

<b>PROCESSO Nº:</b>	RLA-13/00579916
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Governo do Estado
<b>RESPONSÁVEL:</b>	João Raimundo Colombo
<b>INTERESSADO:</b>	João Raimundo Colombo
<b>ASSUNTO:</b>	Auditoria Operacional para avaliar o modelo de regionalização adotado pelo Governo do Estado, por meio das Secretarias de Desenvolvimento Regionais
<b>RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO:</b>	DAE - 009/2015 - Instrução Plenária

## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria Operacional realizada para avaliar o modelo de regionalização adotado pelo Governo do Estado, por meio das Secretarias de Desenvolvimento Regionais, constante da Programação de Fiscalização deste Tribunal de Contas, relativa ao ano de 2013.

A auditoria foi motivada pela determinação do Tribunal Pleno para sua inclusão na programação de fiscalização do exercício de 2013, tendo em vista o item III.2 do Parecer Prévio nº 0002/2012, de 30/05/2012 - Processo de Prestação de Contas do Governador de 2011 - PCG 12/00175554.

O trabalho foi iniciado em maio de 2013 com o levantamento das informações e posterior planejamento, sendo executada em agosto de 2013. Os dados obtidos por meio da auditoria foram analisados, tratados e são apresentados no presente relatório, que está organizado em três capítulos (1) Introdução, (2) Análise e (3) Conclusão.

O presente capítulo apresenta uma visão do auditado e da auditoria, com destaque ao objetivo geral, as questões da auditoria e a metodologia utilizada.

No capítulo 2 são apresentados os resultados da auditoria operacional, em que se relatam as situações encontradas, evidências, causas identificadas, os efeitos, as sugestões de determinações e recomendações ao Gestor e os benefícios esperados com a sua adoção. Diante da extensão do relatório, foi decidido agrupar os achados de auditoria conforme sua vinculação às questões

de auditoria. Assim, o capítulo 2 está dividido em cinco tópicos, correspondentes às questões de auditoria definidas durante a etapa de planejamento.

O Relatório de Instrução Preliminar DAE nº 1/2014 (fls. 520 a 586) foi encaminhado em Audiência ao Governador do Estado de Santa Catarina, por meio do Ofício TCE/GAP nº 211/2015, de 11 de fevereiro de 2014, fl. 589, para apresentação de comentários e/ou justificativas acerca das constatações apuradas na conclusão do Relatório.

O Governador do Estado de Santa Catarina solicitou prorrogação de prazo por meio do Ofício SCC/COJUR nº 139/2015, sendo deferido em 07/05/2015 (fl. 591).

A manifestação do Governo do Estado de Santa Catarina foi protocolada neste Tribunal em 23/04/2015, por meio do Ofício SCC/COJUR nº 256/2015 (fls. 594), que foi considerada neste Relatório.

### **1.1 – Visão Geral do Auditado**

A partir de 2003, o Governo do Estado de Santa Catarina passou a ter uma nova estrutura administrativa, chamada pelo governo de “descentralização”. Para tal, foram criadas as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regionais (SDRs).

De início, eram 29 (vinte e nove). Em 2005 foi criada a trigésima, em Dionísio Cerqueira e, em 2007, o Estado passou a contar com mais seis secretarias regionais (Itapiranga, Quilombo, Seara, Braço do Norte, Timbó e Taió).

Em síntese, a Lei Complementar (estadual) n.º 381/2007, e respectivas alterações, já em seu artigo 2º estabeleceu para a administração pública estadual a organização em dois níveis: setorial e regional. Este último, compreendendo as SDRs, cabendo-lhes, dentre outros, o papel de executar políticas públicas próprias, ou por intermédio de descentralização de recursos, enquanto que às secretarias setoriais e às entidades da administração indireta vinculadas cabem o papel de planejar, normatizar e coordenar as políticas a serem executadas pelas secretarias regionais.

## **1.2 – Visão Geral da Auditoria**

Neste tópico são apresentados os objetivos da auditoria, as questões elaboradas para orientar os trabalhos, a metodologia aplicada durante o processo de auditoria, desde a fase de levantamento e planejamento dos trabalhos, até a fase de execução da auditoria.

### **1.2.1 – Objetivo Geral**

Avaliar o modelo de regionalização adotado pelo Governo do Estado, por meio das Secretarias de Desenvolvimento Regionais, considerando aspectos como: a adequação da estrutura existente; a alocação de recursos públicos para manutenção e investimento; a gestão e o alcance dos objetivos pretendidos.

### **1.2.2 – Questões de Auditoria**

Com a finalidade de estruturar e orientar os trabalhos, são concebidas questões de auditoria, que ao serem respondidas permitem o alcance do objetivo proposto. Assim, foram concebidas cinco questões de auditorias, quais sejam:

- **Questão de Auditoria 1:** Quais os recursos aplicados na manutenção e investimento de cada SDR?
- **Questão de Auditoria 2:** Qual o número de Secretarias Regionais seria suficiente, tendo em vista as outras formas de regionalização do Estado?
- **Questão de Auditoria 3:** Qual a repercussão financeira de uma redução no número de SDRs para o Estado?
- **Questão de Auditoria 4:** A gestão das Secretarias de Desenvolvimento Regional tem contribuído para o alcance dos objetivos do modelo adotado pelo Estado?
- **Questão de Auditoria 5:** O processo de descentralização tem produzido os resultados esperados (redução das diferenças regionais, ampliação de investimentos em regiões menos desenvolvidas e aproximação do governo estadual à comunidade local)

### **1.2.3 – Metodologia**

A seguir apresenta-se a metodologia aplicada nesta auditoria de acordo com cada fase do seu desenvolvimento:

#### **a) Levantamento**

Nesta etapa da auditoria são aplicadas técnicas de diagnóstico com o objetivo de obter um amplo conhecimento sobre o tema e identificar os principais problemas relacionados ao objeto.

Além da pesquisa documental por meio da leitura de artigos técnicos e científicos (disponíveis em meio eletrônico e não eletrônico), foram realizadas entrevistas com especialistas na área de conhecimento e atores envolvidos, quais sejam:

a) Entrevista com Coordenador de Projeto de pesquisa para elaboração de conjunto de indicadores para a avaliação do Desenvolvimento Regional de Santa Catarina, realizada no dia 16/05/2013, na Secretaria de Estado da Administração;

b) Entrevista com o Superintendente de Planejamento e Gestão da Secretaria de Estado da Saúde, realizada no dia 23/05/2013, na Secretaria de Estado da Saúde;

c) Entrevistas com Secretário de Estado do Planejamento, e os gerentes subordinados à Diretoria de Descentralização da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, realizada no dia 27/05/2013.

d) Entrevista com Diretor Geral da SDR de Florianópolis, realizada no dia 03/06/2013, na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de Florianópolis.

## b) Planejamento

Nesta fase são aplicadas técnicas para Identificar as forças e fraquezas do ambiente interno do objeto da auditoria e as oportunidades e ameaças do ambiente externo (SWOT<sup>1</sup>) e as possíveis áreas e os fatores de risco (DVR<sup>2</sup>).

A partir do diagnóstico, os dados são sistematizados na Matriz de Planejamento, instrumento no qual são detalhadas as informações necessárias, os critérios utilizados, os procedimentos de coleta e análise de dados e o que a análise vai permitir dizer.

Os procedimentos de coleta de dados aplicados foram os seguintes:

(1) Pesquisa no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (Sigef), em relatórios estatísticos e nos Relatórios de Contas do Governo;

(2) Requisição de informações e documentos a todas as Secretarias de Desenvolvimento Regional SDRs, à Secretaria de Estado da Administração – SEA e à Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – SPG;

(3) Entrevistas com os Secretários, Diretores Gerais, Gerentes e Secretário Executivo do CDR;

(4) Aplicação de questionários com os servidores das Secretarias de Desenvolvimento Regional e com os representantes da Sociedade Civil que participam do Conselho de Desenvolvimento Regional;

Na etapa de planejamento da auditoria foi realizado o “teste piloto” na Secretaria de Desenvolvimento Regional de Florianópolis, com o objetivo de aplicar os papéis de trabalho elaborados e permitir a antecipação dos possíveis problemas que poderiam ocorrer durante a auditoria. Este procedimento também é importante pois permite ajustar o tamanho da amostra e contribui para uma maior segurança quanto a metodologia a ser aplicada.

---

<sup>1</sup> O termo **SWOT** é uma sigla oriunda do idioma [inglês](#), e é um [acrônimo](#) de Forças (**S**trengths), Fraquezas (**W**eaknesses), Oportunidades (**O**pportunities) e Ameaças (**T**hreats).

<sup>2</sup> O Diagrama de Verificação de Risco (DVR) é uma técnica da Gestão de Risco que visa, resumidamente, gerenciar efeitos adversos que possam comprometer um processo de gestão.

### c) Execução

As principais atividades realizadas durante a execução são (1) o desenvolvimento dos trabalhos de campo; (2) análise dos dados coletados; e (3) elaboração da matriz de achados de auditoria;

Para aplicação das Entrevistas e realização da visita “in loco” foram selecionadas seis SDRs: Brusque, Chapecó, Itajaí, Maravilha, Timbó, Tubarão e Xanxerê, em função do tipo de estrutura, da localização geográfica e das despesas com Investimento e manutenção no período de 2008 a 2012. A execução *in loco* ocorreu conforme consta do quadro seguinte:

**Quadro 01:** Secretarias Regionais visitadas

SDR visitada	Data da Visita
SDR - Grande Florianópolis	18 e 19 de julho / 2013
SDR - Maravilha	12 e 13 de agosto / 2013
SDR - Xanxerê	13 e 14 de agosto / 2013
SDR - Chapecó	15 e 16 de agosto / 2013
SDR - Timbó	26 e 27 de agosto / 2013
SDR - Brusque	27 e 28 de agosto / 2013
SDR - Itajaí	29 e 30 de agosto / 2013

Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/DAE).

O questionário foi elaborado em ferramenta eletrônica (*google docs*), e enviado por *e-mail* a todos os servidores lotados nas SDRs, informados pela Secretaria de Estado da Administração e a todos os membros dos CDRs, representantes da sociedade civil organizada, informados pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional. O período de aplicação do instrumento foi de 04/10/2013 a 04/11/2013. A pesquisa obteve 531 respostas de servidores e 101 dos membros do CDR, representantes da sociedade civil organizada.

Foram elaboradas quatro requisições ordinárias de documentos e informações, como mostra o próximo quadro:

**Quadro 02:** Secretarias Regionais visitadas

Requisição	Destino	Data
Requisição nº 01/2013	Secretaria de Estado de Planejamento	06/08/2013
Requisição nº 02/2013	Secretarias de Desenvolvimento Regionais	05/08/2013
Requisição nº 03/2013	Secretaria de Estado da Administração	06/08/2013
Requisição nº 04/2013	SDR da Grande Florianópolis	16/07/2013

Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/DAE).

A Requisição 02 foi encaminhada a todas as SDRs, o que gerou algumas situações que limitaram a presente auditoria e merecem ser ressaltadas.

Primeiro, por se tratar da avaliação de um modelo de governo, foi necessário selecionar um período maior de análise, de 2008 a 2012, o que gerou a demanda por uma grande quantidade de informações a serem coletadas, estruturadas e encaminhadas pelas SDRs.

Para cada SDR foi solicitado o preenchimento de seis planilhas que compunham arquivo eletrônico único desenvolvido no Microsoft Excel, requerendo as seguintes informações:

(1) Relação de todos os servidores que integravam o quadro funcional de cada SDR, na data da requisição;

(2) Relação dos atos de nomeação e exoneração dos secretários, diretores e gerentes, no período de 2008 a 2012;

(3) Relação de todos os Comitês Temáticos constituídos pela SDR, com respectivos integrantes, no período de 2008 a 2012;

(4) Relação de todos os processos apresentados ao CDR, no período de 2008 a 2012;

(5) Controle de participação dos membros do CDR nas reuniões ordinárias e extraordinárias (somente de 2012);

(6) Relação dos endereços postais eletrônicos (*e-mails*) dos atuais representantes da sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento Regional.

Houve grande dificuldade por parte das secretarias regionais no atendimento das informações requisitadas. A maioria não tinha as informações de forma organizada, algumas não sabiam localizá-las ou dependiam de uma única pessoa para realizar a tarefa e, além disso, verificou-se que grande parte das pessoas indicadas para a coleta das informações apresentavam muitas dificuldades em trabalhar com planilha eletrônica de dados (no caso o Microsoft Excel).

Estas limitações exigiram muito empenho da equipe de auditoria no sentido de prestar esclarecimentos e auxílios por meio de um contato constante com cada SDR (Ver Controle dos Arquivos Remetidos pelas SDRs, fls. 505). Também em decorrência disso foi necessário prorrogar o prazo de atendimento

até que a maioria das secretarias encaminhassem as planilhas solicitadas, haja vista tais informações se constituírem em evidências necessárias para o alcance dos objetivos da auditoria.

Mesmo assim, apesar de inúmeros contatos telefônicos e orientações, as secretarias regionais de Criciúma e Laguna não atenderam por completo a Requisição nº 02/2013, a regional de Mafra encaminhou as informações após a conclusão deste Relatório e, outras tantas não conseguiram responder a determinados itens da requisição.

Além da dificuldade das secretarias regionais atenderem à solicitação deste Tribunal, houve também uma demanda por tratamento e análise de uma grande quantidade de dados, ou seja, considerando seis planilhas para cada secretaria, ao total foram 216 planilhas com centenas ou milhares de registros tratados e analisados.

Por fim, as constatações obtidas durante a auditoria são registradas na matriz de achados que é um instrumento de orientação para a elaboração do presente relatório de auditoria.

### **1.3 – “Descentralização” Administrativa: comentários preliminares**

Antes de serem apresentados os achados de auditoria, é necessário que se façam alguns comentários acerca do tema descentralização, para deixar assente as premissas que nortearam os trabalhos desta auditoria de natureza operacional.

A decisão de centralizar ou descentralizar é uma questão de administração. Não existe uma regra ou uma receita objetiva de qual seja o nível de descentralização ou centralização ideal para as organizações. Não é possível afirmar que a descentralização seja melhor, mais eficiente, mais eficaz, ou até mesmo mais moderna que a centralização. Ela pode ser tudo isso, em determinadas condições ou circunstâncias.

Para a Ciência da Administração a discussão entre a centralizar e descentralizar está sempre presente nos livros mais reconhecidos da área.

Idalberto Chiavenato<sup>3</sup>, ao tratar do assunto em seu livro sobre teoria geral da administração, afirma que “geralmente os autores neoclássicos dedicam um ou mais capítulos de suas obras ao problema centralização x descentralização, salientando as suas vantagens e desvantagens” (p. 250),

Para o renomado autor o grau de descentralização administrativa depende de alguns fatores, como o tamanho da organização, o ramo de atividade, as tendências econômicas do país, a filosofia da alta administração e das personalidades envolvidas, a competência da equipe e a confiança nessa competência pela alta cúpula, e a facilidade e disponibilidade de informações que permitam tomadas de decisões acertadas.

A auditoria não questiona, critica ou avalia o mérito da decisão do Governo do Estado em adotar o modelo de gestão descentralizado vigente, porque, conforme a literatura especializada, há vantagens conceituais na adoção de modelos descentralizados de gestão, embora haja também desvantagens, tal como afirma Idalberto Chiavenato:

A descentralização, em si, não é boa ou má, indicável ou contra-indicável. Os fatores acima, em conjunto, irão determinar o grau de centralização ou de descentralização mais adequado para a organização. A mudança de um só desses fatores poderá, por si só, alterar o grau de centralização ou de descentralização da organização. Esse grau define até que ponto a autoridade, para tomar decisões, deve ser centralizada na cúpula da organização ou descentralizada para os órgãos periféricos situados nos escalões inferiores. (p. 251)

Por outro lado, registre-se que a fiscalização a cargo dos tribunais de contas deve contemplar aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, dentre outros, conforme expressamente previsto no *caput* do art. 70 da Constituição Federal de 1988.

Isso significa que o Tribunal de Contas de Santa Catarina pode se posicionar contrário ao nível de descentralização adotado pelo Governo do Estado, caso identifique afronta a princípios como os da legitimidade e da economicidade.

O controle da legitimidade é mais amplo que o controle da legalidade. De acordo com Marcelo Alexandrinho e Vicente Paulo<sup>4</sup>:

---

<sup>3</sup> CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**: abordagens prescritivas e normativas da administração. 3ª ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1987.

<sup>4</sup> ALEXANDRINHO, Marcelo; e PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19ª ed. Ver e atual. – São Paulo: Método, 2011.

Ao explicar que o Poder Legislativo tem competência para controlar a legitimidade da atuação administrativa o dispositivo constitucional em apreço [art. 70] pretende afirmar que o controle externo não se restringe ao confronto formal entre a letra da lei e os atos da administração, mas também deve observar se a atuação administrativa se ajusta ao espírito e à finalidade da lei, à moralidade administrativa, enfim, ao ordenamento jurídico como um todo, inclusive aos princípios jurídicos expressos e implícitos na Constituição. (p. 838)

O controle da economicidade está associado ao gerenciamento eficiente dos recursos públicos. Então, se o modelo de descentralização adotado estiver dissociado de um gerenciamento orçamentário e financeiro eficiente, pode ser também alvo de uma decisão restritiva do Tribunal de Contas, ainda que, sob o ponto de vista da legalidade estrita, não haja problemas aparentes.

Os mesmos autores citados, sobre economicidade, asseveram que:

A verificação do atendimento à exigência da economicidade implica valorar se o administrador de recursos públicos procedeu, na realização da despesa pública, do modo mais econômico – não com o significado de mero corte de despesas, mas sim de racionalidade e eficiência, evitando desperdícios, aquisições de bens e serviços em quantidades superiores ou inferiores às necessárias, ou que desatendam a padrões satisfatórios de qualidade, ou que estejam com preços acima dos habitualmente praticados no mercado etc.

Em síntese, esta auditoria de natureza operacional deixa consignado que não adotou como premissa de trabalho a perspectiva de propor a extinção das secretarias de desenvolvimento regionais, como consequência de uma crítica ao modelo conceitual proposto com a descentralização administrativa implementada a partir do exercício de 2003 pelo Governo do Estado de Santa Catarina.

O escopo do trabalho é focado e limitado ao objetivo geral traçado, que é avaliar o modelo de regionalização adotado pelo Governo do Estado, por meio das secretarias de desenvolvimento regionais, considerando aspectos como: a adequação da estrutura existente; a alocação de recursos públicos para manutenção e investimento; a gestão; e o alcance dos objetivos pretendidos.

Avaliar a proposta implementada, esse é o limite do trabalho desta auditoria de natureza operacional, até o seu produto final que é a elaboração do relatório, após a manifestação dos gestores.

