O COMPORTAMENTO DO PIB CATARINENSE DURANTE O PERÍODO DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA[1]*

POLITICAL-ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION: AN ANALYSIS OF SANTA CATARINA BETWEEN 2003 AND 2018

Maria Eduarda Munaro**
Lauro Mattei***

Resumo: Em 2003 foi implementada em Santa Catarina a estratégia de descentralização político-administrativa, que tinha como objetivo reduzir as desigualdades regionais do estado e evitar a continuidade do processo de litoralização populacional que vinha sendo observado no território catarinense. O objetivo central do estudo foi analisar as implicações do processo de descentralização político-administrativa sobre o desenvolvimento regional catarinense a partir do comportamento do Produto Interno Bruto das mesorregiões e microrregiões de Santa Catarina entre os anos de 2003 e 2018, período de vigência da estratégia de descentralização. Os procedimentos metodológicos utilizados foram a coleta da série do Produto Interno Bruto das mesorregiões e microrregiões catarinenses disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o deflacionamento de toda a série tendo como base o ano de 2003, e a análise dos resultados ao longo do período de vigência da descentralização político-administrativa, buscando comparar o cenário de 2003 com o de 2018, além da contextualização geral de como se deu o processo de descentralização político-administrativa no estado de Santa Catarina. Os resultados indicam que não ocorreram alterações significativas nas desigualdades regionais de Santa Catarina diante do fim da estratégia de descentralização político-administrativa, uma vez que o cenário de concentração do Produto Interno Bruto não foi amenizado ao longo dos anos, mas ao contrário, acabou se agravando ainda mais, se concentrando em regiões específicas. Sendo assim, as ações de descentralização político-administrativa não foram capazes de cumprir com seu principal propósito: interromper o processo de litoralização domiciliar da população catarinense.

Palavras-chave: Descentralização político-administrativa; Desigualdade regional; PIB; Santa Catarina.

Abstract: In 2003, the political-administrative decentralization strategy was implemented in Santa Catarina, aiming to reduce regional inequalities in the state and avoid the continuation of the process of population coastalization. The main objective of the study was to analyze the implications of the political-administrative decentralization process on Santa Catarina's regional development based on the behavior of the Gross Domestic Product from the mesoregions and microregions of Santa Catarina between the years 2003 and 2018, period of validity of decentralization. The methodological procedures used were the collection of the GDP series of the Santa Catarina's mesoregions and microregions made available by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the deflation of the entire series based on the year 2003, and the analysis of the results throughout the period of validity of decentralization, seeking to compare the scenario of 2003 with that of 2018. The results indicate that there were no significant changes in Santa Catarina's regional inequalities at the end of the political-administrative decentralization strategy, since the scenario of concentration of the GDP was not reduced over the years, on the opposite, it ended up getting worse. Therefore, the process of political-administrative decentralization was not able to fulfill its objective of interrupting the process of residential coastalization of the population of Santa Catarina.

Keywords: Political and administrative decentralization; Regional inequality; GDP; Santa Catarina.

Classificação JEL: R58

*Submissão: 25/07/2022 | Aprovação: 06/09/2022 | Publicação: 23/12/2022 | DOI: 10.54805/RCE.2527-1180.v5.i2.119
**Universidade Federal de Santa Catarina | E-mail: munaro19@gmail.com | ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9432-1056
***Universidade Federal de Santa Catarina | E-mail: l.mattei@ufsc.br | ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1270-8052
1 Este artigo é um resumo de partes do Trabalho de Conclusão do Curso da primeira autora, orientado pelo segundo autor.

© Autor(es). Publicado pela Associação de Pesquisadores em Economia Catarinense - APEC
Este artigo é licenciado sob a Creative Commons Licence 4.0 | CC- BY

1. INTRODUÇÃO

O estado de Santa Catarina continua apresentando desigualdades regionais bastante expressivas, sendo que tais desigualdades estão diretamente relacionadas ao processo de formação econômica do estado (Goularti Filho, 2002). Tal processo conformou uma estrutura produtiva assentada em dinâmicas econômicas específicas nas seis mesorregiões. Todavia, conforme alerta Theis (2009), existem simultaneamente no estado regiões mais desenvolvidas e menos desenvolvidas, processo que o autor denomina de desenvolvimento geográfico desigual.

Neste caso, verificam-se duas vertentes desse debate. A primeira dá ênfase à redução das desigualdades regionais a partir do desenvolvimento homogêneo das relações de produção entre as regiões. Já a segunda vertente, que elenca como motivo das desigualdades a lógica de concentração propiciada pelo modo de produção capitalista, dá ênfase à redução das desigualdades regionais a partir do acolhimento das particularidades sociais e econômicas de cada região, como alternativa endógena de desenvolvimento (Etges e Degrandi, 2013).

Neste contexto, nota-se que há décadas vem se discutindo em Santa Catarina a necessidade de se estabelecer um desenvolvimento regional menos desigual entre as distintas regiões do estado. Para tanto, a partir de 2003 foi implementado um conjunto de medidas de descentralização político-administrativa com o objetivo de descentralizar a administração pública do estado que se encontrava fortemente concentrada na capital (Florianópolis), a partir da constituição de Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDRs) em todas as regiões. Assim, aos poucos foram criadas 36 SDRs com a função de assumir parte das atividades executadas nas secretarias localizadas na capital. Porém, após quase duas décadas de existência, tal projeto político foi extinto.

Em função disso, o objetivo desse estudo é procurar explicar se houve ou não mudanças nas desigualdades regionais diante da estratégia de descentralização político-administrativa no período entre 2003-2018. Para tanto, além dessa breve introdução, o artigo é composto por mais três seções. Na primeira delas discute-se o diagnóstico do governo estadual e as principais ações implementadas para concretizar o novo plano de desenvolvimento regional. A segunda seção analisa o comportamento do PIB no estado e regiões com objetivo de captar possíveis efetivos benéficos da nova política estadual, enquanto a terceira seção apresenta as considerações finais do trabalho, com ênfase nos resultados gerais desse processo.

