)	125,9 milhões
Esporte	387 mil
Cultura	384,7mil
Turismo	78,5mil
Desenvolvimento Social	1,4 milhão
Desenvolvimento Tecnológico	200 mil

Fonte: Elaborado pela autora, com base no documento construído pela SDR, para o Seminário de Avaliação de Resultados, ocorrido em Setembro de 2009.

Se verificar o montante recebido pela SDR de Mafra e comparar-se com as demais as secretarias, ver-se-á outro dado interessante as regiões que possuem os municípios mais representativos, em população e em concentração industrial conseqüentemente maior concentração de capital, é que receberão os maiores investimentos por parte do governo. A economia territorial de Santa Catarina pode ser compreendida pelos Sistemas Produtivos Regionais [SPR] que abriga, posto que cada

um deles constitui espaço peculiar de acumulação de capital. De fato, os SPR podem ser classificados em três categorias (THEIS; VARGAS, 2007):

- SPR Centrais, mais urbanizados e tecnologicamente mais densos, desempenhando o papel de direção em termos de trabalho e capital. São exemplos: Blumenau, Joinville e Florianópolis.
- SPR Intermediários, que se situam em território urbanizado e detêm mão-de-obra qualificada e um modelo de fabricação local e elaborada. Aqui se pode citar Criciúma, Concórdia, Itajaí e São Bento do Sul.
- SPR Periféricos, que são, em sua maioria, pouco urbanizados e possuem mão-de-obra desqualificada. Curitiba, Tijucas e Ituporanga são exemplos.

A existência dessas diferenças demonstra que Santa Catarina desenvolveu-se desigualmente ao longo de sua história, um processo que continua. E pode-se observar que as quantias destinadas às áreas que já possuem boa concentração de capital e também industriais reforçam as desigualdades no estado. Sendo que na proposta do governo se previa a descentralização de recursos para se atingir o desenvolvimento por todo o estado atingindo a todas as regiões e cidades.

Para melhor exemplificar, apresentam-se abaixo dois gráficos, o primeiro em que constam os recursos recebidos pelas SDR, no período de 2003 a 2007, e o segundo gráfico das SDR que são maiores em termos de população.

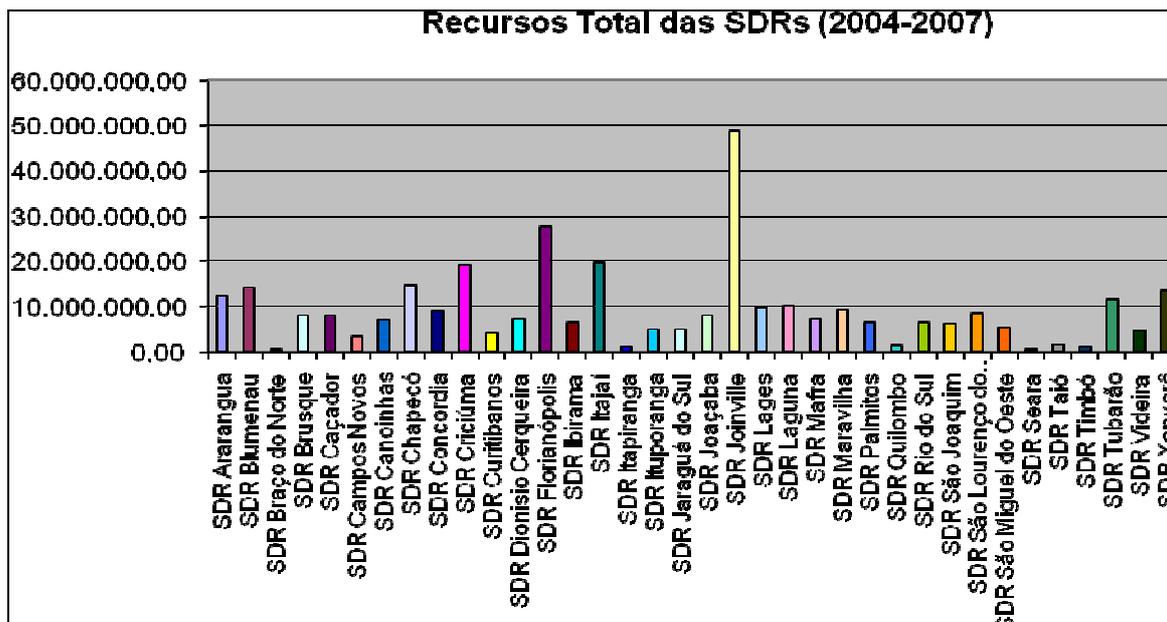


Gráfico 1 Recursos recebidos pelas SDR (2004-2007)