Finalizando, resta deixar registrado que, para a doutrina jurídica, o caso de Santa Catarina não é propriamente de descentralização, mas de

desconcentração, pois na descentralização o serviço público é prestado por pessoa diversa do ente federado (permissionários, concessionários e outros diversos do governo), enquanto que na desconcentração é o próprio órgão público que realiza os serviços de forma desconcentrada.

Esse particular, entretanto, não alterou o encaminhamento da auditoria.

## 2. ANÁLISE

Como explicado na introdução, diante da extensão do relatório, foi decidido agrupar os achados de auditoria às respectivas questões de auditoria. Assim, o presente capítulo está dividido em cinco tópicos, correspondentes às questões de auditoria definidas durante a etapa de planejamento.

### 2.1 – Achados relativos à 1ª Questão de Auditoria

Quais os recursos aplicados na manutenção e investimento de cada SDR?

Para responder a questão acima, foram extraídos dados do SIGEF, por meio da ferramenta *discoverer*, montados quadros analíticos e sintéticos e analisados a evolução dos resultados obtidos. Em decorrência deste processo de análise técnica, foram encontrados três achados de auditoria que são a seguir relatados:

**2.1.1 - Alto percentual de gastos com a manutenção das SDRs em relação às despesas com funções finalísticas, o que não contribui para que as Secretarias cumpram com sua principal finalidade de “agências do desenvolvimento regional”, conforme estabelece o art. 76 da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007.**

As Secretarias de Desenvolvimento Regional devem atuar como agências de desenvolvimento que terão o papel de executar as políticas públicas do Estado, nas suas respectivas regiões, conforme estabelece o art. 76 da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007:

Art. 76. As Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, no âmbito das respectivas regiões administrativas, atuarão como:

I - agências de desenvolvimento regional, na forma especificada no § 1º do art. 2º desta Lei Complementar;

II - articuladoras da transformação, nas suas respectivas regiões, em territórios de desenvolvimento sustentável e de bem-estar social;

III - motivadoras do desenvolvimento econômico e social, enfatizando o planejamento, o fomento e a geração de emprego e renda;

IV - indutoras do engajamento, integração e participação da sociedade civil organizada; e

V - colaboradoras na sistematização das propostas formuladas no Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais e nas audiências do Orçamento Regionalizado.

Para que as Secretarias cumpram com sua finalidade principal de “agências do desenvolvimento regional” é necessário que os recursos sejam aplicados em investimentos que realmente tragam benefícios diretos ao cidadão. Neste contexto, fez-se uma análise das despesas por função das SDRs, no período de 2008 a 2012 (valores correntes<sup>5</sup>), e verificou-se que as funções que abarcaram o maior volume de gastos foram, pela ordem, educação, administração, transporte, saúde, urbanismo, desporto e lazer e cultura, conforme se observa no quadro a seguir:

**Quadro 03:** Despesas das SDRs realizadas por função no quinquênio 2008/2012

(Em valores correntes)

Função	Exercício 2008	Exercício 2009	Exercício 2010	Exercício 2011	Exercício 2012	Total Geral	%	Δ No período
23 - Comércio e Serviço		2.744.454	5.838.669	18.658.871	25.576.778	52.818.772	1,61%	-
11 - Trabalho	-	-	-	-	12.871.310	12.871.310	0,39%	-
19 - Ciência e Tecnologia	-	-	1.660.794	4.999.808		6.660.602	0,20%	-
16 - Habitação	-	-	-	999.997	541.315	1.541.312	0,05%	-
20 - Agricultura	85.423	6.029.799	8.154.651	9.686.036	11.907.800	35.863.710	1,10%	1383,78%
17 - Saneamento	65.000	-	216.387	150.000	1.829.592	2.260.979	0,07%	2714,76%
14 - Direitos da Cidadania	78.163	313.216	87.808	180.633	291.017	950.837	0,03%	272,32%
18 - Gestão Ambiental	3.449.971	11.318.918	14.344.856	6.228.892	10.554.533	45.897.170	1,40%	205,93%
08 - Assistência Social	4.595.693	3.177.756	8.538.067	7.121.096	13.656.678	37.089.290	1,13%	197,16%
26 - Transporte	61.499.588	82.669.666	101.909.494	136.909.225	182.700.935	565.688.908	17,29%	197,08%
10 - Saúde	19.426.238	34.388.305	38.399.102	24.473.232	43.015.570	159.702.448	4,88%	121,43%
13 - Cultura	6.511.993	5.284.313	17.047.176	10.308.523	10.369.522	49.521.527	1,51%	59,24%
04 - Administração	113.820.199	92.729.167	115.355.217	137.273.493	179.638.687	638.816.763	19,53%	57,83%
12 - Educação	237.077.262	240.331.771	267.351.025	260.111.733	237.481.814	1.242.353.605	37,97%	0,17%
27 - Desporto e Lazer	25.765.436	17.561.816	14.953.862	22.465.908	17.049.699	97.796.722	2,99%	-33,83%
06 - Segurança Pública	6.291.518	12.682.286	11.538.159	3.162.523	698.434	34.372.919	1,05%	-88,90%
15 - Urbanismo	78.765.879	72.183.296	124.619.389	-	5.277.759	280.846.323	8,58%	-93,30%
28 - Encargos Especiais	382.477	638.726	5.654.017	-	-	6.675.220	0,20%	-100,00%
<b>Total geral</b>	<b>557.814.840</b>	<b>582.053.491</b>	<b>735.668.672</b>	<b>642.729.969</b>	<b>753.461.443</b>	<b>3.271.728.416</b>	<b>100,00</b>	<b>35,07%</b>

Fonte: Valores extraídos do SIGEF/SC por meio do Discoverer

De acordo com o quadro observa-se a execução de despesas em praticamente todas as funções de governo, com destaque para a função Educação como setor em que ocorreu a maior parte da descentralização de recursos, correspondente a 37,97% dos valores totais empenhados em todo período em análise.

<sup>5</sup> Valor Corrente: A expressão valor corrente quer dizer que determinado valor está expresso exatamente com os números que ele tinha na época em que foi registrado (Desafios do Desenvolvimento: a revista de informação do IPEA. Edição 30, Ano 4, 11/01/2007).

Sobre a Educação, todavia, chama à atenção o desempenho deste tipo de despesa no quinquênio em comento. Ao analisarmos o deslinde dos gastos no período dos cinco exercícios constatou-se uma baixa evolução da despesa (0,17%). Tal fato é corroborado pela queda do dispêndio a partir de 2011, no qual em relação a 2010 apresentou um decréscimo de 2,8% (7,24 milhões). Já no exercício de 2012 a queda foi ainda maior, de R\$ 267,35 milhões em 2010 para uma aplicação de apenas R\$ 237,48 milhões em 2012. Ainda, comparada ao início do período (2008 – R\$ 237,07 milhões), os gastos na função educação permaneceram praticamente inertes.

Insta lembrar que, a respeito do gasto com a função Educação, tal dispêndio segue mandamento constitucional, no qual preconiza que o Estado deve desembolsar anualmente 25% de suas receitas correntes líquidas com Educação. Neste sentido, ao analisarmos a execução orçamentária consolidada do Estado no período de 2008-2012 constatou-se um aumento do dispêndio de recursos na função Educação decorrente do aumento da arrecadação e da consequente previsão na Lei orçamentária. Entretanto, pelo contrário, nas SDRs a despesa com Educação no período ficou praticamente estagnada incorrendo até em decréscimo nos últimos 02 (dois) exercícios.

Desse fato, salvo questões pontuais de gestão orçamentária, depreende-se que os recursos destinados à Educação podem estar concentrados na Secretaria Setorial da Educação, contrariando os pressupostos propugnados pelo próprio Poder Executivo, consoante a proposta da descentralização administrativa das políticas de governo.

No que se relaciona a função administração, a mesma alcançou a segunda posição no tocante ao dispêndio de recursos no período, alcançando a soma de R\$ 638,82 milhões, portanto, 19,83% de todos os gastos das Secretarias regionais são destinados a sua própria manutenção. Este tipo de despesa corresponde ao pagamento dos servidores efetivos e comissionados, aluguéis, serviços terceirizados e outros gastos voltados exclusivamente à administração do órgão. Ainda, em relação a esta função, a mesma vem alcançando um crescimento constante nos últimos anos de modo que tal despesa obteve uma evolução na ordem de 57,83% em todo quinquênio.

Na função transporte, as SDRs, somadas atingiram R\$ 565,68 milhões, correspondente a 17,29% do total aplicado. Ademais em 2012, a despesa empenhada alcançou R\$ 182,70 milhões contra R\$ 136,91 milhões no exercício de 2011. Tal crescimento vem a confirmar uma evolução de 197,08% no período em análise.

Já em relação à função saúde, cumpre destacar que, diante da verificação dos valores despendidos no quinquênio, as despesas com saúde ainda se concentram sob a égide da Secretaria Setorial da Saúde, de forma centralizada, pois, segundo evidencia o quadro anterior, tais despesas atingem apenas 4,88% do total empenhado.

No tocante a função urbanismo, sobretudo nos exercícios 2011 e 2012 vislumbra-se uma queda vertiginosa da despesa efetuada. No primeiro ano não ocorreu sequer dispêndio, enquanto no segundo observa-se um gasto de apenas R\$ 5,30 milhões, porém, se comparados ao exercício de 2010, que atingiu montantes de R\$ 124,62 milhões, tal despesa evidencia cortes significativos. Assim sendo, no período em análise deparou-se com um decréscimo na ordem de 93,30%.

Nas demais funções, destaca-se a função desporto e lazer que, assim como a cultura, dizem a respeito aos repasses efetuados com recursos do SEITEC que, em grande parte, estão também concentrados na SOL (Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte). Vale lembrar que o Lazer e Cultura também fazem parte do rol dos direitos fundamentais previstos na própria Constituição Federal. Diante disso, percebe-se a pequena aplicação desses recursos no âmbito das regionais.

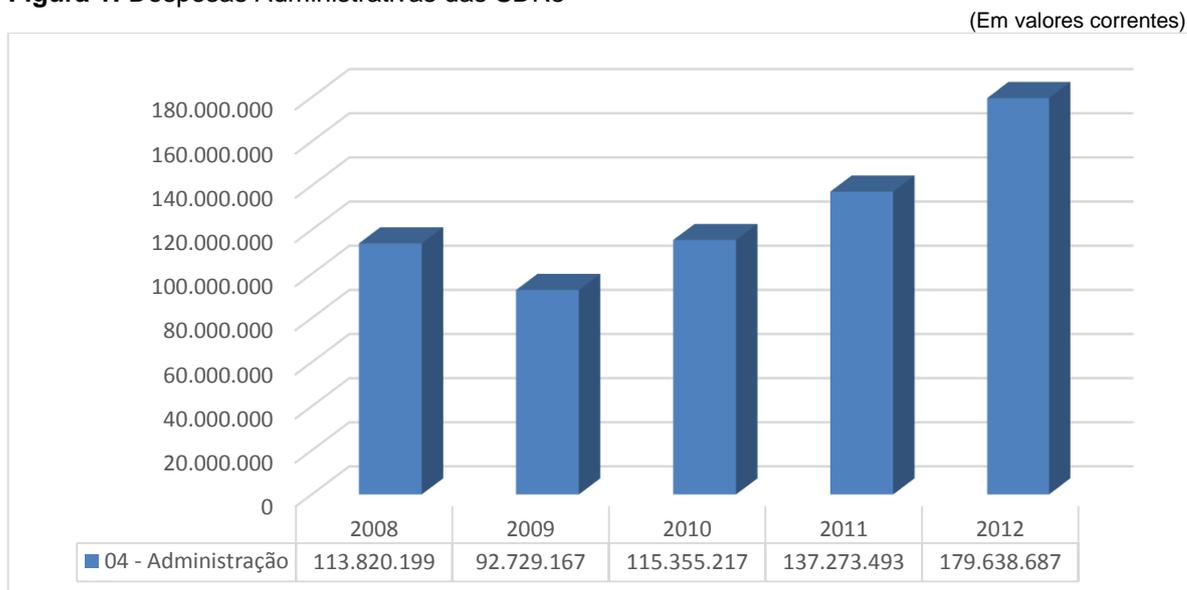
De outra forma, por meio de uma visão sistêmica da despesa, urge tecer algumas considerações a respeito da despesa das SDRs face à despesa funcional consolidada do Estado no período ora analisado.

No exame da despesa consolidada funcional do Estado contida nos Relatórios Técnicos das Contas de Governo referentes aos exercícios 2008/2012, observa-se que na função habitação, assistência social, trabalho, cultura, ciência e tecnologia realizaram despesa na ordem de R\$ 133,51 milhões, R\$ 262,13 milhões, R\$ 81,18 milhões, R\$ 248,86 milhões e ciência e tecnologia R\$ 246,34 milhões, respectivamente, no quinquênio.

Dito isto, ao analisarmos o quadro de despesa das SDRs, constata-se que somente com manutenção das próprias secretarias se gastou R\$ 638,82 milhões, ao passo que com construção de moradias, direito social fundamental consagrado no art. 6º da Constituição Federal, se despendeu apenas 22% deste valor. Ressalta-se que nos valores consolidados estão incluídos tanto os desembolsos realizados pelas setoriais como pelas regionais averiguadas.

Do mesmo modo, na função assistência social, no âmbito da despesa consolidada do Estado constata-se um empenhamento de apenas 41% do valor total correspondente ao aplicado na manutenção das regionais. Ademais, se somadas os valores consolidados das funções trabalho, cultura, ciência e tecnologia constata-se o montante de apenas R\$ 576,39 milhões, correspondente a 90% dos valores aplicados somente na função administração das SDRs. Do diagnóstico até aqui exposto, depreende-se que as SDRs apresentam elevados gastos com a manutenção do próprio órgão. Além disso, ao comparar tal dispêndio com as demais funções das regionais, se depreende pela presença de uma desproporcionalidade de gasto, tanto em relação às despesas com as funções finalísticas da própria SDR como também diante da despesa funcional total do Estado.

**Figura 1:** Despesas Administrativas das SDRs



Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/DAE)

Observando isoladamente as despesas administrativas das SDRs é possível constatar uma queda de 2008 para 2009 (-18,5%). Contudo, nos demais anos constata-se um crescente aumento de despesas: 2009-10 (+24,4%), 2010-

11 (+19%) e 2011-12 (+30,9%). Comparando o valor gasto em 2009 com despesas administrativas de 2012, constata-se um aumento de 93,7%.

Diante do exposto, e para que as Secretarias de Desenvolvimento Regional atuem como agências de desenvolvimento regional, cabe ao Governo do Estado:

- a) Reduzir as despesas com a função Administração das SDRs, contribuindo para a liberação de recursos financeiros para investimentos em áreas finalísticas, que tem maior potencial de gerar benefícios ao cidadão.

### **2.1.2 - Centralização de recursos nas secretarias setoriais, em detrimento da regionalização, sem o estabelecimento de critérios de distribuição dos recursos públicos, em desacordo com os artigos 11 e 17 da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007.**

As Setoriais e as SDRs, sob a coordenação da SPG e em articulação com a SEF, deverão estabelecer critérios de distribuição dos recursos públicos, de forma regionalizada, por função governamental, com a finalidade de atendimento a obras e serviços públicos, levando em consideração o índice estabelecido no caput deste artigo (IDH) e outros que possam guardar o justo equilíbrio socioeconômico das regiões do estado (art. 11 da LCE nº 381/2007).

O Regimento Interno das Secretarias regionais (aprovados pelos Decretos nº 2640/2009, Dec. nº 2641/2009, Dec. nº 2642/2009 e Dec nº 2643/2009) estabelece que a finalidade das Secretarias é a viabilização de instrumentos de desenvolvimento econômico sustentável para geração de novas oportunidades de trabalho e renda, promovendo a equidade entre as pessoas e entre regiões.

Ao analisar a despesa total orçamentária das SDRs realizada com recursos descentralizados, no período de 2008 a 2012 (valores correntes), identificou-se que o percentual de gastos das SDRS demonstra uma redução da sua participação ao longo do período analisado de 6,08% para 4,78%, em relação ao total da despesa do Poder Executivo, o que evidencia a centralização de recursos, conforme observa-se no quadro a seguir:

**Quadro 04:** Evolução das Despesas Totais das Secretarias Regionais no período de 2008 a 2012.

(Em valores correntes)