2. DIAGNÓSTICO E POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO ADOTADAS EM SANTA CATARINA A PARTIR DE 2003

Nesta seção será apresentada, de forma bastante breve, o diagnóstico que embasou a política de descentralização implementada pelos governos estaduais a partir de 2003, bem como as principais ações implementadas, com ênfase na criação das secretarias de desenvolvimento regional.

2.1. A CHAMADA LITORALIZAÇÃO DA POPULAÇÃO CATARINENSE

Silva e Mattei (2003) mostraram que houve um crescimento expressivo da população das mesorregiões da Grande Florianópolis, Vale do Itajaí e Norte Catarinense, principalmente em suas faixas litorâneas, ao mesmo tempo em que se constatou um decrescimento populacional das mesorregiões Serrana, Oeste Catarinense e Sul Catarinense. Esses autores destacaram que em 1940 a porcentagem da população de Santa Catarina representada por Florianópolis era de 4%, ao passo que em 2000 era de 6,4%. Já Mioto (2012) enfatiza que por mais que Santa Catarina tenha se tornado estado receptor de migrantes de outras regiões do Brasil, a migração interna era a principal responsável por essa situação de concentração.

Corroborando com esses autores, Seabra, Bez e Bornschein (2011) afirmaram que a porcentagem do total da população nos municípios localizados a menos de 100km do litoral catarinense cresceu de 60,43% (1996) para e 62,34% (2000), ou seja, em apenas quatro anos foi possível verificar o aumento do processo de concentração populacional nas áreas litorâneas do estado.

No início do século XXI esse fenômeno demográfico acabou sendo cunhado como a "litoralização de Santa Catarina". Tal fato se refere ao processo de migração da população do interior para o litoral do estado, onde se encontram as regiões mais dinâmicas economicamente. Desta forma, Taylor (1999) afirma que o processo migratório deve ser analisado a partir da ideia de desenvolvimento, pois se apresenta como processo complementar a esse e produz efeitos sobre as regiões de origem e destino dos indivíduos migrantes.

Como o problema da litoralização estava cada vez mais evidente, emergiu a discussão acerca das possíveis soluções para essa questão. No intuito de desenvolver as regiões ainda marginalizadas, a partir do ano 2003 o governo do estado de Santa Catarina iniciou um processo de enfrentamento do problema por meio de um conjunto de políticas denominadas de "descentralização político-administrativa".

2.2. A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO CATARINENSE

Com o objetivo de reorientar a aplicação de recursos públicos de forma descentralizada e regionalizada, surgiu a proposta da descentralização político-administrativa do estado. Tal proposta tinha como intuito reduzir as desigualdades regionais a partir da melhor distribuição do núcleo de decisões governamentais entre as diversas regiões que conformam o território catarinense, possibilitando uma participação política mais direta da população que habita esses locais.

O que se argumentava na época era que as políticas de desenvolvimento regional não conseguiam atingir as regiões interioranas, acabando por se concentrar nas regiões que apresentavam uma maior dinâmica econômica. Esse processo, na essência, acabava reforçando a continuidade da litoralização.

Em 2003, o senhor Luiz Henrique da Silveira assumiu o governo do estado e imediatamente implementou o projeto de descentralização político-administrativa, com o objetivo de descentralizar a administração pública estadual, que se restringia à capital Florianópolis, e expandi-la por todo o território catarinense, enquanto nova estratégia de administração pública estadual. Segundo o então governador, era necessária uma estrutura administrativa que fosse capaz de descentralizar as ações governamentais e, paralelamente, realizar novos projetos de desenvolvimento regional.

Nas palavras do governador Luiz Henrique da Silveira:

> [...] O governo do Estado precisa de uma forte reestruturação. Temos tempos novos e um Governo velho. Tempos digitais e um governo manual. Concentrado e, por isso, ineficaz. Centralizador, e por isso, personalista. Distante, e por isso, ausente do conjunto de regiões mais afastadas. Autoritário, e por isso, reprodutor das velhas práticas politiqueiras de submissão, via concessão de favores (financiamentos, convênios, isenções, verbas a fundo perdido, do tipo 'show do milhão' distribuídas em ano eleitoral, sem qualquer outro critério que não seja a caça ao voto). A reestruturação que propomos tem fundo ético. Busca a democratização das ações e a transparência. Visa ao amplo engajamento e participação das comunidades de cada microrregião, com a regionalização do Orçamento, do Planejamento, da Fiscalização e das Ações. [...] Santa Catarina tornou-se, nos últimos anos, um dos estados campeões nacionais de êxodo rural, face a centralização governamental e a consequente ausência de políticas regionais de desenvolvimento agropecuário. [...] Daí a necessidade inadiável dessa reestruturação, que se baseará em quatro linhas básicas: descentralização, municipalização, prioridade social e modernização tecnológica (SANTA CATARINA, 2002, p. 1-2, apud DIAS, 2012, p. 161).

O projeto do governo estadual foi aprovado pela Lei Complementar n. 243/2003 e, posteriormente, a Lei Complementar n. 284/2005, que já no art. 1º estabeleceu que "a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual deverá desburocratizar, descentralizar e desconcentrar os circuitos de decisão, [...], promovendo a redução das desigualdades entre cidadãos e entre regiões, elevando a qualidade de vida da sua população." (SANTA CATARINA, 2005).

Conforme Mattei (2016),

> De um modo geral, pode-se dizer que o processo de descentralização proposto baseava-se nos seguintes aspectos: reestruturação da administração pública estadual, visando implementar um novo modelo de gestão do Estado; melhorar a eficácia das ações governamentais junto aos cidadãos; ampliar a ação do Estado em todas as regiões por meio da descentralização administrativa; organizar o orçamento e o planejamento do Estado regionalmente; e implementar novos projetos de desenvolvimento com foco nos problemas regionais (Mattei, 2016, p. 247).