Fonte: Elaborado pela autora, com a colaboração de Luiz Alberto Neves, dados disponíveis <http://www.sef.sc.gov.br/>

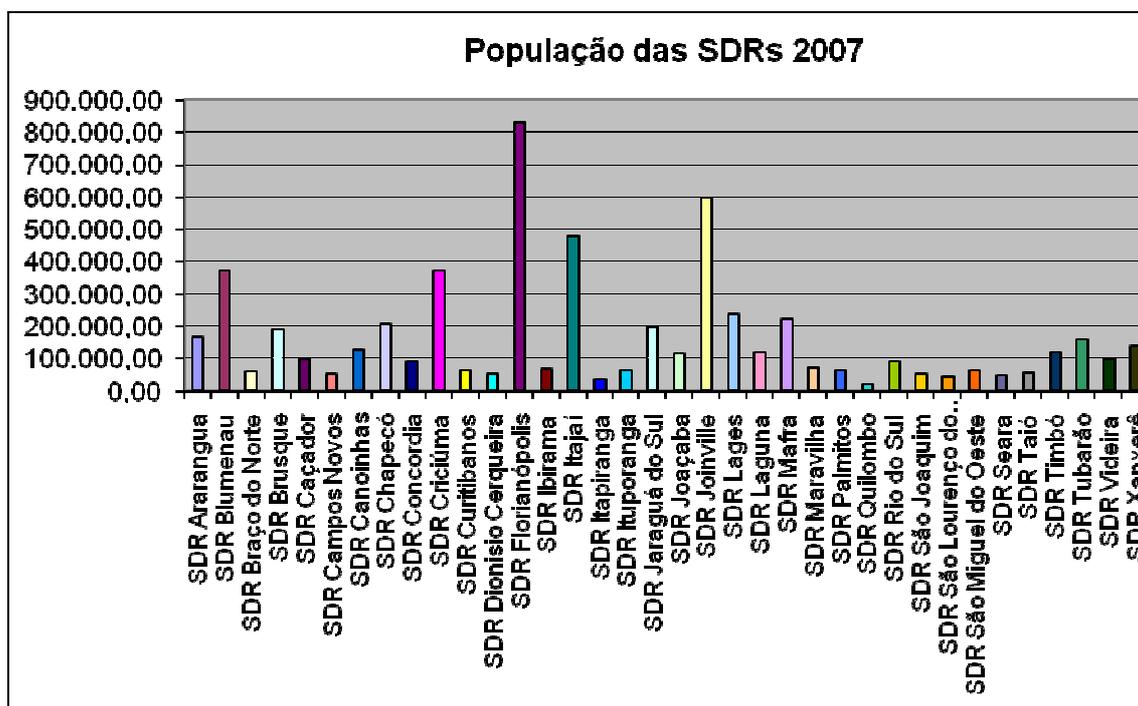


Gráfico 2 População por SDR

Fonte: Elaborado pela autora, com a colaboração de Luiz Alberto Neves, dados disponíveis <http://www.sef.sc.gov.br/>

Durante o trabalho foi realizada uma entrevista com o secretário regional que aconteceu no fim do mês de outubro. Tal entrevista teve como objetivo colher a opinião do secretário acerca da proposta de descentralização bem como quais mudanças aconteceu na região da SDR de Mafra. O entrevistado coloca que quando Luis Henrique foi prefeito de Joinville já havia aplicado modelo semelhante, quando criou as secretarias de desenvolvimento para o município. Eleito governador, estendeu a proposta para todo o estado com intuito de ficar mais próximo da comunidade. Mas além dos modelos europeus, já havia um esboço em Santa Catarina de instituições que eram geridas de forma descentralizada e o secretário cita como exemplo, a Celesc, as Ucres e as delegacias regionais. E diz ainda que se comparar, as SDRs estão completando sete anos de existência, sendo que estas instituições que ele citou anteriormente já possuem em torno de cinquenta anos de história, então se diferenciam pela identidade e o reconhecimento que cada uma tem perante a população do estado. A cada ano as secretarias recebem mais atribuições, coloca ele, o que faz com que sejam mais procuradas, apesar disto aponta que muitas funções internas da secretaria não possuem profissionais especializados, e isto se deve ao fato de muitos cargos serem políticos. Segue passagem:

Então nós sabemos assim, que não temos problema com consultoria jurídica, porque tem que ser um advogado. Não temos problema no planejamento, na infra-estrutura, aliás, porque tem que ser um engenheiro, não temos problema na educação porque tem que ser um professor ou uma professora. Mas temos problemas em outras gerencias, na agricultura tinha que ser um agrônomo, ou veterinário ou alguém que trabalhasse na área, na administração que fosse no mínimo formado em administração, mas é o cargo político que alguém indicou e esta lá, então existe sim este tipo de problema. Mas como falei, a cada ano mais e mais elas vão se profissionalizando e vão criando sua identidade (Entrevista com Secretário Regional de Mafra).

Coloca que se não houvesse a SDR não conseguiríamos ter crescimento na região. Afirmo isto alegando que, quando a administração era centralizada em Florianópolis, se a região queria uma obra, por exemplo, até ser feita a licitação e autorizado a verba demorava anos, e mais o prazo para a realização desta obra.

No que tange o desenvolvimento do estado o entrevistado diz que as demais regiões foram tão beneficiadas quanto à região de Mafra. E afirma que todo o estado recebeu melhorias em função da descentralização, pois havia “alguém” para escutar a população e esse “alguém” levava a proposta e buscava recursos junto ao governo, para concretizar aquela proposta.

Foi perguntado ao secretário sobre a função do Conselho de Desenvolvimento Regional, ele então comenta que o conselho é formado pelo presidente que é o Secretario Regional, os prefeitos que são conselheiros natos, os presidentes das câmaras de vereadores que são conselheiros natos também, e cada município possui ainda dois representantes da sociedade civil organizada. Estes representantes, no caso da SDR de Mafra, são geralmente o presidente da Associação empresarial do município e mais um representante de alguma universidade que está presente naquele município. Totalizando vinte e oito conselheiros e mais o presidente. Diz que sobre a escolha dos representantes da sociedade civil, fica por responsabilidade do prefeito e do presidente da câmara de vereadores do município.

Sobre as decisões tomadas pela SDR, foi perguntado ao secretário se existe influencia partidária. Ele afirma que não se pode fugir desta questão. E diz:

É o partido que tiver maior número de prefeitos e vereadores vai sempre dominar as reuniões do conselho de desenvolvimento regional. Como também domina dentro da Assembléia Legislativa, ou dentro da câmara de vereadores do município e também na câmara dos deputados em Brasília. O partido que tiver o maior número não é que eles vão vetar os outros municípios, mas eles vão fazer de tal forma que a ideologia deles permaneça. Mas isso é comum, por isso tem uma eleição a cada quatro anos. Para a democracia é muito salutar a alternância de partidos no poder.

Quanto à escolha dos cargos comissionados, os cargos ditos de gerencia existem sim a influencia partidária na escolha dos indivíduos a assumirem estes cargos. E isto se determina muitas vezes pelo número de prefeitos do mesmo partido, sejam eles do partido do governo ou coligados ao governo, estes terão provavelmente um número considerável de representantes na SDR.

Considerações Finais

Através da entrevista realizada com o Secretário Regional, bem como os demais dados coletados, possibilitaram perceber que a proposta de descentralização foi implantada a partir do governo, de maneira tecnocrática, ou seja, de “cima para baixo”. As regiões que se formaram foram “recortadas” de maneira que excluíram formações anteriores como as Associações de Municípios. A sociedade civil ainda não tem uma

relação de proximidade com as SDRs, e não vem participando das decisões que referem a suas regiões. Isto se deve ao fato de que os representantes da sociedade civil são escolhidos por uma minoria, e desta forma é possível dizer que as reais necessidades da população possam não estar sendo discutidas pelo Conselho de Desenvolvimento Regional.