SDR Secretarias Regionais	Exercício 2008	Exercício 2009	Exercício 2010	Exercício 2011	Exercício 2012	TOTAL	%	Δ No Período
SDR - Joinville	64.481.796	72.208.206	87.878.585	51.464.455	50.065.645	326.098.687	10%	-22%
SDR – Grande Florianópolis	47.808.678	50.110.561	62.877.940	52.811.956	55.756.953	269.366.088	8%	17%
SDR - Criciúma	39.423.522	30.393.365	36.258.065	28.827.870	37.093.820	171.996.641	5%	-6%
SDR - Chapecó	21.190.156	17.903.204	30.672.007	42.865.309	50.481.125	163.111.801	5%	138%
SDR - Lages	16.749.234	20.564.449	28.909.399	32.558.329	41.973.262	140.754.672	4%	151%
SDR - Itajaí	28.555.998	23.524.698	28.029.187	23.573.041	27.456.602	131.139.525	4%	-4%
SDR - Blumenau	21.895.484	22.246.182	28.524.607	29.995.208	25.844.411	128.505.891	4%	18%
SDR - Xanxerê	29.005.235	22.886.833	33.727.950	22.639.385	18.416.750	126.676.153	4%	-37%
SDR - Araranguá	18.108.992	18.267.979	24.698.898	21.288.989	29.872.965	112.237.823	3%	65%
SDR - Mafra	13.608.205	17.243.896	19.555.578	24.183.513	24.027.862	98.619.055	3%	77%
SDR - Laguna	13.529.989	16.320.223	22.706.102	13.947.083	25.779.016	92.282.413	3%	91%
SDR - Joaçaba	15.073.769	18.285.491	21.392.136	16.880.650	19.783.321	91.415.367	3%	31%
SDR - Brusque	19.225.008	12.369.211	18.002.487	16.099.410	17.143.884	82.840.000	3%	-11%
SDR- Maravilha	17.958.377	16.107.075	14.281.611	10.961.127	18.508.230	77.816.419	2%	3%
SDR - Caçador	11.130.384	12.394.705	17.762.365	18.331.133	17.048.128	76.666.715	2%	53%
SDR - São Joaquim	12.206.678	13.004.118	15.518.766	15.244.304	18.913.431	74.887.297	2%	55%
SDR - Canoinhas	13.290.749	12.416.469	18.489.476	14.137.451	14.668.155	73.002.300	2%	10%
SDR - Jaraguá do Sul	8.954.894	12.760.792	16.203.848	13.686.224	19.284.382	70.890.139	2%	115%
SDR - Tubarão	9.121.718	11.197.657	15.192.413	12.959.626	22.417.753	70.889.167	2%	146%
SDR - Rio do Sul	10.887.235	13.812.173	11.441.328	17.719.687	16.569.041	70.429.464	2%	52%
SDR - São Lourenço do Oeste	14.218.809	9.677.585	15.194.269	7.882.160	15.752.967	62.725.790	2%	11%
SDR - Seara	4.779.558	10.196.135	17.004.687	17.607.673	12.553.418	62.141.470	2%	163%
SDR - Ituporanga	8.608.852	10.435.316	9.531.422	14.305.035	17.946.558	60.827.183	2%	108%
SDR - Campos Novos	7.040.130	12.015.130	18.030.832	10.544.980	11.949.692	59.580.764	2%	70%
SDR - Ibirama	8.914.327	11.637.638	11.121.329	9.666.848	16.807.342	58.147.484	2%	89%
SDR - Braço do Norte	5.918.958	8.257.459	9.897.667	12.147.855	18.306.154	54.528.093	2%	209%
SDR - Palmitos	8.519.719	12.078.457	11.536.162	8.587.052	13.138.378	53.859.768	2%	54%
SDR - Videira	8.005.729	10.300.551	9.201.377	12.373.875	12.880.454	52.761.986	2%	61%
SDR - Curitibanos	9.336.169	8.475.363	10.754.032	10.050.146	12.759.944	51.375.654	2%	37%
SDRI - São Miguel D'Oeste	9.375.178	12.745.061	10.469.889	7.475.141	10.873.421	50.938.691	2%	16%
SDR- Taió	7.294.983	9.118.668	11.737.337	11.365.975	10.461.675	49.978.638	2%	43%
SDR - Concórdia	9.100.027	7.474.955	11.141.594	9.836.733	9.804.427	47.357.736	1%	8%
SDR - Timbó	7.110.744	5.652.935	11.636.854	8.117.719	10.614.408	43.132.661	1%	49%
SDR - Dionísio Cerqueira	6.563.631	7.105.104	8.562.915	7.355.825	9.755.730	39.343.206	1%	49%
SDR - Quilombo	5.326.939	6.285.590	9.740.185	7.163.957	10.331.740	38.848.411	1%	94%
SDR - Itapiranga	5.494.983	6.580.259	7.985.374	8.074.246	8.420.405	36.555.266	1%	53%
<b>DESPESAS DAS SDRs (A)</b>	<b>557.814.840</b>	<b>582.053.491</b>	<b>735.668.672</b>	<b>642.729.969</b>	<b>753.461.443</b>	<b>3.271.728.416</b>	<b>100%</b>	<b>35%</b>
<b>DESPESA DO ESTADO Poder Executivo (B)</b>	<b>9.168.672.017</b>	<b>10.146.341.585</b>	<b>11.287.027.376</b>	<b>12.721.316.813</b>	<b>15.739.932.141</b>	<b>59.063.289.932</b>	<b>-</b>	<b>72%</b>
<b>% SDR</b>	<b>6,08%</b>	<b>5,73%</b>	<b>6,51%</b>	<b>5,05%</b>	<b>4,78%</b>	<b>5,53%</b>		

Fonte: Valores extraídos do SIGEF/SC – Discoverer

Pelos dados do Quadro verifica-se que, no período em análise, as SDRs de Joinville, Grande Fpolis e Criciúma foram as regionais que realizaram maior dispêndio de recursos no decorrer do período, de respectivamente R\$ 326,09 milhões, R\$ 269,37 milhões, R\$ 171,99 milhões, correspondente, pela ordem a 10%, 8% e 5% de todos os recursos descentralizados para as regionais.

Por outro lado, as SDRs Itapiranga, Quilombo e Dionísio Cerqueira, no extremo oeste do Estado, realizaram apenas, respectivamente R\$ 39,34 milhões,

R\$ 38,84 milhões e R\$ 36,55 milhões, representando cada regional, apenas 1% do total empenhado por todas as 36 secretarias em análise.

Dito isto, infere-se que os recursos descentralizados deveriam ser distribuídos no intento de reduzir as desigualdades sociais entre as regiões, bem como evitar a litoralização, ou seja, a convergência da saída dos cidadãos das regiões mais afastadas em direção ao litoral do Estado na busca dos grandes centros econômicos, os quais possuem, por vezes, melhores oportunidades de emprego.

Acontece que, ao se verificar o quadro anterior, constata-se que as SDRs que enfrentam as maiores necessidades de recursos para fomentar o crescimento de suas regiões, são aquelas que realizaram despesas bem aquém das regionais que se concentram nas regiões mais desenvolvidas do Estado. Isso, apesar de ter havido uma perceptível modificação na evolução das despesas públicas apropriadas às SDRs, notadamente a partir de 2011, quando regiões como Braço do Norte, Lages e Tubarão tiveram incrementos substanciais em relação às outras regiões do Estado.

Frise-se, não se trata de reconhecer que as regionais que concentrem maior população necessitam ter execução orçamentária semelhante às regionais que possuem menor concentração de habitantes, mas sim, que os recursos repassados por meio da descentralização atinjam os objetivos preconizados na norma que instituiu a atual estrutura descentralizada da administração estadual, ou seja, que induza à redução das desigualdades regionais.

Voltando-se a análise do desempenho da despesa das regionais, a SDR Brusque apresentou uma oscilação da despesa realizada no quinquênio analisado. Em 2008 efetuou despesa de R\$ 19,22 milhões, no exercício de 2009 empenhou R\$ 12,37 milhões, todavia, já em 2012 culminou com uma despesa de R\$ 17,14 milhões, portanto, valores inferiores ao exercício inicial.

A SDR Taió efetuou apenas 2% das despesas totais das SDRs no período. Em 2010, a Secretaria empenhou R\$ 11,74 milhões, já em 2011 despendeu R\$ 11,36 milhões, porém, ao final de 2012 a despesa caiu para R\$ 10,46 milhões. No que tange a despesa realizada pela SDR Braço do Norte que embora tivesse realizado apenas 2% dos recursos descentralizados, obteve a maior evolução no período, partindo com uma despesa inicial de R\$ 5,92 milhões

em 2008 para R\$ 18,31 milhões em 2012, correspondendo a um crescimento na ordem de 209%.

De outra forma, em relação à despesa consolidada do Estado constata-se que a despesa realizada pelo Poder Executivo incorreu numa evolução maior do que a despesa realizada pelas regionais. Sendo assim, a despesa orçamentária executada de todo o Poder Executivo aumentou 72% no período ora analisado, enquanto a despesa consolidada efetuada pelas SDRs evoluiu apenas 35% no quinquênio.

Nesse sentido, ao se verificar o percentual de gastos das SDRs no ano de 2012, constatou-se que as secretarias regionais atingiram 4,78% do total de gastos do Poder Executivo contra 5,05% em 2011. Malgrado este percentual representar um aumento do em relação ao exercício anterior, porém, tais índices vêm a evidenciar uma diminuição da participação destes órgãos ao longo do quinquênio, o qual em 2008 já era de 6,08%.

Tal situação denotam que o Poder Executivo vem ampliando ainda mais a realização da despesa por meio das setoriais as quais desempenham principalmente as ações finalísticas de governo.

Ressalta-se que, mesmo após a reforma administrativa do Estado, na qual se pode observar a ampliação do número de regionais de 30 para 36 unidades, o que se pode constatar, foi a ampliação da concentração de recursos junto as setoriais, o que vai de encontro a descentralização proposta pela norma que estatuiu a atual forma de gestão administrativa do Poder Executivo.

Outra evidência da centralização de recursos é a análise da evolução das despesas de capital, mais especificamente os investimentos e as inversões financeiras das Secretarias de Desenvolvimento Regional, no período de 2008 a 2012. De acordo com os dados do Quadro a seguir verifica-se que a maior realização das despesas de capital pelo Poder Executivo ocorreu por meio das secretarias setoriais e não pelas SDRs, de 28,4% a 37%:

**Quadro 05:** Evolução das Despesas de Capital das Regionais (Investimentos e Inversões Financeiras) no período de 2008 a 2012.

(Em valores correntes)

SDR Secretarias Regionais	Exercício 2008	Exercício 2009	Exercício 2010	Exercício 2011	Exercício 2012	SOMA TOTAL	%	Δ No Período
SDR - Joinville	28.198.694	33.666.212	27.866.705	8.732.353	6.513.439	104.977.404	6,5%	-76,9%
SDR - Xanxerê	21.102.028	15.815.866	24.731.459	11.450.913	6.816.831	79.917.096	5,0%	-67,7%
SDR - Concórdia	4.802.539	1.831.775	4.197.499	1.872.911	1.735.104	14.439.828	0,9%	-63,9%
SDR - Criciúma	26.493.848	16.726.982	20.714.459	9.654.958	12.348.314	85.938.561	5,3%	-534%
SDR - Brusque	13.424.968	5.271.898	10.216.606	6.366.355	7.104.343	42.384.170	2,6%	-47,1%
SDR - Itajaí	18.783.629	12.853.294	14.673.526	9.838.664	11.020.119	67.169.231	4,2%	-41,3%
SDR - Maravilha	13.157.313	10.881.647	7.885.630	4.448.742	10.036.331	46.409.663	2,9%	-23,7%
SDR - Joaçaba	6.695.198	7.580.177	10.941.073	5.061.649	5.739.614	36.017.711	2,2%	-14,3%
SDR - São Lourenço Do	10.632.458	5.624.987	10.588.373	2.527.022	9.400.735	38.773.574	2,4%	-11,6%
SDR - São Miguel D'Oeste	3.339.550	7.990.865	5.026.792	1.061.509	2.975.041	20.393.758	1,3%	-10,9%
SDR - Grande Florianópolis	21.719.715	22.984.610	34.308.541	18.720.915	20.798.255	118.532.035	7,4%	-4,2%
SDR - Blumenau	11.933.933	11.091.572	14.948.295	16.884.713	11.844.417	66.702.931	4,1%	-0,8%
SDR - Canoinhas	6.523.025	7.018.753	11.089.107	5.884.618	6.480.028	36.995.532	2,3%	-0,7%
SDR - Timbó	3.382.568	1.526.704	6.150.001	2.172.906	3.378.538	16.610.716	1,0%	-0,1%
SDR - Palmitos	4.845.800	7.667.267	6.851.946	3.340.072	5.348.707	28.053.791	1,7%	10,4%
SDR - Caçador	6.345.896	7.361.584	12.542.199	10.701.190	7.144.830	44.095.698	2,7%	12,6%
SDR - Itapiranga	3.062.722	3.361.828	4.284.694	3.428.873	3.491.582	17.629.698	1,1%	14,0%
SDR - Taió	3.911.493	5.491.949	7.402.443	6.452.952	4.468.641	27.727.479	1,7%	14,2%
SDR - Curitibaanos	5.143.748	4.345.317	5.861.514	4.903.625	6.005.032	26.259.237	1,6%	16,7%
SDR - Rio do Sul	6.120.082	8.317.446	5.091.248	9.265.917	7.582.694	36.377.387	2,3%	23,9%
SDR - Dionísio Cerqueira	2.634.618	3.065.196	3.764.884	2.315.270	3.385.022	15.164.990	0,9%	28,5%
SDR - Campos Novos	3.965.054	8.528.960	13.701.158	5.454.884	5.862.594	37.512.651	2,3%	47,9%
SDR - São Joaquim	8.118.380	8.223.774	10.018.388	10.185.942	12.484.520	49.031.004	3,0%	53,8%
SDR - Laguna	7.579.937	10.745.456	13.038.238	4.731.328	11.723.327	47.818.285	3,0%	54,7%
SDR - Araranguá	8.880.540	8.623.697	13.889.217	7.517.477	15.811.810	54.722.741	3,4%	78,1%
SDR - Videira	3.409.208	4.961.384	3.502.562	5.853.495	6.082.144	23.808.793	1,5%	78,4%
SDR - Ibirama	3.528.485	5.607.276	3.874.916	1.264.265	6.577.139	20.852.080	1,3%	86,4%
SDR - Quilombo	3.118.165	3.552.386	6.626.144	3.799.942	6.201.796	23.298.432	1,4%	98,9%
SDR - Mafra	5.687.609	7.641.875	10.212.328	11.359.245	11.483.196	46.384.253	2,9%	101,9%
SDR - Ituporanga	4.100.023	4.460.981	3.807.876	7.358.242	9.329.083	29.056.205	1,8%	127,5%
SDR - Chapecó	13.123.847	9.082.720	20.622.350	31.697.916	38.806.704	113.333.539	7,0%	195,7%
SDR - Jaraguá do Sul	2.722.559	5.524.727	8.178.510	3.853.926	8.129.058	28.408.780	1,8%	198,6%
SDR - Lages	6.929.715	10.055.487	14.609.897	15.564.721	21.098.029	68.257.849	4,2%	204,5%
SDR - Seara	1.814.422	6.504.939	13.205.240	13.384.677	7.311.471	42.220.750	2,6%	303,0%
SDR - Tubarão	2.385.877	3.239.723	6.427.123	2.777.119	9.676.181	24.506.024	1,5%	305,6%
SDR - Braço do Norte	2.508.651	4.011.503	4.448.544	6.055.952	12.169.850	29.194.500	1,8%	385,1%
<b>Total geral realizado nas SDRs</b>	<b>300.126.296</b>	<b>301.240.818</b>	<b>395.299.483</b>	<b>275.945.258</b>	<b>336.364.519</b>	<b>1.608.976.375</b>	<b>100%</b>	<b>12,1%</b>
<b>Total realizado pelo Poder Executivo</b>	<b>956.728.161</b>	<b>1.058.789.158</b>	<b>1.076.910.470</b>	<b>912.731.269</b>	<b>908.454.945</b>	<b>4.005.159.058</b>		<b>-5%</b>
<b>% SDR</b>	<b>31,37%</b>	<b>28,45%</b>	<b>36,70%</b>	<b>30,23%</b>	<b>37,02</b>			

Fonte: Valores extraídos do SIGEF/SC por meio do Discoverer e PCG 2008/2009/2010/2011/2012.

As despesas de capital são aquelas direcionadas para a implantação ou expansão e serviços públicos. Neste sentido, a Lei nº 4.320/64 pontuou tais despesas em investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

A presente auditoria está delimitada nas despesas executadas pelas regionais, portanto, serão consideradas apenas os investimentos e as inversões financeiras.

Em relação aos investimentos, trata de qualquer despesa de capital

que geraria serviços e, em consequência, acréscimos ao Produto Interno Bruto, tais como: construção de escola, posto de saúde e aquisição de computadores. Por sua vez, as inversões financeiras são as dotações que darão suporte a bens de capital em utilização, como compra de terreno não vinculado à obra e imóveis usados, bem como aquisição de instalações e equipamentos em utilização.

A par disso, constata-se que a secretaria regional da Grande Florianópolis realizou as maiores despesas de capital entre as regionais no quinquênio, atingindo o montante de R\$ 118,53 milhões, correspondendo uma participação de 7,4% dos totais despendidos. Em seguida, verifica-se que a SDR Chapecó efetuou R\$ 113,33 milhões, portanto, 7% dos valores realizados pelas SDRs. Todavia, dessas regionais vislumbra-se um contraste entre as unidades, enquanto a primeira obteve um decréscimo de investimento na ordem de 4,2%, a segunda atingiu uma evolução no gasto em 195,07%.

Por outro lado, vislumbra-se que a SDR Braço do Norte, SDR Tubarão e SDR Seara atingiram os maiores índices de evolução no período, correspondente a 385,1%, 305,6% e 303%, respectivamente. Porém, tais órgãos correspondem a apenas 1,8%, 1,5% e 2,6% da despesa de capital consolidada das regionais.

Além disso, dentre as demais regionais, constata-se que outras SDRs tiveram reduzido gasto neste tipo de despesa. A regional de Dionísio Cerqueira realizou apenas R\$ 15,16 milhões, a SDR Itapiranga despendeu R\$ 17,63 milhões, enquanto a SDR Concórdia efetuou um gasto de R\$ 14,44 milhões. Tais dispêndios comprovam uma despesa de 0,9%, 1,1% e 0,9%, respectivamente, do montante total alocado.

Chama atenção, também, o desempenho da SDR Joinville, que embora tenha realizado o 3º maior dispêndio das 36 regionais, os empenhamentos de tais despesas incorreram numa queda de 76,9% em todo quinquênio.

Da análise do quadro da aplicação da despesa de capital, já se pode inferir que as regionais mais afastadas do litoral, em sua maioria, foram aquelas que realizaram os menores percentuais de despesa.

Ainda sobre o tema, cumpre frisar que os valores apresentados no quadro anterior correspondem em mais de 90% do grupo de investimentos. No

referido grupo, ao se verificar as Leis orçamentárias dos respectivos anos, as maiores variações entre planejamento e execução são encontrados em tal natureza de despesa.

Estas discrepâncias na execução dos investimentos decorrem da dependência de recursos, os quais muitas vezes não se realizam, como é o caso de convênios federais, transferências voluntárias e financiamentos.

Tal situação ocorre anualmente, resultando na baixa aplicação destes recursos em todo o Estado, principalmente nas regionais. Não bastando disso, ao se verificar o quadro anterior depreende-se que as despesas de capital realizadas pelo Poder Executivo ainda se encontram nas setoriais.

No exercício de 2008, o Poder Executivo efetuou R\$ 956,78 milhões em despesas de capital, desse valor as regionais empenharam R\$ 300,12 milhões, representando 31,37% das despesas consolidadas. Já no ano de 2012 os montantes realizados pelas regionais atingiram R\$ 336,36 milhões, correspondente a 37,02%, enquanto todo o Poder Executivo aplicou R\$ 908,45 milhões.

Nesse sentido, embora a aplicação dos recursos (investimentos) das SDRs incorresse numa evolução de 12%, caso se considere a inflação do período, tal resultado poderia convergir numa queda significativa.

Por derradeiro, cumpre repisar que as despesas de capital são dispêndios que contribuem para expansão dos programas de governo, sendo assim, podem fomentar o desenvolvimento das regiões mais carentes do Estado. Tal situação traz o dever ao Estado de ampliar a realização deste tipo de despesa por meio da descentralização apresentada, principalmente em relação às regionais menos desenvolvidas.

Além disso, verificou-se também que apenas uma pequena parte, em torno de 3,6% do orçamento das despesas correntes do Poder Executivo, foi descentralizada para as regionais. Isto pode ser evidenciado no demonstrativo da Evolução das despesas correntes das SDRs (Quadro 06).

As despesas correntes albergam os dispêndios que não contribuem para o acréscimo do patrimônio público. Neste caso são despesas voltadas a manutenção de órgãos, pagamento de pessoal e aquisição de bens de consumo imediato.