Já a Lei Complementar n. 243/2003, afirma no art. 9, "que a execução das atividades da administração estadual será descentralizada e desconcentrada e se dará preponderantemente pelas Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional e por outros órgãos de atuação regional." (SANTA CATARINA, 2003). Nesse processo, o caráter participativo da população – que era característica essencial dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRIs) – foi se perdendo.

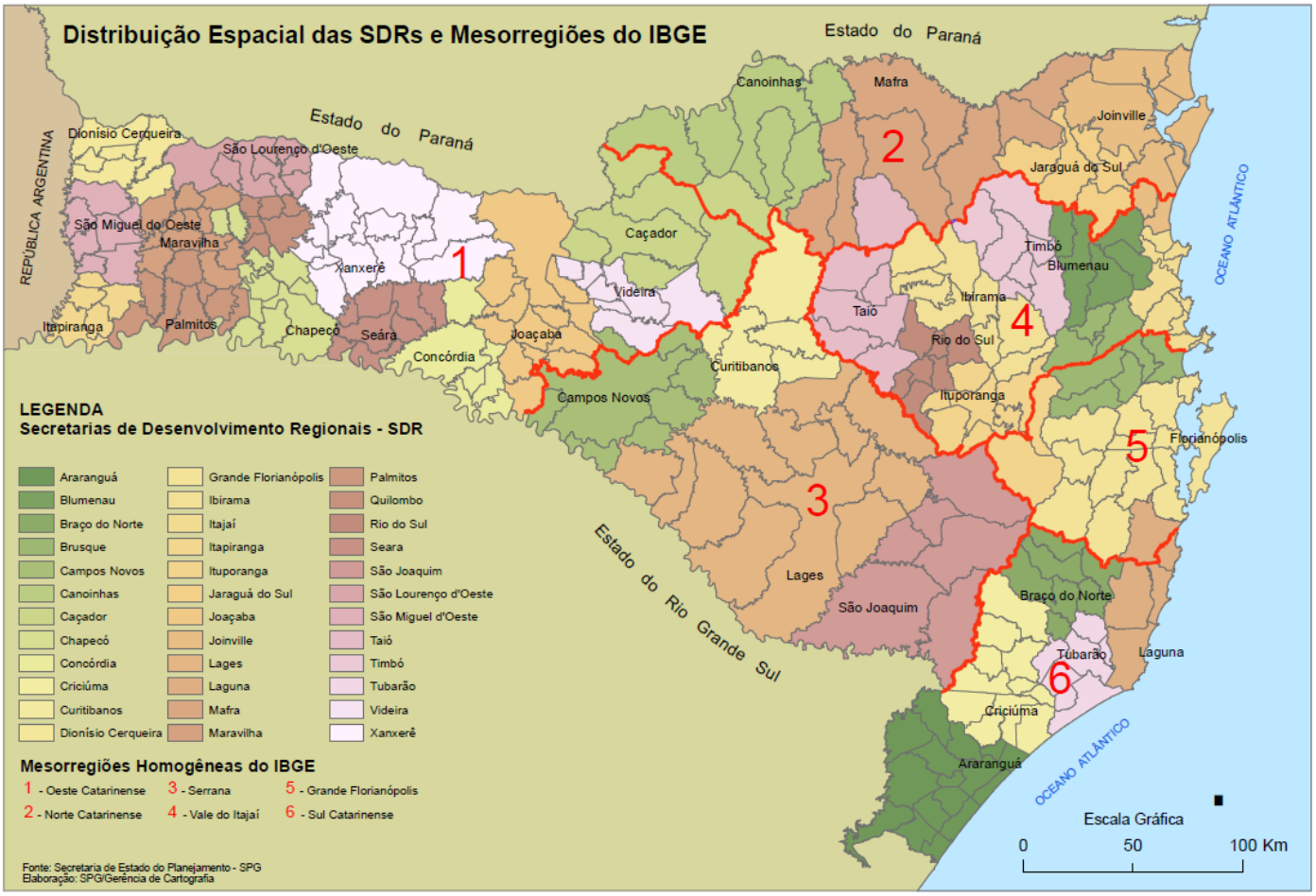
Durante o exercício da política de descentralização foram criadas 36 SDRs em Santa Catarina, distribuídas ao longo do estado, conforme a Figura 1. Tal reestruturação se sobrepôs aos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado.

A atuação das SDRs ocorreria a partir das decisões do Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR). Criados a partir da Lei Complementar Estadual n. 243/2003, pelo art. 57, aos CDRs cabiam funções acessórias e eram constituídos pelo prefeito, presidente da câmara de vereadores e dois representantes da sociedade civil de cada município da secretaria. Em termos administrativos, tais conselhos atuavam no gerenciamento do Plano de Desenvolvimento Regional, do Plano Plurianual, do Orçamento Anual e dos recursos provenientes do estado.

Todavia, diante das críticas e dos desvios sofridos no projeto original, no ano de 2015, o então reeleito governador Raimundo Colombo, por meio do Projeto de Lei (PL 0260.8/2015), transformou as SDRs em Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs). Essa transformação visava readequar a estrutura administrativa do estado extinguindo cargos comissionados e funções gratificadas (Mattei, 2015).

Após quase duas décadas de funcionamento, o governador Eduardo Pinho Moreira, diante do afastamento de Colombo para concorrer ao senado, iniciou o processo de desativação das ADRs, por meio do Decreto nº 1.537/2018. Tal processo foi concluído no início do governo de Carlos Moisés (2019) por meio do Decreto nº 3/2019, o qual estabeleceu em seu artigo primeiro que "fica estabelecido o processo de desativação das Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs)", inclusive autorizando a desativação das ADRs que ainda se encontravam em funcionamento.

Figura 1: Distribuição espacial das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) conforme mesorregiões do IBGE.



Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento – SPG.

2.3. BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Ao longo do período de implementação do projeto de descentralização, acerca dos resultados que esse processo ofereceu à sociedade catarinense, surgiram diversos pontos críticos. O primeiro deles foi exatamente a concentração dos recursos nas regiões mais dinâmicas do estado, especialmente daquelas localizadas no litoral.