A respeito da participação coloca Lopes (2005), que os processos participativos vêm se disseminando pelo país, e isto é um avanço, mas aqueles que participam devem estar conscientes do porque planejar e participar, assim como os órgãos responsáveis por este processo assumam o compromisso de que as observações da sociedade sejam realmente utilizadas. Ainda sobre participação, alerta Bandeira (1999) no Brasil são raras as iniciativas que visem solucionar problemas de extensões territoriais, pois isto acarreta mudanças na conjuntura política. Na maioria dos casos são apenas discutidos, pelas associações de municípios problemas de nível municipal. Isto dificulta na existência de uma identidade regional assim como na identificação dos problemas econômicos e sociais da região. Mas a participação tem dois problemas principais: a comunidade não está ciente da natureza dos problemas da região e o governo não possui instituições intermediárias (entre governo e região) que auxiliem no repasse de “informações” para a administração. Para poder melhor visualizar quais os tipos de participação que podem aparecer no caso de Santa Catarina, apresentam-se os níveis de participação construídos por Siedenberg, (2006):

- Manipulação: nesse nível os planejadores só precisam do apoio e a agenda já está definida.
- Terapia: engloba ações de caráter educativo para mudar opiniões e atitudes das pessoas envolvidas.
- Informação: esse nível é um primeiro passo para a participação; não tem como objetivo direcionar as pessoas envolvidas.
- Consulta: Os planejadores, nesse nível, recolhem subsídios junto as pessoas envolvidas para a tomada de decisão.
- Apaziguamento: nesse nível as pessoas são incorporadas, todavia, não com muitas possibilidades de participação.
- Parceria: nesse nível ocorre uma divisão de poder entre planejadores e pessoas envolvidas.

- Delegação de poder: o poder é atribuído as pessoas envolvidas.
- Controle pelos cidadãos: as pessoas envolvidas é que planejam e implantam as decisões.

Desta forma, pode-se colocar que no caso catarinense, especificamente da SDR de Mafra, apresentam-se os níveis de manipulação e de consulta. Conforme entrevista foi possível verificar que os projetos chegam ao Conselho de Desenvolvimento já pronto, e ficam no aguardo apenas da aprovação. Quanto ao nível de consulta, os integrantes das SDRs se reúnem com o Conselho e discutem o que será acatado. A tentativa de se trazer a população próxima do governo é um processo que está caminhando lentamente. Sobre a proposta de descentralização em Santa Catarina, esta forma de gestão pública possibilita que novos atores políticos poderiam participar das decisões em nível local, já que o aparato do Estado estaria mais próximo da população, mas na prática não se confirma como já exposto acima.

O processo democrático não é somente o acréscimo de indivíduos ao processo decisório, como aponta Arretche (1996), mas sim que as instituições políticas de cada nível de governo possuam características democráticas, ou seja, que estas instituições possibilitem a participação. Descentralizar significa o deslocamento de recursos e de competências para os subsistemas do governo, mas isto não significa que o processo decisório será livre da dominação, pode acontecer destes subsistemas assumirem um caráter de dominação sobre os recursos e também sobre as decisões. No caso de Mafra os recursos foram deslocados para a região bem como a liberdade em decidir através do Conselho de Desenvolvimento Regional quais ações devem ser colocadas em prática na região. Mas é possível colocar que as decisões ainda encontram-se centralizada nas instâncias das SDRs.

Assim concorda-se com Spink (1993) quando ele diz que a descentralização não é necessariamente democrática, e pode se apresentar muitas vezes como um órgão que facilita o acesso as agências públicas ao mesmo tempo em que descongestiona o centro das decisões. O autor acrescenta ainda que por trás dos governos existam classes que são contrárias a descentralização do poder. A burguesia emergente, por exemplo, é freqüentemente dependente do poder para crescer, é possível perceber que quando se propõe a participação das classes menos favorecidas a nível local, normalmente não

possuem poder de decisão. Por isto descentralização nos países em desenvolvimento é um tema que envolve autoridade e poder, e também é um processo político e técnico que mexe com a configuração do espaço.

A representação democrática prevê que as necessidades dos cidadãos sejam guiadas por aqueles que se dispusera a representar a população, neste caso os partidos políticos e seus representantes. Alguns partidos buscam relação com a sociedade civil, mas a maioria vê a mesma apenas como público votante. Por isto as articulações partidárias muitas vezes só se intensificam nos ciclos eleitorais. Para fins deste estudo se percebe através da entrevista concedida pelo Secretário Regional que os partidos políticos aliados ao governo estadual são muitas vezes favorecidos e podem receber cargos administrativos. Apesar de haver um debate acerca do enfraquecimento da representação dos partidos políticos, no caso da descentralização em Santa Catarina as influências partidárias se fazem presentes nas instancias decisórias.