**Quadro 06:** Evolução das Despesas Correntes das Regionais (Pessoal e Encargos e Outras Despesas correntes, no período de 2008 a 2012)

(Em valores correntes)

SDR Secretarias Regionais	EXERCÍCIO 2008	EXERCÍCIO 2009	EXERCÍCIO 2010	EXERCÍCIO 2011	EXERCÍCIO 2012	TOTAL	%	Δ No Período
SDR - Laguna	5.950.053	5.574.767	9.667.864	9.215.755	14.055.689	44.464.128	2,7%	136%
SDR - Lages	9.819.519	10.508.962	14.299.501	16.993.608	20.875.232	72.496.823	4,4%	113%
SDR - Palmitos	3.673.919	4.411.190	4.684.216	5.246.980	7.789.671	25.805.977	1,6%	112%
SDR - Caçador	4.784.488	5.033.121	5.220.166	7.629.943	9.903.298	32.571.016	2,0%	107%
SDR - Itapiranga	2.432.261	3.218.432	3.700.680	4.645.373	4.928.823	18.925.568	1,1%	102%
SDR - Campos Novos	3.075.076	3.486.169	4.329.674	5.090.096	6.087.098	22.068.112	1,3%	97,9%
SDR - Timbó	3.728.176	4.126.231	5.486.854	5.944.813	7.235.870	26.521.944	1,6%	94,1%
SDR - Criciúma	12.929.674	13.666.383	15.543.606	19.172.912	24.745.505	86.058.080	5,2%	91,4%
SDR - Ituporanga	4.508.829	5.974.335	5.723.546	6.946.793	8.617.475	31.770.978	1,9%	91,1%
SDR - Ibirama	5.385.842	6.030.362	7.246.413	8.402.583	10.230.203	37.295.403	2,2%	89,9%
SDR - Tubarão	6.735.841	7.957.934	8.765.290	10.182.507	12.741.572	46.383.144	2,8%	89,2%
SDR - Rio do Sul	4.767.153	5.494.727	6.350.080	8.453.769	8.986.347	34.052.077	2,0%	88,5%
SDRI - Concórdia	4.297.488	5.643.180	6.944.095	7.963.822	8.069.323	32.917.909	2,0%	87,8%
SDR - Quilombo	2.208.774	2.733.204	3.114.042	3.364.015	4.129.943	15.549.979	0,9%	87,0%
SDR - Braço do Norte	3.410.308	4.245.956	5.449.124	6.091.903	6.136.304	25.333.593	1,5%	79,9%
SDR - Jaraguá do Sul	6.232.335	7.236.065	8.025.338	9.832.298	11.155.323	42.481.359	2,6%	79,0%
SDR - Taió	3.383.490	3.626.719	4.334.894	4.913.023	5.993.034	22.251.159	1,3%	77,1%
SDR - São Lourenço do	3.586.352	4.052.598	4.605.896	5.355.137	6.352.232	23.952.216	1,4%	77,1%
SDR - Seara	2.965.136	3.691.195	3.799.447	4.222.996	5.241.946	19.920.720	1,2%	76,8%
SDR - Maravilha	4.801.064	5.225.428	6.395.981	6.512.385	8.471.899	31.406.756	1,9%	76,5%
SDR - Brusque	5.800.040	7.097.313	7.785.881	9.733.055	10.039.540	40.455.830	2,4%	73,1%
SDR - Itajaí	9.772.369	10.671.404	13.355.661	13.734.377	16.436.483	63.970.294	3,8%	68,2%
SDR - Joaçaba	8.378.572	10.705.314	10.451.063	11.819.002	14.043.706	55.397.656	3,3%	67,6%
SDR - Dionísio Cerqueira	3.929.013	4.039.909	4.798.031	5.040.556	6.370.708	24.178.217	1,5%	62,1%
SDR - Curitibaanos	4.192.421	4.130.046	4.892.518	5.146.521	6.754.912	25.116.417	1,5%	61,1%
SDR - Mafra	7.920.596	9.602.021	9.343.250	12.824.268	12.544.666	52.234.802	3,1%	58,4%
SDR - São Joaquim	4.088.298	4.780.344	5.500.378	5.058.362	6.428.911	25.856.293	1,6%	57,3%
SDR - Araranguá	9.228.451	9.644.282	10.809.681	13.771.512	14.061.155	57.515.082	3,5%	52,4%
SDR - Videira	4.596.521	5.339.167	5.698.815	6.520.380	6.798.310	28.953.192	1,7%	47,9%
SDR - Xanxerê	7.903.208	7.070.967	8.996.491	11.188.472	11.599.919	46.759.057	2,8%	46,8%
SDR - Chapecó	8.066.309	8.820.483	10.049.656	11.167.393	11.674.420	49.778.261	3,0%	44,7%
SDR - Blumenau	9.961.551	11.154.609	13.576.312	13.110.494	13.999.993	61.802.960	3,7%	40,5%
SDR - Grande	26.088.963	27.125.952	28.569.399	34.091.041	34.958.698	150.834.052	9,1%	34,0%
SDR - São Miguel D'Oeste	6.035.628	4.754.196	5.443.097	6.413.632	7.898.380	30.544.933	1,8%	30,9%
SDR - Canoinhas	6.767.724	5.397.716	7.400.368	8.252.833	8.188.127	36.006.768	2,2%	21,0%
SDR - Joinville	36.283.101	38.541.994	60.011.880	42.732.102	43.552.206	221.121.283	13,3%	20,0%
<b>Total geral SDRs</b>	<b>257.688.543</b>	<b>280.812.673</b>	<b>340.369.189</b>	<b>366.784.711</b>	<b>417.096.923</b>	<b>1.662.752.040</b>	<b>100%</b>	<b>61,9%</b>
<b>Total realizado pelo Poder Executivo</b>	<b>7.090.532.722</b>	<b>7.874.341.853</b>	<b>8.967.411.585</b>	<b>10.307.680.489</b>	<b>11.607.827.079</b>	<b>45.847.793.728</b>		<b>63,7%</b>
<b>%SDR</b>	<b>3,63%</b>	<b>3,56%</b>	<b>3,79%</b>	<b>3,55%</b>	<b>3,59</b>	<b>3,62%</b>		

Fonte: Valores extraídos do SIGEF/SC – Discoverer e PCG 2008/2009/2010/2011/2012.

Nesse passo, no intuito de avaliar este tipo de gasto, os valores contidos no quadro anterior sustentam valores inerentes à despesa com pessoal e os respectivos encargos patronais da própria SDR, assim como outras despesas correntes que aduzem desembolsos voltados a atividade tanto da regional como o desenvolvimento de outros programas de governo de responsabilidade da própria regional.

Inicialmente, constata-se que a SDR Joinville foi a regional que realizou

os maiores dispêndios, atingindo R\$ 221,12 milhões, correspondente a 13,3% da despesa corrente total do período. Em seguida, a SDR Grande Fpolis dispendeu R\$ 150,83 milhões, representando 9,1% da despesa consolidada. Em relação ao desempenho da evolução do gasto, observa-se que a primeira incorreu num crescimento de 20%, enquanto a segunda evoluiu 34% no quinquênio.

Por outro lado, a SDR Quilombo efetuou as menores despesas do período, pois dispendeu apenas R\$ 15,55 milhões, correspondente 0,9% da despesa realizada.

No mesmo sentido, vislumbra-se que as SDRs Itapiranga, Seara, Taió, São Lourenço do Oeste, Dionísio Cerqueira e Curitiba também tiveram baixo desempenho, realizando apenas, respectivamente 1,1%, 1,2%, 1,3%, 1,4% e 1,5% da despesa total em comento.

Cumprе repisar que nos mesmos moldes da análise da despesa de capital realizada pelas regionais, depreende-se que as secretarias que se encontram mais afastadas dos grandes centros econômicos do Estado, são aquelas que efetuaram os menores percentuais de despesa. Sobre estas regionais, ainda, verifica-se que tais regionais albergam os municípios que mais carecem de recursos para fomentar seu desenvolvimento preconizado na LCE nº 381/07 que albergou a reforma administrativa.

Vale lembrar que nas despesas correntes analisadas encontram-se, principalmente, as despesas voltadas para educação, saúde, transporte e também os gastos relacionados com a manutenção da própria SDR. A respeito deste tema, ressalta-se que conforme exposto no quadro da despesa por função em epígrafe, grande parte das despesas correntes das regionais são consumidos em gastos voltados para a própria sustentação do próprio órgão.

Voltando-se a análise das regionais, na SDR Laguna vislumbra-se uma oscilação na despesa em todo quinquênio analisado. Em 2008 efetuou R\$ 5,95 milhões, no ano de 2009 caiu para R\$ 5,57, já em 2010 atingiu R\$ 9,67 milhões, caindo o gasto no exercício de 2011 para R\$ 9,21 milhões. Posteriormente, ao final de 2012 atingiu o montante de R\$ 14,05 milhões. Diante disso, a regional culminou com um crescimento de 136%, porém, o gasto total realizado representou apenas 2,7% da despesa corrente de todas as SDRs.

Em relação à despesa consolidada, observa-se que as regionais

tiveram um crescimento de 61,9% da despesa em todo o período. Por outro lado, tais índices em confronto com a despesa realizada pelo Poder Executivo, constata-se que apenas uma pequena parte do orçamento das despesas correntes do Poder Executivo foi descentralizada para as regionais. Em 2008, um ano após a reforma administrativa, as SDRs empenhavam 3,63% do orçamento corrente do Poder Executivo, ao passo que em 2012 este percentual praticamente não se alterou, pontuando em 3,62%.

Desse quadro, pode-se inferir que mesmo após a última alteração da estrutura administrativa do Estado, culminando com o aumento das regionais, observa-se que existe ainda grande centralização de recursos correntes sob a égide das secretarias setoriais. Sem embargo, tal fato vai de encontro à descentralização posta pelo Estado.

Oportuno lembrar que, num contexto de manutenção do modelo de regionalização vigente, torna-se evidente a necessidade da ampliação do repasse dos recursos às regionais, para que, em consonância com os mandamentos da norma que aduziu a descentralização, possa se tornar efetivo o desenvolvimento da comunidade local, respeitando as diferenças regionais e atendendo as necessidades da sociedade civil organizada.

Tal incidência significa dizer que a descentralização efetiva pode vir a criar condições para reduzir o tamanho da estrutura administrativa, tornar a gestão pública mais ágil e aproximar o Estado da sociedade.

Dentre as causas para a não descentralização de recursos para as Secretarias Regionais destacam-se: (1) permanência da cultura de execução orçamentária centralizada; (2) dificuldade de absorção da diferente forma de gestão orçamentária e financeira propugnada pelo modelo; (3) descrédito quanto à capacidade decisória e gerencial das Secretarias Regionais e (4) ausência de fixação de critérios objetivos e transparentes para a realização de investimentos nas regionais.

Isto posto, compete ao Governo do Estado:

- a) Estabelecer critérios técnicos para ampliar a descentralização orçamentária e financeira de recursos, transferindo efetivamente a responsabilidade sobre a execução das prioridades regionais, atendendo ao previsto nos artigos 11 e 17 da Lei Complementar

(estadual) nº 381/2007.

A recomendação sugerida visa induzir a ampliação da descentralização de recursos financeiros do Governo do Estado e contribuir para o fomento do desenvolvimento das regiões mais carentes do Estado, que é o propósito maior do modelo de regionalização adotado pelo Governo do Estado.

**2.1.3 - Reiterado contingenciamento de crédito das secretarias regionais, realizado após a descentralização de recursos das secretarias setoriais, o que não contribui para uma gestão fiscal planejada e transparente, conforme preconiza o artigo 174, § 1º da Constituição Federal/88 e §1º do art. 1º da Lei Federal nº 101/2000.**

De acordo com o artigo 174, § 1º da Constituição Federal/88, a Lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (§1º do art. 1º da Lei nº 101/2000).

O presente tópico traz à baila a averiguação da execução orçamentária das secretarias regionais, especificamente, dos recursos descentralizados no decorrer de cada exercício financeiro relativo ao período 2009/2012. Cumpre frisar que, as regionais possuem orçamento inicialmente previsto na Lei Orçamentária Anual no qual constam recursos planejados previamente tanto pelas próprias Secretarias Regionais como pela Secretaria de Planejamento do Estado e que, posteriormente, são acrescidos por outros recursos, quais sejam

repassados pelas secretarias setoriais ou pelas entidades da administração indireta.

A par disso, foram analisados apenas os valores descentralizados a partir do início de cada exercício financeiro, bem foi feito um comparativo destes valores com os créditos que foram empenhados no deslinde da execução orçamentária.

Verificou-se, no período de 2009 a 2012, que o aumento da descentralização de crédito (78%) foi superior ao aumento do empenhamento dos créditos recebidos pelas SDRS (55%). Além disso, constatou-se que 23% dos créditos orçamentários disponibilizados não constituíram despesas orçamentárias, variando a execução orçamentária de 56% a 77%.

Mediante dados do quadro da próxima página, observa-se que as SDRs Tubarão, Braço do Norte e Timbó obtiveram maior crescimento na descentralização de recursos, ocorrendo num aumento de 633%, 378% e 353%, respectivamente. Em relação ao empenhamento, o aumento atingiu uma menor evolução, correspondente, pela ordem de 374%, 471% e 374%.

Por outro lado, as SDRs São Miguel do Oeste, Joinville e Xanxerê incorreram nas maiores quedas de repasse de recursos descentralizados, pontuando num decréscimo de 51%, 48% e 33%, respectivamente. Por conseguinte, os empenhamentos atingiram uma redução, correspondente, a 59%, 76% e 52%.

De outra forma, ao analisar os valores descentralizados pelas setoriais em comparação aos montantes empenhados pelas regionais, constata-se uma discrepância entre tais números.

Isto significa dizer que, os créditos repassados pelas setoriais, em grande parte, sequer foram empenhados. Tal variação é comprovada pela evolução dos créditos descentralizados para as regionais, enquanto os créditos repassados obtiveram um crescimento de 78%, porém, o empenhamento pontificou somente 55% do montante recebido pelas secretarias. Portanto, 23% dos créditos disponibilizados, não constituíram despesa orçamentária.

Sobre o tema, a SDR Tubarão, mesmo alcançando a maior ampliação no recebimento de recursos descentralizados dentre as regionais, em 2009, recebeu R\$ 2,98 milhões, entretanto, R\$ 2,27 milhões foram empenhados. Já em

2012, o repasse atingiu R\$ 21,90 milhões, todavia, somente R\$ 10,79 milhões foram empenhados, correspondente, apenas 49,20% do crédito orçamentário recebido.

Do mesmo modo, a SDR São Miguel do Oeste, mesmo alcançando o maior decréscimo de repasses do período, em 2009 recebeu R\$ 6,39 milhões e empenhou R\$ 5,77 milhões. Já em 2012, os créditos recebidos caíram para R\$ 3,13 milhões, ao passo que as despesas pontuaram em somente R\$ 2,35 milhões.

**Quadro 07:** Evolução da descentralização e do empenhamento dos créditos recebidos pelas Secretarias Regionais de 2009 a 2012.