Para Abrucio e Filippim (2010, p. 226), a implantação da política de descentralização do governo catarinense se sobrepôs às iniciativas de desenvolvimento regional baseadas nas ações de atores locais, da sociedade civil organizada e de associações de município. A longa tradição associativista presente em Santa Catarina teria sido desconsiderada pelo governo do estado, que implantou uma política de descentralização cujo resultado prático foi o aumento da concentração de poder no governo central. Além disso, o resultado foi que as SDRs permitiram a formação de uma rede político-partidária robusta em benefício do governador que, com isso, garantiu a Reforma Administrativa e a expansão do Poder Executivo no estado.

Já para Goularti (2013), o resultado da descentralização político-administrativa, e mais especificamente, do Orçamento Regionalizado, ocorreu na discrepância dos valores orçados e realizados ao longo dos anos. O autor aponta que cinco SDRs das regiões mais dinâmicas economicamente (Florianópolis, Joinville, Blumenau, Jaraguá do Sul e Chapecó) acabaram por concentrar 28,59% dos valores orçados e 43,17% dos valores realizados no período entre 2005 e 2012. Tais percentuais indicaram que a criação das SDRs não modificou a estrutura até então vigente. Com isso, o autor afirmou que a descentralização se distanciou de seus propósitos e que as SDRs não possuíam autonomia orçamentária para executar as prioridades definidas em audiências.

Para Rudnick e Mattedi (2013, p. 39), "a maior capacidade orçamentária dessas SDRs pode estar relacionada à capacidade de articulação política, bem como à capacidade de organização e cooperação entre os municípios de abrangência das SDRs que apresentam melhor desempenho", se referindo aqui as SDRs litorâneas, que se mantiveram como as mais dinâmicas ao longo da vigência do processo de descentralização.

Mattei (2016), analisando o orçamento total das SDRs, constata que em todos os anos as despesas de custeio superaram os valores destinados a investimentos. Logo, uma das propostas iniciais da descentralização, a de promover o desenvolvimento regional no intuito de melhor uniformizar as condições das regiões no estado, não foi cumprida. Nesse caso, se reafirma a concentração de investimentos nas regiões que já apresentavam maior dinamismo econômico.

Outro aspecto destacado por Rudnick e Mattedi (2013) foi que boa parte dos investimentos, ao invés de ser repassados a projetos regionais, se direcionavam a projetos municipais, deixando de contribuir com os objetivos da descentralização. Além de não contribuir para o desenvolvimento regional, essa questão acabou contribuindo para a concentração das atividades produtivas, cujo resultado pode ser mensurado pela concentração do PIB em poucos municípios do estado.

Além da concentração de recursos, que continuou ocorrendo, outro ponto levantado pelos trabalhos que analisaram a estratégia de descentralização foi a participação da população durante a implementação do novo plano governamental. A mudança na dinâmica organizativa das Secretarias de Desenvolvimento Regional reduziu significativamente a participação da sociedade civil na mobilização pelo desenvolvimento das microrregiões, característica notável dos FDRI.

O que ocorreu de fato foi que o processo de descentralização político-administrativa, iniciado no governo de Luiz Henrique da Silveira no ano de 2003, substitui a proposta de descentralização que estava sendo conduzida em grande parte pela sociedade civil por uma proposta de descentralização do tipo top down (BIRKNER, 2008). Isto é, o processo de decisão que antes se dava de forma horizontalizada entre os participantes dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, passa a se dar de forma verticalizada, "de cima para baixo", sendo o exercício das tomadas de decisões concentrado novamente no governo estadual.

Birkner (2008) destaca, ainda, que a baixa qualificação dos conselheiros que faziam parte dos respectivos CDRs de cada Secretaria de Desenvolvimento Regional, foi decisiva nos resultados obtidos pela estratégia. Além disso, a autora pontua que os CDRs acabaram por se limitar a um caráter homologatório diante de como estavam se dando as aprovações dos projetos. Para Cogo e Dallabrida (2012) os CDRs deveriam ser igualmente compostos por indivíduos da sociedade civil, em contraponto com o que se estabeleceu com a dinâmica praticamente nula da participação popular.

Em síntese, grande parte da literatura especializada no assunto destacou que a estratégia de implantação do projeto de descentralização político-administrativa do estado catarinense apresentou ao longo de sua vigência diversas lacunas. Dentre elas, destacaram-se a necessidade de maior autonomia das SDRs, a melhoria na qualificação dos profissionais que iriam atuar no processo e, com ênfase, a ampliação da participação da popular na discussão e decisão dos projetos de desenvolvimento que deveriam ser implantados exatamente para fazer valer o objetivo geral da proposta, ou seja, alterar os rumos do desenvolvimento regional catarinense. E isso efetivamente não aconteceu!

3. A EVOLUÇÃO DO PIB CATARINENSE DURANTE O PERÍODO DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

3.1. COMPORTAMENTO DO PIB ESTADUAL ENTRE 2003 E 2018

Em termos metodológicos, é importante destacar os procedimentos adotados para apresentar a série histórica do período considerado. Assim, informa-se que toda a série considerada foi deflacionada com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Após a obtenção da inflação periódica a cada ano, ela foi transformada em um índice de preços, sendo que o ano de 2003 foi considerado como a data-base desse índice. A partir da obtenção do fator de deflacionamento, ele foi multiplicado pelo valor nominal para toda a série do PIB de Santa Catarina de 2003 a 2018. Com isso, foi possível analisar de forma consistente a trajetória do Produto Interno Bruto de Santa Catarina no período de vigência da descentralização político-administrativa.

A Tabela 1 apresenta a evolução monetária do Produto Interno Bruto de Santa Catarina de 2003 a 2018. No ano de 2003, data do início da política de descentralização, o montante do PIB era 64,1 bilhões de reais. Ao final do período considerado (2018), o PIB catarinense se situou em 130,3 bilhões de reais. Mesmo diante da crise econômica geral do país, cujos efeitos também estiveram presentes em Santa Catarina, o estado apresentou um crescimento razoável durante o período de 2003 a 2018.