A descentralização como forma de governo, e as SDRs em Santa Catarina se conclui que tal proposta pode ser vista como desconcentração, a delegação ou a transferência de atribuições para as instituições regionais. E neste processo viu-se também a dificuldade da integração regional, o que reforça os desequilíbrios regionais existentes no estado. Quando se apresenta os recursos recebidos pelas SDRs se vê que as regiões que possuem destaque econômico continuam sendo mais privilegiadas que as demais, contribuindo desta forma para as diferenças regionais. Desta forma a proposta do governo de um desenvolvimento que fosse mais equilibrado e que abrangeria todo o território catarinense, não se confirma.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n.º. 31, p. 1-24, jun. 1996. CDROM Coleção da Revista Brasileira de Ciências Sociais.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Texto para discussão n.º 630. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf. Acesso em: 1 nov. 2006.

BATISTA, Lahra Neves. **A evolução recente do sistema de planejamento de Santa Catarina: as iniciativas governamentais de planejamento** (Relatório de Pesquisa NPDR). Blumenau: FURB, 2008.

BATISTA, L. N.; THEIS, I. M.; BUTZKE, L. **A evolução do sistema de Planejamento em Santa Catarina: as iniciativas governamentais**. Dynamis (FURB. Online), v. 14, p. 05-06, 2008.

BENKO, Georges. **A ciência regional**. Oeiras: Celta, 1999.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Vozes, 1998.

DOWBOR, Ladislau; KILSZTAJN, Samuel. **Economia social no Brasil**. São Paulo: Ed. SENAC, 2001.

ESCOBAR, Arturo. Planejamento. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: RJ: Vozes, 2000, p. 211-228.

GONÇALVES, Raquel Garcia. Modelos de planejamento: uma difusão planejada. **Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR**, Salvador, maio 2005. Disponível em: www.xienanpur.ufba.br/112pdf.

GOULARTI FILHO, Alcides. O planejamento estadual em Santa Catarina de 1955 a 2002. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.26, n°1, p.627-660, jun. 2005. Disponível em: http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg_revistas_ens.php. Acesso em: 15 jan.2006.

GUIMARÃES, Raul Borges. **Regiões de Saúde e Escalas Geográficas**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 21(4):1017-1025, jul-ago, 2005.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. Trad. A. U. Sobral; S. M. Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2004.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, estado e crescimento**. São Paulo: Editora Pioneira, 1990.

LÖWY, Michael. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Outubro**, p. 73-80, 1995.

MICHELS, Ido Luiz. **Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento**. Campo Grande: Editora UFMS, 1998.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. **São Paulo em Perspectiva**, 5 (4), 28-42, out/dez 1991.

RAHNEMA, Majid. In: SACHS, Wolfgang. Participação. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: RJ: Vozes, 2002, p. 190-210.

RAUD, Cecile. **Indústria, território e meio ambiente no Brasil**. Editora UFSC: Florianópolis, Editora: FURB: Blumenau, 1999.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1992.

_____. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SIBERT, Cláudia. **Desenvolvimento regional em Santa Catarina**. Blumenau: Edifurb, 2001

SIEDENBERG, Dieter R. Participação. In: SIEDENBERG, D. R. (Org.) **Dicionário do desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 131-134.

SPINK, Peter. Descentralização: luto ou luta. In: **Poder Local Governo e Cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004). **Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR**, Salvador, maio 2005. Disponível em: www.xienanpur.ufba.br/112pdf.

THEIS; Ivo Marcos; VARGAS, Tatiane A.V. O desenvolvimento recente de Santa Catarina: a perspectiva dos sistemas produtivos regionais. **Anais do VII Encontro Nacional da ANPEGE**, Niterói/RJ, setembro de 2007.

VARGAS, Diego Boelhke; VARGAS, Tatiane Aparecida Vieira; THEIS, Ivo Marcos. **O Desenvolvimento Recente dos Sistemas Produtivos Regionais de Santa Catarina**. Dynamis (Blumenau), v. 13, p. 92-101, 2007.