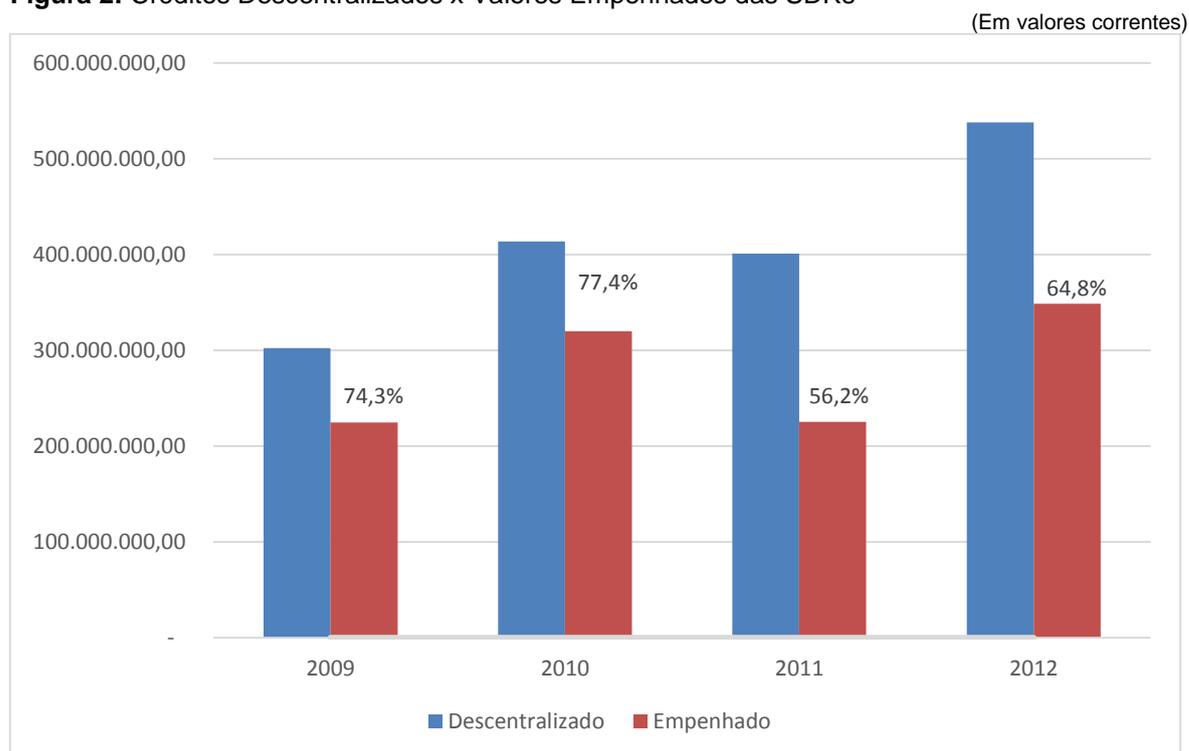
SDR	Descentr. 2009	Emp. 2009	Descentr. 2010	Emp. 2010	Descentr. 2011	Emp. 2011	Descentr. 2012	Emp. 2012
São Miguel D'Oeste	6.393.101	5.768.232	4.459.178	3.417.462	2.897.482	1.185.622	3.129.984	2.352.438
Joinville	35.595.910	26.292.743	39.541.227	28.559.278	15.232.572	6.097.632	18.700.145	6.317.301
Xanxerê	18.113.806	14.204.617	34.953.507	24.361.203	20.881.986	11.530.945	12.065.604	6.866.760
Palmitos	8.396.183	7.004.245	6.868.925	5.566.890	5.475.549	2.853.128	7.690.523	4.953.458
Campos Novos	7.973.656	7.493.628	16.820.553	12.938.972	6.849.954	4.614.204	8.389.032	5.578.575
Joaçaba	9.992.455	8.643.416	14.644.794	3.812.195	9.239.985	4.774.803	11.972.359	7.730.221
Blumenau	13.194.007	9.346.834	13.741.699	12.163.483	18.886.855	7.912.660	17.285.539	10.951.849
Grande Fpolis	35.595.910	19.045.765	39.322.152	33.734.315	28.636.863	20.440.116	47.009.533	28.190.303
Maravilha	10.514.297	10.212.429	8.072.128	7.472.962	5.660.912	2.234.160	15.338.583	11.332.309
Rio do Sul	10.006.859	7.222.486	8.051.303	3.361.144	14.845.987	8.924.531	15.659.334	8.611.944
Criciúma	20.869.854	16.059.796	31.715.312	20.865.094	25.457.696	12.026.173	33.294.339	20.414.449
Canoinhas	5.154.192	4.403.066	8.877.202	7.860.737	4.605.439	3.334.737	8.646.545	5.264.239
Caçador	3.949.247	2.899.264	5.335.097	4.397.890	7.563.588	6.812.515	7.135.830	5.770.216
Taió	4.357.068	3.790.616	6.811.176	6.206.737	6.605.520	5.505.270	7.926.975	4.383.714
Itajaí	6.983.162	5.013.613	11.830.554	8.279.343	5.893.599	2.344.616	13.042.725	8.824.953
Concórdia	1.656.148	1.370.071	3.830.230	3.711.811	3.144.080	1.539.463	3.164.164	2.058.897
Itapiranga	1.904.221	1.554.402	3.385.964	2.648.101	3.625.570	1.780.087	3.842.432	2.862.210
Mafra	6.387.652	5.388.919	6.298.113	3.881.280	9.415.866	7.393.151	13.537.954	8.305.390
São Lourenç do Oeste	5.658.578	4.522.810	10.112.303	8.770.474	3.844.922	1.381.316	12.192.456	9.865.370
Ituporanga	5.020.290	3.728.926	4.144.944	2.989.205	8.675.985	6.696.088	11.067.064	10.304.115
Laguna	9.048.721	6.755.223	13.354.743	10.889.844	6.888.567	2.442.827	20.459.636	13.172.919
Lages	16.462.556	7.229.552	18.837.449	16.148.420	25.519.956	16.375.047	37.381.460	26.627.090
Seara	5.800.574	4.643.723	11.191.316	10.684.774	16.215.896	12.818.888	13.801.502	7.539.375
São Joaquim	7.347.237	5.314.448	10.440.998	8.173.529	8.274.298	6.866.196	17.483.564	12.857.145
Ibirama	5.965.010	5.091.298	4.296.292	3.732.620	6.084.921	2.922.619	14.208.225	8.500.358
Dionísio Cerqueira	2.098.776	1.901.973	4.701.672	2.661.543	2.927.408	938.316	5.191.025	3.727.465
Quilombo	2.227.769	1.634.170	4.099.904	3.898.393	3.206.414	2.550.063	5.984.989	4.558.064
Jaraguá do Sul	3.380.845	2.953.184	4.197.693	3.933.387	3.784.727	3.021.045	10.881.611	6.851.275
Videira	2.657.481	2.396.193	6.023.860	3.751.254	12.677.470	5.764.550	8.647.768	6.378.450
Curitiba	2.789.135	1.817.954	6.253.034	5.133.843	12.231.057	2.822.515	10.414.007	6.541.114
Brusque	3.259.076	2.998.643	8.691.208	8.420.754	11.810.979	5.181.306	12.256.698	7.178.090
Araranguá	7.391.701	6.210.429	14.479.647	13.407.761	20.061.045	8.601.836	28.965.230	17.163.000
Chapecô	7.697.902	6.403.311	12.993.114	11.089.013	43.433.032	24.204.804	34.252.198	29.771.102
Timbó	1.138.727	659.281	5.020.925	4.731.636	2.743.951	1.858.632	5.155.159	3.126.194
Braço do Norte	4.193.330	2.261.900	4.900.402	3.994.751	10.711.125	6.085.472	20.047.148	12.905.176
Tubarão	2.988.532	2.276.301	5.329.803	4.397.589	6.915.523	3.583.568	21.903.447	10.792.760
<b>Total geral</b>	<b>302.565.071</b>	<b>224.513.461</b>	<b>413.628.421</b>	<b>320.047.687</b>	<b>400.926.779</b>	<b>225.418.901</b>	<b>538.124.787</b>	<b>348.628.288</b>
<b>% Empenhamento</b>		<b>74,2%</b>		<b>77,4%</b>		<b>56,2%</b>		<b>64,8%</b>

Fonte: Relatório de descentralização de crédito (IDC) – período 2009/2012 – SIGEF

Diante disso, ao se verificar o demonstrativo de crédito descentralizado das regionais extraído do SIGEF (Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária - IDC), constata-se que a diferença entre os créditos recebidos e o valor gasto, por muitas vezes, é elencado no demonstrativo supracitado como

crédito devolvido pela própria regional. A par disso, inobstante ao aspecto já evidenciado da evolução do orçamento do Estado, bem como de que as regionais a cada ano em percentuais vêm recebendo menos recursos em face do orçamento consolidado do Poder Executivo, conforme evidenciado anteriormente no Quadro 07 e na Figura 02 que ilustra a constatação. Contudo, ainda assim, parte significativa dos créditos repassados pelas setoriais ao final de cada exercício financeiro não é sequer empenhada.

**Figura 2:** Créditos Descentralizados x Valores Empenhados das SDRs



Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/DAE)

Malgrado existirem situações fáticas e/ou estruturais pelas quais o Estado certamente está submetido, como possível frustração de receita e o aspecto autorizativo do orçamento público brasileiro, a recorrência e a quantidade de ações cuja realização é discrepante à previsão ou até ausência de execução permitem concluir que o planejamento orçamentário do Estado de Santa Catarina baseia parcela significativa dos programas em valores divergentes da sua realidade econômica e financeira, e que, em muitos casos, não se realizam.

Além disso, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal propugnou em seu art.1º, §1º, a respeito do planejamento das políticas públicas o seguinte:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de

metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (grifou-se)

Por conseguinte, tal fato vem a prejudicar a execução orçamentária das regionais, que além de estarem recebendo poucos recursos se comparados ao crescimento do orçamento do Poder Executivo, estão à mercê de um contingenciamento orçamentário discricionário, que pode acontecer mesmo após a descentralização do crédito já ter sido realizada pela secretaria setorial.

Assim sendo, cabe ao Governo do Estado:

a) Estabelecer critérios técnicos para a definição de cotas orçamentárias e redução do contingenciamento de recursos financeiros às SDRs, transferindo efetivamente a responsabilidade sobre a execução das prioridades regionais, atendendo ao estabelecido nos artigos 11 e 17 da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007.

## **2.2 – Achados relativos à 2ª Questão de Auditoria**

Qual o número de Secretarias Regionais seria suficiente, tendo em vista as outras formas de regionalização do Estado?

Não obstante a sua inserção entre as questões de auditoria definidas para o trabalho, no decorrer do mesmo a equipe passou a refletir sobre a sua pertinência, mais especificamente, sobre a razoabilidade de o Tribunal de Contas do Estado sugerir um determinado número para tais secretarias.

Não se trata aqui de questionar a competência do Tribunal no presente trabalho. Pelo contrário, tão somente de redirecionar os objetivos da questão, que buscará discutir os critérios estabelecidos para a criação das primeiras 29 SDRs e as que vieram nas reformas seguintes.

### **2.2.1 - Não adoção de fundamentos técnicos e de critérios na definição da quantidade de SDRs, que levem em consideração a minimização de desperdícios de recursos públicos e a maximização de rentabilidade social,**

**em desobediência ao princípio da eficiência previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal.**

Na fase de planejamento, a respeito do número dos órgãos em comento, a equipe de auditoria elencou algumas estruturas regionais existentes em determinados setores da Administração, objetivando uma análise comparativa acerca da razoabilidade da atual estrutura.

Dentre as estruturas elencadas estão as associações de municípios (21 unidades); os fóruns de desenvolvimento regional (16); as regionais da Saúde (16 regiões e 9 macrorregiões) e da Educação (22); os distritos regionais do Departamento Estadual de Infraestrutura – DEINFRA (8) e também as regionais da Fundação de Meio Ambiente - FATMA (14).

Contudo, no decorrer dos trabalhos a equipe de auditoria passou a discutir a efetividade da referida análise comparativa, bem como da possibilidade do Tribunal de Contas sugerir um determinado número para as secretarias de desenvolvimento regional (SDRs). No primeiro caso, a comparação com as regionais da educação e saúde, bem como do DEINFRA e FATMA restou desconsiderada por conta da sua vinculação tão somente a determinado setor em que atua o Governo do Estado, restando inviável por conta das competências legais das SDRs.

Neste contexto, cabe destacar o estabelecido na Lei Complementar estadual n.º 381/2007, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual:

Art. 2º A estrutura organizacional da Administração Pública Estadual será organizada em dois níveis:

I - o nível Setorial, compreendendo as Secretarias Setoriais e suas entidades vinculadas, que terão o papel de planejar e normatizar as políticas públicas do Estado, voltadas para o desenvolvimento regional, específicas de suas áreas de atuação, exercendo, com relação a elas, a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle, de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional;

e  
II - o nível Regional, compreendendo as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, atuando como agências de desenvolvimento, que terão o papel de executar as políticas públicas do Estado, nas suas respectivas regiões, cabendo-lhes a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle, de forma articulada com as Secretarias de Estado Setoriais e as estruturas descentralizadas da Administração Indireta do Estado.

§ 1º Para os fins do disposto nesta Lei Complementar, Agência de Desenvolvimento Regional é o órgão descentralizado da estrutura do

Estado capaz de induzir e motivar o engajamento, a integração e a participação da sociedade organizada para, de forma planejada, implementar e executar políticas públicas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento econômico sustentável para a geração de novas oportunidades de trabalho e renda, promovendo a equidade entre pessoas e entre regiões.

§ 2º O conhecimento gerado nos dois níveis mencionados neste artigo será categorizado e contextualizado num terceiro nível, que é a base de conhecimento governamental, a ser implementada com os conceitos de governança eletrônica, facilitando o acesso direto, democrático e transparente da população às informações e garantindo maior agilidade aos serviços públicos. (grifo nosso)

Portanto, em nenhum momento a legislação que define a estrutura administrativa do Poder Executivo estadual restringe a atuação das SDRs a determinadas áreas de atuação governamental. Tão somente enfatiza o papel de executoras das políticas públicas estaduais, fazendo-o de forma articulada com os órgãos setoriais e entidades da administração indireta.

Em que pese as estruturas definidas para estes órgãos não possuírem gerências para todas as áreas em que o Estado atua, o tem para as mais sensíveis ou para as quais o Estado entende ser razoável a presença do Gerente.

### SEÇÃO III

#### DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA

Art. 13. **A execução** das atividades da Administração Pública Estadual será descentralizada e desconcentrada e **se dará por meio das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional** e dos órgãos e entidades públicos estaduais, com atuação regional, **por elas coordenadas.**

Parágrafo único. A descentralização e a desconcentração serão implementadas em quatro planos principais:

I - das Secretarias de Estado Setoriais para as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional;

II - do nível de direção estratégica para o nível gerencial, e deste para o nível operacional;

III - da Administração Direta para a Administração Indireta; e

IV - da Administração do Estado para:

a) o Município ou entidade da sociedade civil organizada, por intermédio das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, mediante convênio, acordo ou instrumento congênere; e

b) organizações sociais, entidades civis e entidades privadas sem fins lucrativos, mediante contratos de concessão, permissão, termos de parcerias, contratos de gestão e parcerias público-privadas.

Art. 14. As estruturas descentralizadas **dos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta Estadual ficam sob a supervisão, coordenação, orientação e controle da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional** de sua área de abrangência, de

forma articulada com as respectivas Secretarias de Estado Setoriais, Autarquias, Fundações e Empresas do Estado.

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto neste artigo as atividades de fiscalização fazendária, as relativas à segurança pública, as do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais, as atribuições próprias do Sistema de Serviços Jurídicos, as ações da Secretaria de Estado de Comunicação, os programas e ações previstos em leis orgânicas e normas federais de regulação como de competência específica do nível Setorial, as obrigações decorrentes de contratos com organismos internacionais onde seja exigida a execução exclusiva por órgão ou entidade central e aquelas que, estabelecidas em decreto do Chefe do Poder Executivo, devam ser executadas de forma global e centralizadas.

Art. 15. Os programas, projetos e ações governamentais, observadas as diretrizes emanadas dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, do Plano Catarinense de Desenvolvimento, dos Planos de Desenvolvimento Regionais, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual, da programação financeira, do cronograma de execução mensal de desembolso e das normas reguladoras de cada área, serão:

**I - planejados e normatizados pelas Secretarias de Estado Setoriais e supervisionados, coordenados, orientados e controlados, de forma articulada, com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional; e**

**II - executados pelas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional**, ou delegados, sempre que couber, aos municípios, e supervisionados, coordenados, orientados e controlados, de forma articulada, com as Secretarias de Estado Setoriais.

§ 1º Observado o disposto neste artigo, no âmbito da Administração Indireta Estadual, as atribuições serão executadas por intermédio das respectivas estruturas regionais e locais devendo, sempre que couber, ser delegadas às Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional ou aos municípios.

§ 2º Excetuam-se do disposto neste artigo os programas, projetos e ações previstos em leis orgânicas e normas federais de regulação como de competência específica do nível Setorial e as obrigações decorrentes de contratos com organismos internacionais onde seja exigida a execução exclusiva por órgão ou entidade central.

Art. 16. As Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, na qualidade de agências de desenvolvimento deverão orientar os agentes produtivos e os Municípios quanto às opções de financiamento e incentivos financeiros disponíveis nos bancos e agências oficiais, em especial no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE, na Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S/A - BADESC, nos Fundos Estaduais e Federais, bem como nos Programas de Desenvolvimento da Empresa Catarinense - PRODEC e PRÓ-EMPREGO e outros que venham a ser criados, assim como os programas mantidos pelo Governo Federal.

(Parágrafo único revogada pela LC 534/11).

Art. 17. Os gestores dos fundos estaduais, no que couber, deverão, por intermédio de critérios técnicos, definir orçamento diferenciado para cada região, após o que serão distribuídas cotas regionais e priorizados os pleitos respectivos, pelos Conselhos de Desenvolvimento Regional.

Art. 18. O Chefe do Poder Executivo estabelecerá normas complementares que determinarão a descentralização e a desconcentração da Administração Pública Estadual.

## SEÇÃO XII

## Das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional

### Subseção I Das Disposições Comuns

Art. 76. As Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, no âmbito das respectivas regiões administrativas, atuarão como:

I - agências de desenvolvimento regional, na forma especificada no § 1º do art. 2º desta Lei Complementar;

II - articuladoras da transformação, nas suas respectivas regiões, em territórios de desenvolvimento sustentável e de bem-estar social;

III - motivadoras do desenvolvimento econômico e social, enfatizando o planejamento, o fomento e a geração de emprego e renda;

IV - indutoras do engajamento, integração e participação da sociedade civil organizada; e

V - colaboradoras na sistematização das propostas formuladas no Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais e nas audiências do Orçamento Regionalizado.

**Art. 77. Às Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, no âmbito de suas respectivas regiões administrativas, compete:**

I - representar o Governo do Estado nas suas respectivas regiões;

II - **elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional**, de forma articulada com as Secretarias de Estado Setoriais, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento e com a participação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável;

III - **articular as suas ações, promovendo a integração dos diversos setores da Administração Pública Estadual;**

IV - **promover a compatibilização do planejamento e das necessidades regionais com as metas do Governo do Estado;**

V - executar os programas, projetos e ações governamentais próprios, ou por intermédio da descentralização dos créditos orçamentários e financeiros das Secretarias de Estado Setoriais e das entidades da Administração Indireta, nos termos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual;

VI - elaborar os respectivos regimentos internos, observando as particularidades regionais;

VII - executar obras e serviços públicos na região de abrangência, ou coordenar a sua execução;

VIII - realizar reuniões periódicas com o Conselho de Desenvolvimento Regional para propor, planejar e deliberar sobre assuntos de interesse da região;

IX - implementar as prioridades e deliberações definidas nos Conselhos de Desenvolvimento Regional, no Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais e nas audiências do Orçamento Regionalizado;

X - apoiar os municípios na execução dos programas, projetos e ações, visando ao desenvolvimento sustentável regional e municipal;

XI - apoiar a sociedade civil organizada, por meio de convênios acordos ou instrumentos congêneres;

XII - coordenar a elaboração e implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional, integrando esforços e recursos do Estado, dos municípios, da sociedade civil organizada e da iniciativa privada;

XIII - realizar o planejamento e a execução orçamentária;

XIV - executar a manutenção rotineira das rodovias do Plano Rodoviário Estadual - PRE, mediante a transferência dos equipamentos e a descentralização dos créditos orçamentários e financeiros do Departamento Estadual de Infraestrutura - DEINFRA;

XV - promover estudos para instituição de consórcios, bem como de regras de funcionamento no âmbito regional;

XVI - executar, de forma articulada com a Secretaria de Estado da Segurança Pública, programas, projetos e ações governamentais da área da Segurança Pública, nos termos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual; (NR) (Redação do inciso dada pela LC 534/11).

XVII - executar, de forma articulada com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, a política estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação, definida pelo Conselho Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação - CONCITI;

XVIII - acompanhar e participar da elaboração e execução de Programa de pesquisa na área educacional da rede pública do Estado, de forma articulada com a Secretaria de Estado da Educação;

XIX - sistematizar e emitir relatórios periódicos de acompanhamento e controle de alunos, escolas, profissionais do magistério, de construção e reforma de prédios escolares e aplicação de recursos financeiros destinados à educação, de forma articulada com a Secretaria de Estado da Educação;

XX - realizar estudos e levantamentos socioeconômicos objetivando o mapeamento das áreas demandantes de habitação popular de forma articulada e em conjunto com a Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação e COHAB;

XXI - participar da execução dos programas, projetos e ações, das áreas de habitação popular, urbana ou rural, de forma articulada e em conjunto com a Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação e a COHAB;

XXII - executar os programas, projetos e ações de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias e instalações correlatas;

XXIII - executar a política formulada pela Secretaria de Estado da Infraestrutura e pelo Departamento Estadual de Infraestrutura - DEINFRA, para a administração da infraestrutura de transportes, edificações e obras hidráulicas, compreendendo sua construção, operação, manutenção, restauração, reposição, adequação de capacidade e ampliação;

XXIV - construir e reformar terminais rodoviários de passageiros e cargas, abrigos de passageiros, terminais hidroviários de passageiros e atracadouros;

XXV - implantar e pavimentar pátios de manobra e vias de circulação interna de Terminais de Passageiros;

XXVI - adquirir e reformar balsas e outros equipamentos de apoio ao transporte hidroviário de passageiros;

XXVII - responsabilizar-se pela operação, conservação e manutenção dos sistemas de contenção de cheias;

XXVIII - zelar pela segurança e bem estar dos usuários do transporte de passageiros sob sua jurisdição, de forma articulada com o Departamento de Transportes e Terminais - DETER;

XXIX - executar atividades de dragagem e captação de água mediante a descentralização dos créditos orçamentários e financeiros da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina - CIDASC; e

XXX - executar os programas, projetos e ações da política estadual de esporte de forma articulada com a Fundação Catarinense de Esporte - FESPORTE.