Em termos monetários absolutos nota-se que, ao longo do período considerado, ocorreu um aumento de 103% no montante agregado estadual, ou seja, ao longo dos dezesseis anos do processo de descentralização político-administrativa, o valor monetário do PIB estadual mais que dobrou. Todavia, deve-se registrar que esse comportamento está atrelado a um período de grande expansão da economia do país, sobretudo entre os anos de 2003 e 2013.

Tabela 1: Produto interno bruto de Santa Catarina (mil reais, 2003 a 2018)

Ano	PIB (mil reais)
2003	64.098.475
2004	68.419.113
2005	71.709.017
2006	77.637.367
2007	84.658.988
2008	93.621.523
2009	95.384.123
2010	107.242.062
2011	114.021.813
2012	118.701.133
2013	125.352.640
2014	133.200.628
2015	123.596.816
2016	119.865.718
2017	125.734.235
2018	130.349.472

Fonte: IBGE; Elaborado pelos autores

Em termos monetários absolutos nota-se que, ao longo do período considerado, ocorreu um aumento de 103% no montante agregado estadual, ou seja, ao longo dos dezesseis anos do processo de descentralização político-administrativa, o valor monetário do PIB estadual mais que dobrou. Todavia, deve-se registrar que esse comportamento está atrelado a um período de grande expansão da economia do país, sobretudo entre os anos de 2003 e 2013.

3.2. O COMPORTAMENTO DO PIB NAS MESORREGIÕES DO ESTADO

Considerando a divisão territorial adotada pelo IBGE no ano de 1989 (IBGE, 1990), o estado de Santa Catarina se divide nas seguintes mesorregiões: Oeste Catarinense, Norte Catarinense, Serrana, Vale do Itajaí, Grande Florianópolis e Sul Catarinense.

Conforme a Tabela 2, o PIB das mesorregiões catarinenses apresentava diferenças significativas no primeiro ano da descentralização político-administrativa, conforme segue: no ano de 2003 apenas duas mesorregiões (Norte e Vale do Itajaí) respondiam por quase 50% do PIB estadual, sendo que o Vale do Itajaí respondia pelo maior percentual estadual, cerca de 15,7 bilhões de reais. Se a essas duas mesorregiões for agregado o montante do Oeste Catarinense, nota-se que apenas três das seis mesorregiões do estado concentravam aproximadamente 70% do PIB catarinense. Finalmente, verifica-se a baixa participação da mesorregião Serrana no agregado estadual (5,63%), percentual que a qualificava como a com o menor PIB regional. Registre-se que tal porcentagem correspondia a aproximadamente 23% do PIB da mesorregião Vale do Itajaí, o maior percentual regional.

Tabela 2: Produto interno bruto segundo as mesorregiões de Santa Catarina (em mil reais) e participação percentual de cada região entre 2003 e 2018

Mesorregião	2003		2018	
	PIB (mil reais)	% (participação)	PIB (mil reais)	% (participação)
Oeste Catarinense	12.708.125	19,83	21.833.704	16,75
Norte Catarinense	15.378.039	23,99	28.988.044	22,24
Serrana	3.611.342	5,63	6.010.167	4,61
Vale do Itajaí	15.733.762	24,55	39.247.972	30,11
Grande Florianópolis	9.218.512	14,38	19.792.397	15,18
Sul Catarinense	7.448.695	11,62	14.477.188	11,11
Santa Catarina	**64.098.475**	**100**	**130.349.472**	**100**

Fonte: IBGE; Elaborado pelos autores

O comportamento do PIB das regiões sofreu algumas alterações importantes ao final do período de descentralização político-administrativa. Em primeiro lugar, apesar das três mesorregiões (Vale do Itajaí, Norte e Oeste Catarinense)

continuarem representando 70% do PIB estadual, observam-se duas alterações expressivas. Por um lado, ocorreu uma forte expansão da participação do Vale do Itajaí, ou seja, seu percentual aumentou de 24,55% (2003) para 30,11% (2018) e, por outro, houve uma retração importante da participação do Oeste Catarinense, ou seja, seu percentual caiu de 19,83% (2003) para 16,75% (2018). Finalmente, a mesorregião Norte sofreu um ligeiro declínio em sua participação percentual no ano final do período de descentralização do Estado.

Além disso, mais dois aspectos devem ser registrados. Por um lado, nota-se que a região da Grande Florianópolis apresentou um ligeiro aumento em sua participação no agregado estadual, ou seja, seu percentual passou de 14,38%, em 2003, para 15,18%, em 2018. Esse movimento a colocou como o quarto maior percentual no ano final do processo. Por outro, destaca-se o movimento em sentido contrário observado na mesorregião Serrana, uma vez que sua participação caiu de 5,3%, em 2003, para 4,61%, em 2018.

Após o encerramento da descentralização político-administrativa no ano de 2018, observou-se que a participação acumulada das três mesorregiões com as maiores participações no PIB estadual em 2003 continuou praticamente com o mesmo percentual. Isso revela que, em termos da produção agregada regional, não houve ampliação da participação de todas as demais mesorregiões, exceto no caso da Grande Florianópolis, ao mesmo tempo em que se ampliou ainda mais a concentração, como sugere o caso do Vale do Itajaí.

Esses movimentos podem ser melhor compreendidos quando se analisa o mesmo indicador (percentual de participação no PIB) em cada uma das microrregiões do estado, conforme será analisado na sequência.

3.3. O COMPORTAMENTO DO PIB NAS MICRORREGIÕES DO ESTADO

Da mesma forma que no item anterior, adota-se a divisão territorial do IBGE de 1989, que dividiu geograficamente o estado de Santa Catarina em vinte microrregiões, a saber: **Mesorregião Oeste Catarinense** (São Miguel do Oeste, Chapecó, Xanxerê, Joaçaba e Concórdia); **Mesorregião Norte Catarinense** (Canoinhas, São Bento do Sul, Joinville); **Mesorregião Serrana** (Curitibanos e Campos de Lages); **Mesorregião Vale do Itajaí** (Rio do Sul, Blumenau, Itajaí, Ituporanga); **Mesorregião da Grande Florianópolis** (Tijucas, Florianópolis, Tabuleiro); **Mesorregião Sul Catarinense** (Tubarão, Criciúma e Araranguá).

Esse recorte geográfico é apresentado na Tabela 3, o qual mostra a existência de enormes desigualdades entre as microrregiões catarinenses, que foram potencializadas ao final do processo de descentralização. No âmbito geral do estado, verifica-se que, no ano de 2003, sete microrregiões (Chapecó, Joaçaba, Joinville, Blumenau, Itajaí, Florianópolis e Criciúma) respondiam por aproximadamente 70% do PIB estadual, destacando-se que apenas três delas (Joinville, Blumenau e Florianópolis) respondiam por cerca de 45% do PIB estadual. Já ao final de 2018, apenas seis delas (as mesmas anteriores, exceto Joaçaba) respondiam pelos mesmos 70% do PIB estadual, revelando que o mesmo concentrou-se ainda mais.

Tabela 3: Produto interno bruto segundo as microrregiões de Santa Catarina (em mil reais) e participação percentual no agregado estadual entre 2003 e 2018

Mesorregião	2003		2018	
	PIB (mil reais)	% (participação)	PIB (mil reais)	% (participação)
São Miguel do Oeste	1.515.872	2,36	2.634.151	2,02
Chapecó	4.248.416	6,63	8.002.532	6,14
Xanxerê	1.715.586	2,68	2.342.718	1,8
Joaçaba	3.716.448	5,8	6.036.090	4,63
Concórdia	1.511.803	2,36	2.818.213	2,16
Canoinhas	2.181.035	3,4	3.560.984	2,73
São Bento do Sul	1.536.633	2,4	2.118.758	1,63
Joinville	11.660.371	18,19	23.308.301	17,88
Curitibanos	1.224.294	1,91	2.063.623	1,58
Campos de Lages	2.387.049	3,72	3.946.544	3,03
Rio do Sul	1.819.722	2,84	3.248.625	2,49
Blumenau	8.349.885	13,03	15.874.408	12,18
Itajaí	5.141.394	8,02	19.248.384	14,77
Ituporanga	422.761	0,66	876.556	0,67
Tijucas	619.543	0,97	1.519.513	1,17
Florianópolis	8.420.421	13,14	17.979.869	13,79
Tabuleiro	178.549	0,28	293.014	0,22

continua...

Mesorregião	2003		2018	
	PIB (mil reais)	% (participação)	PIB (mil reais)	% (participação)
Tubarão	2.788.508	4,35	5.635.859	4,32
Criciúma	3.217.556	5,02	6.560.215	5,03
Araranguá	1.442.631	2,25	2.281.114	1,75
Santa Catarina	**64.098.475**	**100**	**130.349.472**	**100**

Fonte: IBGE; Elaborado pelos autores

Desta forma, é importante analisar o que de fato ocorreu durante a descentralização internamente às mesorregiões. Começando pelo Vale do Itajaí (mesorregião com maior peso percentual no PIB estadual), observam-se dois movimentos distintos. O primeiro diz respeito ao expressivo aumento da participação da microrregião de Itajaí, passando de 8,02% (2003) para 14,77% (2018), fato que explica a grande expansão da mesorregião, uma vez que a microrregião de Blumenau sofreu uma ligeira queda de sua participação entre 2003 e 2018. Finalmente, o segundo aspecto mostra a redução da participação da microrregião de Rio do Sul ao final do período considerado e a continuidade de um percentual baixíssimo da microrregião de Ituporanga.

A segunda mesorregião com maior peso no PIB estadual é Norte Catarinense. Nela se observou uma tendência de queda dos percentuais de participação das três microrregiões, muito embora a microrregião de Joinville continue sendo o espaço de maior concentração percentual do PIB catarinense e sua queda percentual tenha sido pequena percentualmente.

Na mesorregião Oeste Catarinense, que em 2018 ainda manteve a terceira maior participação estadual (16,75%), verifica-se que apenas duas microrregiões (Chapecó e Joaçaba) respondiam por aproximadamente 11% do PIB estadual em 2018, fato que, além de revelar uma concentração, demonstra também a baixa participação das demais microrregiões (São Miguel do Oeste, Concórdia e Xanxerê) no contexto mesorregional. Ou seja, mesmo com queda do percentual de participação das microrregiões principais, especialmente de Xanxerê, ainda assim a concentração aumentou.

A mesorregião Grande Florianópolis, composta por três microrregiões, se manteve como a quarta região com maior participação no PIB estadual em 2018. Todavia, nota-se que apenas a microrregião (Florianópolis) era responsável por mais de 90% do PIB regional, o que revela a baixa participação das demais microrregiões (Tijucas e Tabuleiro), ambas com quedas expressivas em suas participações no período considerado.

A mesorregião Sul Catarinense, composta por três microrregiões, respondia por 11,11% do PIB estadual em 2018, representando uma ligeira queda em relação ao ano inicial. Neste caso, nota-se que apenas a microrregião de Criciúma manteve seu percentual de participação no período considerado (5%), enquanto as duas outras microrregiões (Tubarão e Araranguá) apresentaram quedas entre 2003 e 2018, destacando-se a baixa participação da microrregião de Araranguá.

Finalmente, a mesorregião Serrana, composta por apenas duas microrregiões, reduziu sua participação no agregado estadual ao final do período de descentralização para 4,61%, sendo que Campos de Lages, embora também registrando queda no seu percentual de participação, ainda assim respondia por quase 70% do PIB mesorregional, revelando a baixa participação da microrregião de Curitibanos.