Art. 78. Decreto do Chefe do Poder Executivo fixará o quantitativo de servidores que atuarão nos órgãos das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional.

Art. 79. Os convênios que envolvam repassem de recursos estaduais a Municípios e entidades de natureza privada sem finalidade econômica, a qualquer título, para a execução descentralizada de programas, projetos e ações governamentais, serão firmados preferencialmente pelos Secretários de Estado de Desenvolvimento Regional após a deliberação

dos respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional, observadas as exigências das legislações específicas.

§ 1º Fica a Administração Pública Direta autorizada a firmar convênios para atendimento a Municípios que se encontrem em situação de emergência ou estado de calamidade pública declarados pelos Chefes do Poder Executivo e homologados pelo Chefe do Poder Executivo estadual durante os prazos de vigência determinados pelos decretos declaratórios e homologatórios, sendo dispensada, nesses casos, a deliberação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional.

§ 2º Ato do Chefe do Poder Executivo disporá sobre a execução do disposto neste artigo. (NR) (Redação dada pela LC 651/13).

Art. 80. (...)

### Subseção III

Das estruturas de cargos das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional

Art. 81. As Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, atendendo aos objetivos de descentralização e desconcentração da Administração Pública Estadual, terão estruturas diferenciadas de cargos, conforme previsto nos Anexos VIII-A a VIII-D, parte integrante desta Lei Complementar.

## CAPÍTULO VI

Dos Conselhos de Desenvolvimento Regional

Art. 82. Os Conselhos de Desenvolvimento Regional terão a seguinte composição:

I - membros natos:

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

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

§ 1º Os membros natos, por motivos devidamente justificados, poderão ser representados:

I - o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional, pelo Diretor Geral da Secretaria;

II - os Prefeitos, pelos respectivos Vice-Prefeitos; e

III - os Presidentes das Câmaras Municipais, pelos Vice-Presidentes.

§ 2º Os representantes dos membros natos não terão direito a voto.

§ 3º A entidade ou segmento social escolhido para fazer parte do Conselho de Desenvolvimento Regional será substituído caso seu representante tenha duas faltas injustificadas consecutivas ou três faltas injustificadas alternadas, no espaço de um ano.

§ 4º Os representantes das entidades poderão ser substituídos, a qualquer momento, desde que tal decisão seja oficializada, protocolada e aprovada pela Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Regional.

§ 5º O prazo de permanência dos representantes da entidade ou segmento social será definido no regimento interno do Conselho de Desenvolvimento Regional.

§ 6º Ato do Chefe do Poder Executivo disporá sobre a participação de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, sem direito a voto, no Conselho de Desenvolvimento Regional.

Art. 83. Aos Conselhos de Desenvolvimento Regional, com poder deliberativo, compete:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 84. Os Conselhos de Desenvolvimento Regional reunir-se-ão ordinariamente, em assembleia, e extraordinariamente, quando convocados, obedecendo ao rodízio de Municípios para a sua realização.

Parágrafo único. Decreto do Chefe do Poder Executivo fixará a periodicidade das reuniões ordinárias referidas no *caput*.

Art. 85. Sempre que possível, e priorizando o atendimento a questões urgentes e relevantes, o Governador e o Vice-Governador do Estado far-se-ão presentes nas reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento Regional. (Grifo nosso)

A concepção das SDRs não é fundamentada em nenhum setor específico, mas na execução das políticas públicas de todo o Governo, cada área de acordo com o planejamento e a coordenação da respectiva setorial, de tal modo que não haveria lógica em estabelecer o número de regionais com base na estrutura, já existente, de uma única área de governo.

A legislação supracitada, inclusive, coloca sob a coordenação da respectiva Secretaria de Desenvolvimento Regional as estruturas descentralizadas dos órgãos e entidades das administrações direta e indireta. Assim, não resta dúvida da abrangência da atuação daqueles órgãos no âmbito de suas regiões, não a restringindo a nenhum setor de atuação governamental,

ressalvadas as exceções expressamente estabelecidas, as demais áreas devem atuar, no mínimo sob a coordenação da SDR.

As próprias ações públicas previstas nas peças orçamentárias devem ser executadas pela respectiva secretaria regional, que, não obstante, participa também do planejamento e normatização dos mesmos, neste caso em atuação articulada com a setorial competente.

Ainda, cabe às secretarias regionais a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional – também de forma articulada com as setoriais e, neste caso, supervisionada pela Secretaria de Estado Planejamento - bem como fazer com que suas ações, de forma articulada promovam a integração das diversas áreas em que o governo atua e a compatibilização entre o planejamento e as necessidades regionais com as metas estabelecidas pelo Governo do Estado.

Assim, todo o arcabouço jurídico que define a estrutura administrativa do Poder Executivo estabelece, às SDRs, a característica de atuar nas diversas áreas de competência governamental, de acordo com as suas peculiaridades regionais, de modo que resta inviável analisar a possibilidade de estrutura destes órgãos com base no modelo praticado para setores específicos, como é o caso das regionais da educação, saúde, Deinfra e Fatma.

Outra possibilidade de comparação dizia respeito às 21 (vinte e uma) associações de municípios que compõem a Federação Catarinense de Municípios (Fecam). Neste caso, estaria respaldada em estrutura fortemente enraizada na administração pública municipal, inclusive com forte atuação por meio de apoio técnico aos respectivos municípios.

Considerando ainda que a estrutura definida objetiva valorizar a participação da sociedade regional, sobretudo por meio dos conselhos de desenvolvimento regional, as associações poderiam contribuir com papel no fluxo de informações e no estabelecimento de prioridades, bem como o devido acompanhamento da execução das ações públicas definidas e constituir importante elo entre o Estado e os respectivos municípios.

Não se pode deixar de destacar que, segundo o artigo 15, II da LCE 381/2007, na execução das políticas públicas os programas, projetos e ações devem, sempre que couber, ser delegados aos municípios.

Comparada com as anteriores, tal possibilidade certamente possui a maior coerência, tendo em vista possuir uma estrutura enraizada na cultura administrativa das respectivas regiões e não estar restrita a determinadas áreas de atuação governamental e portanto inerentes à todo o contexto da administração pública local.

Não se trata aqui de defender o número de 21 SDRs, mas que, considerando a importância estabelecida para a relação entre o Estado e municípios, bem como para os interesses regionais específicos, não se pode deixar de concluir que a divisão microrregional existente guardaria maior coerência com o discurso.

Destarte, da forma como feita restou ocorrido a criação de uma nova estrutura, totalmente dissociada das associações municipais, não só deixando de otimizar as ações públicas por meio das associações municipais, como, muitas vezes, por questões pontuais, gerando uma espécie de concorrências entre as diferentes instâncias decisórias.

Uma outra questão aqui abordada diz respeito aos fundamentos técnicos para a definição da estrutura proposta. Mais objetivamente, do número de secretarias regionais.

De acordo com o a Mensagem 001, encaminhada à Assembleia Legislativa do estado em 07/01/2003, e que tem por assunto a proposta de reestruturação da administração pública estadual, o Poder Executivo assim se manifesta em relação as secretarias de desenvolvimento regional:

Conforme amplamente enfatizado no Plano 15 e reiterado em seus pronunciamentos, o governo do Estado precisa de uma forte reestruturação. Temos tempos novos e um Governo velho. Tempos digitais e um governo manual. Distante e ausente do conjunto das regiões mais afastadas. Autoritário e reproduzidor das velhas práticas politiquieras de submissão, via concessão de favores.

(...) Visa ao amplo engajamento e participação das comunidades com a regionalização do orçamento, do planejamento, da fiscalização e das ações. Como amplamente divulgado, ela tem um objetivo econômico-social: o de combater a litoralização, que vem esvaziando dramaticamente o campo, deformando as cidades litorâneas, bem como reequilibrar, harmonicamente, a população catarinense em todo o território, com qualidade de vida que é o objetivo do seu programa de governo.

A mais recente diagnose, colhida no período da campanha eleitoral, revelou que Santa Catarina tornou-se, nos últimos anos, um dos estados campeões nacionais de êxodo rural, face a centralização governamental e a conseqüente ausência de políticas regionais de desenvolvimento agropecuário, gerando uma crise urbana, caracterizada pelo

desemprego, subemprego, favelização, subnutrição e criminalidade, exigindo necessária e inadiável reestruturação.

O projeto que ora apresentamos vai ao encontro da necessidade inadiável de reestruturação, pautada em quatro linhas básicas: descentralização, municipalização, prioridade social e modernização tecnológica.

Urge a descentralização da atuação de governo para que o mesmo esteja efetivamente presente em todo o território catarinense.

Essa descentralização deve ser entendida como um movimento consciente no sentido de fazer com que as decisões sejam tomadas no escalão mais adequado em cada caso, desconcentrando o processo decisório, ampliando as possibilidades de participação popular e aumentando a eficiência e a eficácia da máquina administrativa do Estado.

Inegável que a descentralização é o instrumento para prestar melhor atendimento ao cidadão, reduzir custos, modernizar e agilizar a atuação dos órgãos da estrutura governamental.

Assim no plano administrativo o processo de descentralização das decisões perquirido pela reestruturação se dará do Governador para as secretarias, autarquias, fundações e empresas, dos órgãos centrais para os regionais e destes para as unidades finalísticas, como as escolas, hospitais, delegacias, agências, etc. fazendo com que as decisões sejam tomadas nos níveis que têm melhor conhecimento dos problemas, facilitando, por outro lado, a efetiva participação da sociedade.

A descentralização significa, também, a transferência da responsabilidade pela execução de algumas ações para a esfera municipal, com a correspondente transferência de recursos financeiros, com o objetivo de reduzir os custos e otimizar a aplicação da arrecadação.

Buscando a efetiva presença do governo em todo o território catarinense, o projeto contempla uma reengenharia na estrutura governamental, promovendo a redistribuição de funções sem aumentar um só cargo e substituindo funções centralizadas por regionalizadas.

A concretização efetiva da regionalização ocorre com a criação das secretarias e conselhos de desenvolvimento regional, consignada na seção V do projeto de reestruturação.

A criação das secretarias de desenvolvimento regional é o ponto central da proposta de reestruturação da administração estadual, para reduzir as discrepâncias entre as diferentes regiões e adotar ações locais, definidas em função das peculiaridades de cada região.

As secretarias de desenvolvimento regional atuarão como agências oficiais de desenvolvimento e desenvolverão atividades, ações programas e projetos das secretarias centrais.

Já os Conselhos integrados pelos respectivos Secretários de Estado do Desenvolvimento Regional e seus Secretários Adjuntos, Prefeitos da região de abrangência e pelos representantes dos segmentos sócio culturais, sócio-políticos e sócio-econômicos mais expressivos da região, constituir-se-ão no Fórum permanente de debates sobre a aplicação do orçamento regionalizado; a escala de prioridade das ações; a integração Estado, Município, Universidade, comunidade, no planejamento e execução de metas, contando sempre que possível com a presença do Governador do Estado ou seu vice nas reuniões ordinariamente realizadas.

Essa nova modalidade de gestão permitirá a manifestação da municipalização pelo apoio do Estado aos municípios, opor meio de ações que viabilizam a execução de obras locais, imprescindíveis, e que não se concretizam por não poderem ser suportadas pelos municípios, apesar do custo relativamente baixo.

É na verdade um novo sistema no relacionamento entre o estado e os municípios. Em geral, o estado será o planejador e coordenador das ações e os Municípios seus executores.

Por outro lado, é também do diagnóstico que a máquina administrativa do Estado não tem feito utilização adequada dos modernos recursos e tecnologias de gestão, com prejuízo para sua eficiência. Os recursos da Tecnologia da Informação podem e devem ser utilizados na administração pública, propiciando maior eficiência, transparência e participação da sociedade.

Como bem tem enfatizado Vossa Excelência, a utilização dos recursos da tecnologia da informação é fundamental para a implantação de uma gestão efetivamente democrática, pois o mandato atribuído a um governante não corresponde a uma autorização para a atuação isolada e absoluta, que desconhece a dinâmica da participação da sociedade. O Governo tem que atuar numa permanente parceria com a sociedade, pois servi-la é sua única finalidade.

O projeto preza por possibilitar uma verdadeira revolução política, participativa e democrática na administração pública catarinense. A participação da sociedade nos processos decisórios, especialmente nas áreas sociais é a tônica.

“Só pode haver gestão eficiente onde há integração administrativa. O sucesso do gerenciamento público depende da sintonia das ações de todos os órgãos governamentais. As informações devem circular com agilidade no propósito do atendimento ao cidadão”. Todas as diretrizes da reestruturação contempladas no presente projeto de Lei Complementar convergem para a concretização deste enunciado.

Destaque-se que a governabilidade não depende apenas do Governo. Depende de um conjunto de instituições que pactuam de forma a encaminhar a sociedade para uma direção, numa convergência de decisões encadeadas. A descentralização, a municipalização, a prioridade social e a modernização tecnológica como característica de gestão da administração que se inicia tem como pressuposto o atendimento desta convergência.

A modernização da Administração Pública do Estado é, pois uma prioridade que se impõe pelo seu potencial de aumento de eficiência, pela agilização da atuação governamental e pela transparência que é devida pelo Governo à sociedade.

Esta modernização do modelo do Estado visa torna-lo uma entidade voltada exclusivamente para a missão de servir à sociedade e inclui a descentralização e a municipalização, assim como a possibilidade da participação dos cidadãos nos processos decisórios.

A reestruturação da Administração Pública do Estado de Santa Catarina, nos termos em que proposta, não aumentará o quantitativo de cargos comissionados e efetivos, nem tão pouco aumentará as despesas com a folha de pessoal do Poder Executivo. O agrupamento de funções executivas das Secretarias, Autarquias e Fundações nas Secretarias de Desenvolvimento Regional, provocará a redução de despesas administrativas em razão do melhor aproveitamento dos espaços físicos, em função da atuação integrada e da otimização do uso dos recursos públicos.

Os cargos comissionados das estruturas centrais serão relatados para as regionais, onde hoje a estrutura pública está ausente, aumentando a eficiência dos serviços públicos a nível municipal e regional.

(...)

Por derradeiro, entendendo que a preocupação norteadora dos administradores públicos é a efetiva satisfação da comunidade, visando o bem comum e cômicos de que a reestruturação ora proposta possibilitará tal satisfação, apresentamos os projetos de lei complementar em anexo.

Como visto, na mensagem encaminhada pelo Senhor Governador do Estado acompanhando o projeto de lei para criação das regionais, em nenhum momento se discute a quantidade sugerida, ou melhor, os fundamentos para o tamanho da estrutura proposta. A Mensagem se restringe a enaltecer as vantagens de uma gestão descentralizada para fazer frente a diversos problemas enfrentados pela sociedade.

Destaca que a descentralização será fundamental para enfrentar a litoralização, reduzir custos e tornar o governo mais próximo do cidadão.

Enfim, não obstante aos argumentos ali colocados, o que se questiona é a absoluta ausência de discussão técnica acerca da quantidade de secretarias regionais necessárias, e oportunas, frente aos desafios postos e à estrutura administrativa e financeira do Estado. Diretamente, o porquê do número proposto.

Porquanto não se questione a competência dos poderes Executivo e Legislativo para propor e deliberar sobre a estrutura administrativa do primeiro, a abrangência da reestruturação indiscutivelmente exigia que a mesma estivesse fundamentada em argumentos e fundamentos não somente políticos.

Quanto a Mensagem n.º 742, de 12 de janeiro de 2005, remete à Exposição de Motivos 010/05/GABS/SPG, da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, de seguinte teor:

(...)

A reestruturação da Administração Pública Estadual tem se constituído, ao longo dos últimos anos, em tema central de discussão nos meios acadêmico, político e de comunicação. De fato, a população catarinense a tem reclamado, muitos governantes a prometeram, mas a verdade é que ela nunca se concretizou. E, todavia, uma nova sociedade e uma nova economia exigem uma Administração Pública Estadual mais competitiva, eficiente, eficaz e transparente.

Tradicionalmente assentada numa estrutura organizacional pesada, burocrática e centralizada, a Administração Pública Estadual tem demonstrado dificuldades para corresponder, enquanto organização, aos desafios deste novo século. Os resultados dessa constatação são evidentes:

- 1 – Incapacidade de atender, de forma efetiva, às necessidades e expectativas dos cidadãos;
- 2 – Modo de funcionamento que prejudica a concorrência e a competitividade do Estado e das empresas aqui instaladas;
- 3 – Falta de coerência do modelo de gestão vigente;
- 4 – Processos de decisão burocráticos e demasiadamente longos e complexos, que impedem a resolução, em tempo útil, dos problemas dos cidadãos e que criam desconfiança em matéria de transparência e legalidade;
- 5 – Desmotivação dos funcionários e desvalorização do próprio conceito de missão de Serviço Público;

Sem dúvida, o modelo de gestão atual da Administração Pública Estadual está esgotado. Santa Catarina sofre todos os dias com essa crônica situação. O Estado não pode continuar, neste início do século XXI, com uma Administração Pública que se fundamenta, basicamente, na mesma estrutura da década de 50 e de que todos – cidadãos, empresas e funcionários – têm legítimas razões de reclamação.

Ao longo dos últimos anos, muitos estudos foram feitos, muitos diagnósticos realizados, muitas propostas formuladas. Ensaíram-se algumas tentativas de reestruturação e chegaram mesmo a ser tomadas algumas decisões, mas sempre pontuais, parciais e casuísticas. O que faltou foi o enquadramento geral de uma modernização e fortalecimento da gestão pública, articulada e coerente, e, sobretudo, a coragem para decidir e agir.

Adiar mais seria agravar a situação. A cada dia que passa a situação tende a piorar, com desvantagens óbvias para o cidadão, para a economia, para a competitividade do Estado e para a motivação dos próprios servidores públicos.

Dessa modernização e fortalecimento da Administração Pública e do seu sucesso depende o êxito de muitas outras. Sem esquecer que, não sendo a vertente financeira a razão primeira e fundamental dessa reforma, sempre convirá recordar que Santa Catarina é um Estado que aplica recursos substantivos na sua Administração Pública, sem que sejam visíveis, em termos de efetividade e relevância, os resultados correspondentes.

Impõe-se, pois, mudar. E neste caso, mudar é aprofundar a descentralização da Administração Pública, é melhorar os serviços públicos prestados à população, e implementar uma gestão por projetos baseada em resultados, com coerência e com sentido de urgência.

A modernização e o fortalecimento da Administração Pública a serem empreendidos visam aos seguintes objetivos:

1 – Prestigiar a missão da Administração Pública e os seus agentes, na busca da melhoria da Eficiência, Eficácia, Efetividade e Relevância dos serviços prestados à população;

2 – Distinguir as funções de Estado, a serem ocupadas exclusivamente por funcionários públicos de carreira, com comprovada competência técnica e gerencial, das funções do Governo, a serem ocupadas por pessoas com comprovada competência gerencial e dedicação exclusiva, de livre nomeação do Governador;

3 – Promover a modernização da Administração Pública Indireta, qualificando e estimulando os seus funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão;

4 – Introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços seja dos funcionários;

5 – Investir na formação, desenvolvimento e valorização dos serviços públicos;

Enfim, o que se pretende é uma Administração Pública Estadual a serviço do cidadão catarinense, uma administração amiga da economia, uma Administração motivadora de todos quantos nela trabalham.

Ao se propor uma mudança radical na estrutura, no modelo de gestão e na cultura organizacional do Serviço Público Estadual, deve-se levar em conta as profundas transformações sociais, econômicas e tecnológicas do mundo atual, e os desafios e oportunidades que deverão nortear os programas e as ações do governo no contexto daquilo que se tem caracterizado como o *novo paradigma do desenvolvimento auto-sustentável do nosso tempo*.

Esse novo paradigma pode ser concebido a partir da interligação de uma série de eventos, no âmbito internacional e nacional, que marcam mais um ponto de inflexão na longa trajetória da humanidade, de forma cíclica e pendular, na busca de um equilíbrio entre dois extremos antagônicos: no plano político, democracia versus autoritarismo, no plano econômico,

economia de mercado versus intervencionismo estatal e, no plano social, inclusão versus exclusão.

Os eventos mais significativos que definem e caracterizam esse novo paradigma ocorrem tanto no plano internacional quanto nacional.

No plano internacional, pode-se notar:

1 – A derrocada das economias socialistas planificadas em contrapartida a uma redescoberta das “virtudes” de economia de mercado, com sucessivos movimentos de reforma do Estado, desestatização e privatização nas principais economias do mundo, culminando em um longo processo de competição e alternância entre o intervencionismo estatal e o liberalismo econômico;

2 – O movimento paralelo de abertura democrática, com a queda sistemática de governos autoritários, caracterizando-se o que se chamou de “a terceira onda” da democratização do mundo;

O fim da guerra fria e a conseqüente redução de corrida armamentista, o que poderá liberar recursos para investimentos produtivos, criando-se novas oportunidades de transferências de capitais das economias capitalistas centrais para as regiões periféricas, segundo a lógica da globalização dos mercados;

3 – A formação de grandes blocos econômicos, com a consolidação da União Europeia com sua moeda única, o euro; a expansão da NAFTA (North América Free Trade Association), com a inclusão do México, ao lado do Canadá e Estados Unidos, a estruturação da ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), que inclui Brunei, Filipinas, Indonésia, Malásia, Cingapura e Tailândia; e a busca da consolidação, ainda frágil, do MERCOSUL e da Comunidade Andina, em vista da integração latino-americana;

4 – A reunificação da Alemanha e o penoso processo de reconversão das economias planificadas para uma economia de mercado;

5 – O relativo sucesso de programas de reestruturação, abertura, liberalização e estabilização econômica em diversos países latino-americanos;

6 – A evidência de um terceiro ciclo de formação de tigres asiáticos: o primeiro ciclo foi nominado pelo Japão, o segundo, pela Coréia, Taiwan, Hong-Kong e Cingapura e, o terceiro, pela Indonésia, Malásia, Tailândia e, eventualmente, Filipinas;

7 – A ocorrência da crise econômica asiática que abalou tanto os “novos” como os “velhos” tigres, provocada pela brusca queda dos ativos imobiliários, que exigiu desvalorizações cambiais significativas nas diversas moedas da região;

8 – A emergência da China, como segunda potência econômica mundial (cujo PIB global somente é superado pelos Estados Unidos, de acordo com a estimativa feita pelo BIRD/FMI, com base no método da teoria da paridade do poder de compra) e como o país que mais cresceu na última década, com taxa anual média de crescimento de 10% que, se mantida nos próximos anos, poderá tornar-se a maior economia do planeta no ano de 2030;

9 – A grave crise de desemprego que vem sendo enfrentada pelas economias industrializadas e emergentes. Mesmo depois de uma forte recuperação econômica, superando a recessão de 90/92, as economias dos países capitalistas centrais, particularmente na Europa, não têm conseguido reduzir a taxa de desemprego. De fato, essa crise de desemprego, a mais grave do período do pós-guerra, parece ser de natureza muito mais estrutural do que conjuntural, e está diretamente relacionada, de um lado, com o excesso de regulamentação do mercado de trabalho, e, de outro, com a nova revolução tecnológica do mundo moderno, a qual exige trabalhadores cada vez mais qualificados. Esse novo paradigma implica transformações no processo produtivo, o que está criando uma nova classe dominante de trabalhadores, os “analistas simbólicos”, na expressão de ROBERT REICH, no sentido de serem

peças que vivem em um mundo de conceitos e símbolos abstratos – que vão das cotações da bolsa de valores às imagens das multimídias, hoje disponíveis – e cuja função básica é interpretar e distribuir informações simbólicas (em oposição aos trabalhadores braçais, tipo mão-de-obra, que a cada dia têm menos importância no mercado de trabalho);

É importante assinalar que estamos uma verdadeira revolução pós-industrial, com profundas repercussões sobre o mundo do trabalho. De fato, estamos saindo da era industrial e entrando na era do conhecimento. Nesse sentido, é provável que o desemprego venha a ser novamente a grande ameaça à estabilidade econômica do mundo, neste início de século (como foi a industrialização no início do século passado e a inflação no período pós-guerra). PETER DRUCKER mostra que o futuro pertence aos chamados “trabalhadores do conhecimento”, ou seja, aqueles trabalhadores que lidam, de alguma forma, com tecnologia e conhecimento. Esse grupo já representa um terço da população economicamente ativa dos Estados Unidos. Outro terço está representado pelos trabalhadores do setor de serviços. Os trabalhadores mão-de-obra, operários e agricultores, não representam mais do que 20% dessa força de trabalho (eram mais de 30% na década de 60 e serão menos de 15% nos próximos 20 anos). Isso significa que sem investimentos significativos em educação, ciência e tecnologia, estaremos condenados ao subdesenvolvimento.

No plano nacional, devem ser mencionados os seguintes eventos ou tendências recentes:

1 – De um lado, progressiva liberalização da economia, com redução de proteção aduaneira e maior integração econômica com os países estrangeiros e, de outro lado, a privatização e desestatização da economia nacional;

2 – A redistribuição de recursos e atribuições, entre a União, Estados e Municípios, em decorrência da Constituição de 1988;

3 – A crônica situação financeira dos Estados e Municípios, praticamente inviabilizados nas suas capacidades de investimentos, tanto na infraestrutura como na área social;

4 – A desarticulação administrativa do Governo Federal, com o enfraquecimento das instituições ligadas ao planejamento e desenvolvimento científico e tecnológico, como o IPEA, IBGE, CNPq, EMBRAPA, universidades e Institutos de Pesquisa;

5 – Os crônicos problemas sociais no campo e na cidade, que exigem uma urgente reforma agrária e urbana, para desarmar uma verdadeira bomba social de efeito retardado;

6 – A perspectiva de sucesso do Plano Real, relativamente abalado pela crise econômica que, desde 1997, vem atingindo as economias emergentes do planeta, obrigando o Banco Central do Brasil a praticar uma política monetária de juros elevados que valoriza a especulação financeira e penaliza a produção;

7 – As tímidas reestruturações do estado estão longe de alcançar o necessário ajuste fiscal, que permita à União, aos Estados e aos Municípios, o almejado equilíbrio entre receita e despesa;

8 – A possibilidade de que, uma vez alcançados o ajuste fiscal e a estabilidade econômica, o país possa iniciar um vigoroso processo de retomada de do desenvolvimento socioeconômico.

Tendo como base esse quadro de referência, pode-se deduzir que os requisitos básicos para uma Modernização e Fortalecimento da Gestão Pública Estadual passam, necessariamente por uma mudança do papel do Estado no desenvolvimento, ancorada nos seguintes pontos:

1 – Estabilidade monetária e o exercício responsável de políticas macroeconômicas consistentes, que garantam um equilíbrio das contas públicas entre receita e despesa;

2 – Compromisso entre a liberdade de iniciativa particular com a elevação das taxas de poupança interna, aliadas a pesados investimentos na área social, que garantam e a inclusão de parcelas significativas da população, hoje excluídas de nossa economia de mercado;

3 – Compromisso com a exploração dos recursos naturais e preservação do meio ambiente para as gerações futuras;

4 – Investimentos estruturantes em educação, ciência e tecnologia que permitam uma melhor qualificação do cidadão catarinense e o desenvolvimento científico e tecnológico do nosso Estado;

O papel previsto para o Estado, nessa proposta de Modernização e Fortalecimento da Gestão Pública Estadual, é o de atuar como estimulador do desenvolvimento, seja como indutor, promotor, regulador ou até financiador, evitando ser protagonista no campo econômico.

O Estado só deve intervir em áreas absolutamente necessárias à sua estratégia de desenvolvimento, constatado que a ação privada é insuficiente ou inexistente. A falta de recursos financeiros disponíveis e a exaustão do modelo intervencionista levam, a essa postura.

Todos os agentes econômicos que contribuem para o desenvolvimento devem ter consciência desse papel estabelecido para o Estado, para que possam melhor dimensionar suas contribuições aos interesses da sociedade.

Além de auxiliar na resolução de problemas complexos de decisão, quanto aos caminhos a serem seguidos pela Administração Pública, cabe ao Estado, em parceria com a sociedade civil organizada, definir políticas de desenvolvimento que sejam sustentáveis em longo prazo. De fato, o Estado deve construir as bases para o desenvolvimento sustentável, promovendo condições que criem um ambiente favorável à inovação e ao crescimento do ser humano: melhoria da infraestrutura, ampliação da base de atendimento social (saúde, educação e segurança) e, em especial, disseminação do conhecimento tecnológico em áreas selecionadas e estratégicas.

Assim sendo, o Estado estará presente naqueles programas e ações, referente às áreas chaves, definidas como estratégicas. Sua presença dar-se-á na forma de investimentos diretos e na busca de parcerias com a sociedade. Essa opção ajusta o projeto de desenvolvimento socioeconômico que buscamos à nova realidade econômica nacional e mundial, na qual as instituições multilaterais de crédito priorizam o financiamento para a iniciativa privada.

Nessa direção, o atual Governo de Santa Catarina assume uma nova concepção de gerir o bem público. Concebemos um novo modelo de gestão, inovador, revolucionário e moderno. Nem Estado mínimo, nem Estado máximo, mas um Estado necessário, fundamentado em uma perspectiva contingencial das relações entre o Estado Necessário, a Sociedade e a Iniciativa Popular, e centrado em três eixos estratégicos de ação:

1 – No aprofundamento do processo de Descentralização da Administração Popular Estadual e da Regionalização do Desenvolvimento;

2 – Na busca de uma melhoria da Eficiência, Eficácia, Efetividade e Relevância dos serviços públicos prestados à população catarinense;

3 – Na administração por Projetos com foco nos Resultados.

O desenvolvimento do Estado de Santa Catarina exige uma gestão pública norteada por objetivos de serviço ao cidadão, às comunidades e às empresas, estruturada segundo modelos flexíveis, dirigida com responsabilidade e que disponha de recursos humanos mobilizados e qualificados.

A proposta de Modernização e Fortalecimento da Gestão Pública constitui, por isso, uma das prioridades da política atual do Governo, pelos seus impactos na produtividade, na competitividade da economia,

na sustentabilidade das finanças públicas e na melhoria da qualidade do serviço prestado à população catarinense.

Esse processo de modernização e fortalecimento da gestão pública iniciou-se com a definição das grandes linhas orientadoras da descentralização da Administração Pública, caracterizadas na Lei Complementar n.º 243, aprovada por unanimidade pela Assembleia Legislativa, em 30 de janeiro de 2003, tendo como objetivos essenciais a descentralização e a desconcentração do governo e a regionalização do desenvolvimento.

Para consolidar os objetivos definidos na Lei Complementar n.º 243, o governo submete agora, à apreciação do Legislativo Catarinense, a presente proposta de Modernização e Fortalecimento da Gestão Pública, constituída de um conjunto de diplomas legais indispensáveis para o desenvolvimento do novo modelo de gestão, e que traduz profundas alterações na forma de gerir o bem público: prestigiar a gestão pública e os seus agentes, racionalizar e modernizar estruturas, reavaliar as funções do Estado e promover uma cultura de avaliação e responsabilidade, distinguindo o mérito e a excelência.

No quadro da organização da gestão pública, a perspectiva estratégia do Governo, refletida nos diplomas legais propostos, está assentada na introdução de novas práticas de gestão, elegendo a gestão por projetos baseada em resultados como a grande matriz da mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objetivos e resultados.

Nesse sentido, incentivam-se e criam-se condições para adoção de novos modelos organizativos, mais ágeis e flexíveis, redefinem-se as competências e responsabilidades dos dirigentes e desenha-se um sistema coerente e integrado para a avaliação do desempenho.

A revisão das atuais estruturas de acordo com os novos modelos tem como objetivo identificar claramente a sua capacidade de responder de forma eficiente e ágil às suas atribuições, eliminando-se sobreposições, circuitos complexos e burocráticos e redistribuindo recursos e capacidades de modo a potencializar o proveito público dos meios de que se dispõe.

A definição de objetivos e a avaliação de resultados permitirão valorizar a contribuição de cada órgão e o interesse público do seu desempenho, envolvendo os dirigentes e funcionários num projeto comum e otimizando os recursos. Nesse âmbito, assumem particular relevância a partilha de flexibilidade estrutural com redução de níveis hierárquicos e a organização por programas e ações com recurso a equipas multidisciplinares.

Essas profundas mudanças assentam no desenvolvimento de uma política de formação de recursos humanos indispensável para a qualificação, motivação e valorização de todos os servidores e dirigentes e na execução, em paralelo, de um ambicioso programa de investimento e utilização de tecnologias de informação e comunicação, instrumento impulsionador das melhores práticas, da correta alocação de recursos e da simplificação e transparência dos processos de decisão.

Essa modernização e fortalecimento da gestão pública estadual, pela sua amplitude e complexidade, exige uma ampliação gradual, mas firme e consistente, no cumprimento estrito de uma estratégia de desenvolvimento e acompanhamento que garanta o progresso, o aperfeiçoamento e os resultados efetivos das medidas adotadas.

E, pois, essencial um acompanhamento sistemático e permanente do modo como serão executadas as suas várias etapas. Essa tarefa foi incumbida ao Programa CICERUS, criado pelo Decreto n.º 2.460, de 20 de setembro de 2004.

Referida incumbência assume relevância especial na fase de execução operacional da proposta, a qual pressupõe um acompanhamento sistemático das iniciativas operacionais dos diferentes serviços que constituem a Administração Direta e Indireta do Estado.

Com o objetivo de facilitar a aplicação transversal e uniforme das linhas de orientação da reforma, foi preparada uma metodologia de aplicação que dará suporte às ações de intervenção necessárias à implementação do quadro legal a ser aprovado e à continuidade e aprofundamento dos processos de mudança comuns a toda Gestão Pública.

Uma nova estrutura organizacional na Administração Pública Estadual é absolutamente essencial. A estrutura atual é confusa, rígida, burocrática, centralizadora, excessivamente hierarquizada, além de não promover a busca de economias de escala nem a partilha de informação entre os vários serviços.

A conclusão é clara: dessa forma não se promove eficiência, a simplicidade e a rapidez da resposta. Nem os funcionários públicos têm condições de motivação, nem o cidadão vê a sua vida facilitada. Há pois, que estabelecer um novo quadro legal para organização administrativa.

A nova estrutura organizacional deverá traduzir-se na redução da desburocratização dos circuitos de decisão, na melhoria dos processos, na colaboração entre serviços, no compartilhamento de conhecimentos e em uma correta gestão da informação.

De fato, na história recente do Estado de Santa Catarina, a estrutura organizacional da administração pública oscilou entre dois tipos básicos: administração burocrática tradicional e administração matricial. Todavia, quando se trata de criação do conhecimento nos serviços públicos prestados à população, nenhuma dessas estruturas é adequada. É preciso uma combinação ou uma síntese de ambas. Justamente, é o que propões o novo modelo de gestão: uma estrutura organizacional formada pela burocracia tradicional (secretarias setoriais) e por forças tarefas (secretarias de desenvolvimento regional), de forma complementar e não mutuamente excludentes.

A metáfora mais apropriada para essa estrutura vem de “hipertexto”, um conceito desenvolvido originalmente na informática. Um hipertexto compreende vários níveis de texto, enquanto um texto convencional tem basicamente um nível – o próprio texto. A característica essencial de um hipertexto é essa de “entrar” e “sair” de diferentes textos ou níveis. Esses níveis devem ser interpretados como diferentes “contextos” disponíveis.

Como um documento em hipertexto, uma organização em hipertexto é constituída de níveis interconectados, ou contextos:

O nível Sistema Setorial, organizado como uma estrutura burocrática tradicional. Nesse nível encontram-se as Secretarias Setoriais, as quais terão o papel de planejar, normatizar e controlar as políticas de Estado e de Governo, específicas nas suas áreas de atuação respectivas. De fato, a estrutura burocrática tradicional que é altamente formalizada, especializada e dependente da padronização dos processos de trabalho para a coordenação organizacional, é adequada à realização eficiente de tarefas de rotina em larga escala, características das políticas de Estado. Entretanto, o controle burocrático pode dificultar a implementação de políticas de Governo e ser extremamente disfuncional em períodos de incerteza e de mudanças rápidas, como as que ocorrem na linha de frente do serviço público estadual.

O nível Sistema de Desenvolvimento Regional é organizado como uma força tarefa típica, cuja estrutura organizacional deve ser concebida exatamente para abordar o ponto fraco da burocracia e, justamente por isso, não deve reproduzir o modelo burocrático tradicional. Neste nível encontram-se as Secretarias de Desenvolvimento Regional que terão o papel de coordenação das ações de Estado e execução das políticas de Governo nas suas regiões respectivas. De fato, a estrutura de força tarefa é flexível, adaptável, dinâmica e participativa. No serviço público, a força tarefa já é uma forma institucionalizada de equipe ou grupo que reúne representantes de várias áreas de governo em uma base intensiva e flexível, em muitos casos para lidar com um problema temporário.

O conhecimento gerado nos dois níveis anteriores será categorizado e contextualizado num terceiro nível, a base de conhecimento governamental, a ser implementada com os conceitos de governo eletrônico. Esse nível não existe como uma entidade organizacional real, mas está incorporado à visão de Estado Contingencial do atual Governo, que fornece a direção a respeito das relações entre o Estado, a Sociedade e a Iniciativa Popular.