Em síntese, verifica-se que no ano de 2003 apenas sete microrregiões (Chapecó, Joaçaba, Joinville, Blumenau, Itajaí, Florianópolis e Criciúma) respondiam por aproximadamente 70% do PIB catarinense. Já no ano de 2018 apenas cinco microrregiões (Chapecó, Joinville, Blumenau, Itajaí e Florianópolis) respondiam por aproximadamente 65% do PIB catarinense, o que revela uma ampliação da participação no agregado estadual, especialmente das microrregiões localizadas na faixa litorânea do estado. Tal fato, na verdade, continua sendo um estímulo à concentração da população nessas microrregiões.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho analisou-se o processo de descentralização político-administrativa implementado em Santa Catarina entre 2003 e 2018 à luz do comportamento do Produto Interno Bruto agregado, das mesorregiões e das microrregiões do estado, visando captar possíveis efeitos sobre esse indicador a partir da implantação da referida política.

Após fazer uma breve análise da estrutura econômica de Santa Catarina e das principais características do desenvolvimento regional catarinense, aliada ao diagnóstico que justificou a implementação do processo de descentralização político-administrativa, destacou-se as principais políticas implementadas, especialmente a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional e as ações por elas implementadas.

Como caminho interpretativo, optou-se por lançar um olhar sobre a evolução da produção econômica agregada do estado, nas mesorregiões e suas respectivas microrregiões no período entre 2003 e 2018. Para tanto, os valores do PIB foram deflacionados com o intuito de se analisar o período completo desse processo, ou seja, de 2003 a 2018, enfatizando que esse indicador é apenas um elemento a mais dentre todos os demais aspectos que podem ser utilizados para analisar

qualitativamente os efeitos do processo de descentralização levado a cabo no estado de Santa Catarina.

Mesmo antes do início da política de descentralização já havia um cenário de concentração do PIB do estado, principalmente nas microrregiões de Chapecó, Joaçaba, Joinville, Blumenau, Itajaí, Florianópolis e Criciúma. Nesse caso, as sete microrregiões respondiam por 69,83% do PIB de Santa Catarina no ano de 2003, cabendo às outras treze microrregiões os 30,17% restantes.

Após os dezesseis anos de descentralização político-administrativa, a concentração do PIB foi aprofundada. Consequentemente, cinco (Chapecó, Joinville, Blumenau, Itajaí e Florianópolis) das sete microrregiões citadas anteriormente (Chapecó, Joaçaba, Joinville, Blumenau, Itajaí, Florianópolis e Criciúma) passaram a responder por 64,76% do PIB de Santa Catarina, cabendo às outras quinze microrregiões os 35,24% restantes. Destaca-se que apenas quatro delas (Joinville, Blumenau, Itajaí e Florianópolis) em 2018 respondiam por aproximadamente 59% de todo produto bruto estadual.

Como é possível observar, Joinville, Itajaí, Florianópolis e Blumenau, todas localizadas na porção litorânea do estado, começaram sendo as quatro microrregiões com as maiores participações no PIB do estado em 2003, e acabaram se encontrando na mesma situação em 2018. Analisando os dados do período completo de vigência, fica evidente que essas quatro microrregiões permaneceram nessa situação durante todos os anos da descentralização, ainda que alternando posições entre si. Além de permanecerem como as microrregiões com maior participação, é notável o agravamento no quadro de concentração do indicador em cada uma delas.

Diante dos dados referentes ao período da descentralização expostos neste trabalho, ficou claro que as desigualdades regionais no estado de Santa Catarina – medidas em termos da evolução do PIB – cresceram no período da "descentralização político-administrativa". Mesmo com avanço da política de descentralização, nota-se que a concentração do PIB em Santa Catarina não diminuiu. Ao contrário, o que de fato ocorreu foi um agravamento ainda maior do cenário de concentração no estado, uma vez que no ano de 2018 o percentual do PIB catarinense, que antes estava bastante concentrado em sete microrregiões, ao final do processo estava concentrado em apenas cinco microrregiões (Chapecó, Joinville, Blumenau, Itajaí e Florianópolis), as quais respondiam por 65% do PIB estadual.

Em síntese, o processo de descentralização político-administrativa não foi capaz de reverter o quadro de concentração da produção nas áreas litorâneas do estado. Ao contrário, após a conclusão da política de descentralização, o que se observou foi uma ampliação da participação do PIB catarinense exatamente das microrregiões localizadas na faixa litorânea de Santa Catarina, ou seja, um aprofundamento da concentração existente anteriormente ao início da política estadual implementada entre 2003 e 2018.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Diário Oficial da Alesc**. Nº 5.059/2003. Disponível em: https://www.alesc.sc.gov.br/diarios/pdf/5059dia.PDF. Acesso em: 22 set. 2021.

BIRKNER, W. M. K. **Capital social em Santa Catarina**: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional. Blumenau: EdiFurb, 2006.

BIRKNER, W. M. K. Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa: um estudo comparativo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 297-311, jun. 2008. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/13912/9366. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRUM, M. G. M. **Descentralização e desenvolvimento regional**: a experiência na região de Curitibanos. 2010. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/866/maria_da_graca_martins_brum_silveira.pdf. Acesso em: 05 fev. 2022.

COGO, E. L.; DALLABRIDA, V. R. Avaliação dos processos de descentralização nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul: o marco jurídico como respaldo à participação social. **Inclusão Social**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 175-190, jul./dez. 2012.

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. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/100650. Acesso em: 05 fev. 2022.

ETGES, V. E.; DEGRANDI, J. O. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional,** Blumenau, v. 1, n. 1, p. 85-94, mar. 2013. Disponível em: https://bu.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/3649/2325. Acesso em: 26 jan. 2022.

FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO F. L. Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. **RAC**, Curitiba, v.14, n. 2, p. 212-228, mar./abr. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rac/a/XWh7W6JtPsMNMPstxhQ58mn/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 23 dez. 2021.

GOULARTI FILHO, A. **Formação Econômica de Santa Catarina**. Florianópolis (SC): Cidade Futura, 2002.

GOULARTI FILHO, A.; ZUCHINALI, M. C. Centralização e descentralização: a continuidade da litoralização do crédito em Santa Catarina. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, v. 15, n. 2, p. 315-327, jul./dez. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/inter/a/5fbMc7wcmhCyw7WmKwhD3Ln/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 22 dez. 2021.

GOULARTI, J. G. Orçamento estadual regionalizado: a experiência de Santa Catarina. **Revista NECAT**, Florianópolis, v. 2, n. 4, p. 6-24, jul./dez. 2013. Disponível em: https://revistanecat.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4503. Acesso em: 22 set. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2269_1.pdf. Acesso em: 16 fev. 2022.

MATTEI, L. Economia catarinense: crescimento com desigualdades regionais. **Textos para Discussão**, Florianópolis: NECAT/UFSC, n. 010, 2014. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1efpv-J17PUczmmPXzADllNgzxN2oRoBq/view. Acesso em: 13 dez. 2022.

MATTEI, L. A descentralização político-administrativa no estado de Santa Catarina em debate. **Textos para Discussão**, Florianópolis: NECAT/UFSC, n. 014, 2015. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1nxxdRe1YNJKsWkWjHiW_pd9oi-VN-uTD/view. Acesso em: 01 mar. 2022.

MATTEI, L. Mudanças recentes na política de descentralização do estado em Santa Catarina. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 243-262, jul./dez. 2016. Disponível em: https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/Mudancas-recentes-na-politica-de-descentralizacao-do-Estado-de-Santa-Catarina.pdf. Acesso em: 23 nov. 2021.

MATTEI, L.; RODOLFO, F.; TEIXEIRA, F. W. Economia catarinense: crescimento com desigualdades e concentração regional e setorial. **Revista NECAT**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 8-17, jan./jun. 2012. Disponível em: https://revistanecat.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4535/3463. Acesso em: 30 mar. 2021.

MIOTO, B. T. Aspectos gerais da demografia catarinense na primeira década do século XXI. **Revista NECAT**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 31-36, jan./jun. 2012. Disponível em: https://revistanecat.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4538/3468. Acesso em: 24 jan. 2022.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista FAE**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, mai./dez. 2003. Disponível em: https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/462. Acesso em: 20 jan. 2022.

RUDNICK L. T.; MATTEDI, M. A. Uma análise da política de descentralização administrativa em Santa Catarina, 2003 – 2009. **Revista NECAT**, Florianópolis, v. 2, n. 4, p. 25-44, jul./dez. 2013. Disponível em: http://stat.necat.incubadora.ufsc.br/index.php/necat/article/view/2914. Acesso em: 05 fev. 2022.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 157, de 09 de setembro de 1997**. Regulamenta os §§ 5º, 6º e 7º do artigo 120 da Constituição Estadual, e adota outras providências. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, [1997]. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/sc/lei-complementar-n-157-1997-santa-catarina-regulamenta-os-5-6-e-7-do-artigo-120-da-constituicao-estadual-e-adota-outras-providencias. Acesso em: 22 dez. 2021.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003**. Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, [2003]. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2003/243_2003_Lei_complementar.html. Acesso em: 22 dez. 2021.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 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. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, [2005]. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2005/284_2005_Lei_complementar.html. Acesso em: 22 dez. 2021.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007**. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, [2007]. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2007/381_2007_Lei_complementar.html. Acesso em: 22 dez. 2021.

SANTA CATARINA. Decreto nº 1.537, de 14 de março de 2018. Extingue cargos e funções públicas na estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e das Agências de Desenvolvimento Regional e estabelece outras providências. **Diário Oficial do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, 15 mar. 2018. Disponível em: https://sigio2.doe.sea.sc.gov.br/sigio/Portal/VisualizarJornal.aspx?tp=pap&cd=1856. Acesso em: 01 mar. 2022.

SANTA CATARINA. Decreto nº 3, de 18 de janeiro de 2019. Dispõe sobre o processo de desativação das Agências de Desenvolvimento Regionais (ADRs) e estabelece outras providências. **Diário Oficial do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, 21 jan. 2019. Disponível em: https://sigio2.doe.sea.sc.gov.br/sigio/Portal/VisualizarJornal.aspx?tp=pap&cd=2064. Acesso em: 22 dez. 2021.

SEABRA, F.; BEZ, R.; BORNSCHEIN, F. C. O efeito litoralização e a distribuição regional de renda e de população em

Santa Catarina. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 197-216, jun. 2011. Disponível em: https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2285/0. Acesso em: 24 jan. 2021.

SOUZA, C. M. M.; THEIS, I. M. **Desenvolvimento regional**: abordagens contemporâneas. Blumenau: Edifurb, 2009.

THEIS, I. M. Globalização e planejamento do desenvolvimento regional: o caso do Vale do Itajaí. In: Cláudia Siebert (org.). **Desenvolvimento regional em Santa Catarina**: reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau: Edifurb, p. 213-244, 2001.

THEIS, I. M. **Desenvolvimento e meio ambiente em Santa Catarina**: a questão ambiental em escala local/regional. Joinville: Editora Univille, 2006.

THEIS, I. M. Do desenvolvimento desigual e combinado ao desenvolvimento geográfico desigual. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 12, n. 2, p. 241-252, dez. 2009. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/324/510. Acesso em: 23 dez. 2021.

THEIS, I. M.; BUTZKE, L. Planejamento e desenvolvimento desigual em Santa Catarina. In: Olga Lucia C. de Freitas Firkowski (org.). **Transformações territoriais**: experiências e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 243-265, 2010.

THEIS, I. M.; ZUMMACH, F. C. Desenvolvimento desigual em Santa Catarina: a experiência das Secretarias de Desenvolvimento Regional. In: VII Encontro de Economia Catarinense: crescimento e desindustrialização, 2013, Florianópolis. **Anais do VII Encontro de Economia Catarinense**. Florianópolis: APEC/UFSC, 2013.