Assim sendo, o objetivo central da modernização e fortalecimento da administração pública é construir, gradativamente, um novo modelo de gestão pública consubstanciado, simultaneamente, na mudança da estrutura e da cultura organizacional vigentes no Serviço Público Estadual. O problema é muito mais de cultura do que de estrutura, pois a cultura organizacional orienta a filosofia e a ação de todos os funcionários públicos.

Enquanto a visão do Governo e a cultura organizacional fornecem a base de cognição para liberar o conhecimento tácito dos funcionários públicos, a tecnologia de governo eletrônico libera o conhecimento explícito gerado nos dois outros níveis e permite um maior compartilhamento das melhores práticas em todos os setores governamentais.

A característica única desse novo modelo de gestão pública em hipertexto é a coexistência de três níveis ou contextos totalmente diferentes dentro da mesma estrutura organizacional.

Na persecução desse objetivo devem ser delimitados os quatro tipos de modelo organizacional e de funcionamento da Administração Pública:

1 – Administração Pública Direta, cujo desempenho é essencial à afirmação clara e transparente do Estado regulador, incorporando o conceito de *accountability*, isto é, da prestação de contas à Sociedade;

2 – Administração Pública Indireta, Autárquica e Fundacional, aproximando-a, tanto quanto possível, da filosófica do modelo empresarial;

3 – Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, cuja gestão deverá ser adaptada aos novos conceitos de Governança Corporativa, baseados em contrato de gestão e de resultados;

4 – Institutos Públicos constituídos na forma de Organização Social, definindo graus de autonomia, mecanismos de tutela e regras de funcionamento de controle;

Um Estado moderno é aquele que sabe distinguir as funções essenciais, que só ao Estado diretamente competem desenvolver, das funções acessórias, que podem ser executadas por outras entidades, ainda que sob a supervisão do Estado, e das funções inúteis que, como tal, não fazem sentido, nem têm razão de ser.

Trata-se de uma nova cultura organizacional na Administração Pública, própria de um Estado moderno, no qual as funções de regulação assumem uma importância crescente e em que os imperativos da descentralização, da desconcentração e da gestão por parte de entidades não estatais são, cada vez mais, um fator de progresso e de melhoria da qualidade dos serviços a prestar.

Um Estado central menor pode ser mais eficaz e executar melhor as suas funções essenciais de definição de políticas, passando a execução de programas e ações para as Secretarias de Desenvolvimento Regional. Sobretudo se for fortalecida a sua missão reguladora e fiscalizadora, normalmente a mais esquecida, e se forem, também, respeitados os direitos adquiridos por parte dos funcionários públicos, eles próprios vítimas de uma administração menos eficiente.

Mais do que uma alternativa quantitativa, o que está em pauta pé uma nova cultura organizacional para a nossa Administração Pública.

Paralela a todo o processo de modernização e fortalecimento da gestão pública está, sem dúvida, uma ampla e racional utilização das tecnologias e informação e comunicação.

A informação é um ativo estratégico de construção da base cultural e comportamental de uma nova sociedade e de um novo modelo de gestão pública.

O impacto das novas tecnologias de informação e de comunicação sobre a sociedade é tão grande que os modelos de comércio, negócios e governo estão em constante mudança. Existe um processo de reestruturação global do modelo de desenvolvimento dominante, de industrial para informacional, que conforma uma nova arquitetura tecnológica, econômica, política, organizacional e de gestão coletiva.

Os efeitos são percebidos na estruturação da própria sociedade, com novos padrões comportamentais, mudanças de comunicação e o surgimento de comunidades virtuais. Os impactos na gestão comportamental também são significativos. Por exemplo, informação pública gratuita, abundante e acessível será um dos bens mais importantes que o governo deverá oferecer aos seus cidadãos.

A Administração Pública tem a necessidade e o dever de se adequar às transformações trazidas pela Sociedade do Conhecimento, para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades da nova economia digital. O papel do Estado nesse mundo em transformação contínua é fundamental como agente estratégico conciliador de uma contradição entre a demanda de maior participação direta dos cidadãos e a necessidade de decisões centrais estratégicas e rápidas.

O crescimento das informações em rede, o aumento da transparência e a conseqüente diminuição da burocracia estatal, aumentam o controle social sobre as ações do Estado, oferecem uma grande oportunidade de maior democratização do processo decisório e maior efetividade da ação governamental.

Atuante nesse ambiente de transformações apresenta-se uma proposta de um programa de Governo Eletrônico para o Estado de Santa Catarina que visa estabelecer um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão/cliente, com a redução de custos unitários, a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, a transparência e a simplificação dos processos.

Demonstra-se necessária a implantação de um sistema de suporte à gestão governamental, utilizando tecnologias de informação e de comunicação, para propiciar à administração pública estadual o uso de ferramentas eficazes para o planejamento e o acompanhamento de suas ações estratégicas, dotando o Governo de formas dinâmicas e transparentes de gerenciamento e comunicação, de modo a promover os seguintes aspectos:

1 – estimular o acesso Internet individual ou coletiva comunitária, colocando o governo ao alcance de todos os cidadãos catarinenses, promovendo a inclusão digital. Deve ser ampliado o uso da tecnologia de informação e comunicação pelo cidadão catarinense, permitindo a democratização do acesso aos serviços públicos estaduais, através do Serviço de Atendimento ao Cidadão Catarinense, que serão instalados, preliminarmente, em todas as 30 (trinta Secretarias de Desenvolvimento Regional, permitindo assim a descentralização desses serviços;

2 – Por meio do aperfeiçoamento dos modelos de gestão e do fornecimento ao cidadão catarinense de informações com qualidade, segurança e rapidez. Atuar como exemplo indutor na utilização de documentos eletrônicos e novas aplicações aos processos de trabalho. Utilizar o “peso institucional do governo” no mercado, integrando ações de compra e contratação de tecnologias da informação que possam reduzir custos unitários;

3 – por meio da implantação de uma infraestrutura de rede moderna e integrada para suporte a todo o processo de comunicação. A

cooperação, convergência e integração das redes e dos sistemas de informações do governo são fundamentais. É importante o compartilhamento de recursos, a unicidade e troca de informações entre aplicações e a responsabilização e credenciamento de gestores da informação, que permita uma integração das redes de governo, com independência, respeitando as peculiaridades setoriais dos órgãos;

4 – dando qualificação e fornecendo instrumentos que melhorem seu desempenho, aumentem a motivação e viabilizem a atenção mais imediata às demandas e necessidades do cidadão catarinense;

5 – Transparência das ações de governo, conquistando a credibilidade e estimulando o controle social;

6 – alto desempenho dos sistemas e aplicações, com estabelecimento de normas de segurança e privacidade;

A estrutura relacional entre os principais atores nesse processo deve ocorrer entre governo, cidadãos/clientes e empresas, dentro das diversas possibilidades de transações eletrônicas (e-business e e-gov), implementada em três frentes fundamentais:

1 – melhoria de sua própria gestão interna: por meio de sistemas integrados em rede interna (intranet)

2 – integração com parceiros, fornecedores e administração federal e municipal: por meio da integração, desenvolvimento e/ou aperfeiçoamento de sistemas de informação e transações eletrônicas em uma Extranet;

3 – interação com o cidadão: por meio de portais na Internet que funcionarão como verdadeiros balcões virtuais e informação e atendimento para a prestação de serviços.

Uma solução integrada de serviços de rede de telecomunicações deverá viabilizar, técnica e economicamente, o atendimento em todos os municípios e proporcionar à Administração Pública Estadual, mais do que a inclusão digital, a inclusão social através de Governo Eletrônico daqueles cidadãos que residem nas localidades mais distantes e, inquestionavelmente, onde se faz mais necessária a presença do poder público, a fim de que se promova a melhoria da qualidade de vida, evitando a litoralização da população catarinense.

Para dar suporte à modernização da administração, o Governo necessita de uma solução que tolere múltiplos serviços para tráfego de dados, vídeo e voz, que elimine a necessidade da diversidade de redes dedicadas com as vantagens de uma maior eficiência, eficácia, redução de custos, simplificação de gerência, economia no treinamento de operadores e eliminação de processos. Além da economia, o governo necessita de uma conectividade de alta qualidade, com condições de segurança e gerenciamento centralizado.

Dessa forma, a infraestrutura a ser implantada deve atender aos seguintes requisitos:

1 – constituir-se de uma solução integrada de serviços de rede de telecomunicações, compreendendo transporte de dados, voz, imagem e vídeo, através dos serviços de acesso dedicado, acesso comutado e de voz, com políticas definidas de administração, segurança e nível de serviço;

2 – Interligar as unidades administrativas do governo, de modo a possibilitar aos usuários o acesso aos sistemas de administração pública e de rede mundial de informações Internet, bem como disponibilizar serviços específicos e informações à sociedade;

3 – Ter pelo menos um Ponto de Acesso Dedicado em todos os 293 municípios do Estado de Santa Catarina;

4 – Ter pelo menos um Ponto de presença de videoconferência em todos os municípios sede das Secretarias de Desenvolvimento Regional;

5 – Ter estrutura flexível de modo a permitir a expansão de sua capacidade de acordo com a necessidade dos usuários;

6 – Permitir aos usuários finais, a conexão à rede através do portal do governo, pela Internet, Extranet e Intranet governamental. O nível de acesso dependerá do usuário e dos serviços e informações a que terão acesso;

A implantação do Governo Eletrônico é necessária para colocar Santa Catarina na vanguarda da Sociedade do Conhecimento, usando conceitos inovadores para permitir uma economia de recursos humanos e financeiros.

Atualmente a contratação de serviços de telecomunicações é feita de formas independente pelas secretarias e órgãos do governo, o que não permite uma economia de escala. Além disso, em alguns casos, o governo investe na aquisição de equipamentos e assume o custo de sua manutenção e atualização tecnológica ou substituição, quando estes já não conseguem atender às novas funcionalidades. Além do investimento, outros custos associados, tais como despesas com pessoal técnico especializado, treinamento e despesas de viagens para manutenção também são acrescidos ao gasto mensal do governo.

Utilizando novos conceitos de rede integrada, compartilhando voz e dados, é viável oferecer mais serviços e reduzir os custos de comunicação. Parte dessa economia, por exemplo, poderá vir da possibilidade de compressão de voz para compartilhamento de voz e dados na mesma rede. Entre as unidades administrativas do governo, onde existe maior volume de tráfego telefônico, será possível implementar o serviço de voz sobre rede de dados, evitando-se os preços elevados das ligações interurbanas. Da mesma forma, a implantação de serviços de *Call Center* poderá ser viabilizada a custos menores utilizando esta tecnologia. O aumento de número de pontos de acesso e utilização de novos aplicativos permitirá redução nas despesas com papéis, impressões, correios e diminuição de viagens, além de melhorar o processo de tomada de decisão e a eficácia da administração pública estadual.

A infraestrutura tecnológica que será utilizada, desde que atenda aos parâmetros de serviços, é um assunto transparente à administração pública estadual.

A garantia da qualificação da rede pode ser estabelecida por meio de parâmetros de velocidade dos pontos de acesso, disponibilidade, atraso, índice de pacotes com erros e especificação de requisitos de segurança, resguardados por penalidades contratuais no caso de descumprimento.

Os serviços de rede de telecomunicações deverão ser especificados apresentando as condições de contorno, tais como: órgãos a serem atendidos, banda mínima a ser garantida, velocidade de pico, disponibilidade mínima, requisitos de segurança, etc., serviços (voz, dados, imagem, etc.), aproveitamento de redes existentes, e cronograma de ativação. O dimensionamento das taxas de transmissão deve ser definido a partir de levantamentos realizado pela equipe técnica com os diversos órgãos de Governo (com a participação dos respectivos gerentes de tecnologia de informação e de comunicação das SDRs), considerando a população do município, o tipo de aplicação a ser utilizada, inclusive os serviços inicialmente definidos para a rede de Governo Eletrônico (ex.: e-mail para todo cidadão catarinense, navegação da WEB com serviços parcialmente interativos).

A solução integrada de serviços de telecomunicações deverá suportar a formação de um conjunto de redes privadas virtuais, de modo que cada rede possa definir políticas específicas de administração, segurança e nível de serviço.

Finalmente, no que concerne à chamada inserção digital ou infoinclusão, uma das recomendações mais interessantes diz respeito às novas formas de participação democrática abertas pela Internet. A orientação do Projeto Sociedade da Informação é que *“o conceito de universalização deve abranger também o de democratização, pois não*

*se trata tão somente de tornar disponíveis os meios de acesso e de capacitar os indivíduos para se tornarem usuários dos serviços da Internet. Trata-se, sobretudo, de permitir que as pessoas atuem como provedores ativos de conteúdos que circulam na rede. Nesse sentido, é imprescindível promover a alfabetização digital, que proporcione não apenas a aquisição de habilidades básicas para o uso de computadores e da Internet, mas também que capacite as pessoas a utilizarem essas mídias em favor dos interesses e necessidades individuais e comunitários, com responsabilidade e senso de cidadania” [Ministério da Ciência e Tecnologia, (2000, p. 31)]*

Concluindo, com uma citação do Livro Verde:

*“O governo, nos níveis federal, estadual e municipal, tem o papel de assegurar o acesso universal às tecnologias de informação e comunicação e a seus benefícios, independentemente da localização geográfica e da situação social do cidadão, garantindo níveis básicos de serviços, estimulando a interoperabilidade das tecnologias e redes. Além disso, cabe ao governo estimular, e viabilizar a participação de minorias sociais e outros segmentos marginalizados, os pequenos negócios, bem como as organizações sem fins lucrativos, de modo a que esses segmentos possam ter acesso aos benefícios que a sociedade da informação possa proporcionar. Cabe ainda estabelecer condições equânimes de competição entre os diferentes agentes econômicos, sem inibir as iniciativas de investimentos e de novos negócios e implementar não só políticas públicas, mas também um aparato regulador e legal, harmônico e flexível, que proteja os interesses dos cidadãos e estimule o desenvolvimento do setor privado”. [Ministério da Ciência e Tecnologia, (2000, p. 11)]*

O atual governo comprometeu-se com a Sociedade Catarinense a fazer a descentralização e a desconcentração da Administração Pública Estadual. Com a apresentação desta proposta para apreciação do Poder Legislativo, consolida-se o cumprimento desse compromisso.

Compete ao Governo definir os objetivos a serem alcançados, os caminhos a serem percorridos e os instrumentos a serem utilizados. É a responsabilidade que assumimos com a aprovação desta proposta de modernização e fortalecimento da Administração Pública Estadual.

Mas incumbe também ao Governo promover um amplo debate público sobre a implementação dessa matéria e a subsequente negociação, que legalmente se impõe, com as estruturas sindicais da Administração Pública.

É o que faremos na sequência da aprovação deste projeto de Lei, na convicção de que o debate se faça de forma livre e construtiva, com o espírito da abertura que se impõe, mas também com o sentido de responsabilidade que a matéria reclama.

Essa é uma mudança positiva. A favor da qualidade e contra a ineficiência. Em prol do cidadão e das empresas. Em benefício, ainda, de milhares de funcionários públicos que se dedicam à Administração Pública e que são, eles próprios, as primeiras vítimas da desorganização, da ineficiência ou do mau funcionamento dos serviços públicos.

Essa é uma reestruturação inadiável. Dela depende, também, em grande medida, a melhoria da nossa competitividade como Estado, no confronto com outros Estados e mesmo com outros países, já hoje, com administrações mais competitivas, mais flexíveis e mais eficazes.

O sucesso dessa reestruturação é essencial. Para alcançá-lo é decisiva a contribuição de todos – do governo, que tem a responsabilidade de decidir, da sociedade, a quem a reforma se destina e dos trabalhadores da função pública, cuja participação, empenho e dedicação são absolutamente indispensáveis.

Assim sendo, sugerimos a vossa excelência a remessa do presente Projeto de Lei Complementar à Assembleia Legislativa, na forma em que se encontra redigido.

Assim como no caso anterior, em que pese os argumentos trazidos à baila, favoráveis à prática descentralizadora, em nenhum momento se justifica a necessidade da trigésima secretaria resultante do respectivo projeto de lei – SDR Dionísio Cerqueira.

Já a Mensagem n.º 068, de 07 de fevereiro de 2007 - enviada junto ao projeto de lei que resultou na criação das últimas 6 (seis) secretarias regionais - remete à Exposição de Motivos do Comitê gestor, com as seguintes considerações:

Por determinação de Vossa Excelência, apresentamos as razões para a terceira etapa da reforma administrativa, que dará prosseguimento às profundas mudanças, que inauguramos, há quatro anos.

Com a proposta que ora apresentamos a Vossa Excelência, as Secretarias Setoriais assumem o papel de planejamento e normatização dos programas, projetos e ações governamentais, enquanto as Secretarias Regionais passam a ser as executoras desses programas, projetos e ações e sempre que couber, delegará estas competências aos municípios.

(...)

Dentro dessa nova reestruturação as Secretarias descentralizadas passarão por uma reengenharia, de modo a justar o tamanho de seus quadros, com as necessidades de cada micro-região.

Como fruto dessa reengenharia, criaremos – reduzindo o número de cargos comissionados – mais seis Secretarias descentralizadas, para levar o governo ainda mais perto do povo, sediando-as nos municípios de Itapiranga, Quilombo, Seara, Taió, Timbó e Braço do Norte.

Estabelecemos para as Secretarias Setoriais e Secretarias Regionais critérios de distribuição de recursos públicos de forma regionalizada e por função governamental, com base no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

A Lei Complementar 284, de 2005 previa apenas a “coordenação programática” das entidades descentralizadas da Administração Indireta Estadual pelas Secretarias Regionais (regionais da FATMA, DEINFRA, EPAGRI, CIDASC, dentre outras).

Esta nova proposta de Lei Complementar amplia para a coordenação, supervisão, orientação e controle de forma articulada, a atuação das secretarias regionais sobre as estruturas descentralizadas da Administração Indireta Estadual.

A prestação de contas das entidades da Administração Indireta far-se-á, também, aos Secretários Regionais e não apenas aos Secretários Setoriais.

Os Conselhos de Desenvolvimento Regional poderão contar com a participação de órgãos da Administração Direta e Indireta, sem direito a voto, no Conselho de Desenvolvimento Regional, por ato do Chefe do Poder Executivo.

As Nomeações e destituições no âmbito das entidades descentralizadas da Administração Indireta estadual passam, também, pelos Secretários Regionais.

Esta proposta de Lei Complementar procura evitar que o Secretário Regional tenha de se relacionar com mais de um representante de uma

mesma entidade descentralizada da administração indireta facilitando, assim, a atividades administrativas na Secretaria de Desenvolvimento Regional.

Os convênios serão executados pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional, se sempre que couber, as delegações serão estendidas aos municípios.

Os pleitos para financiamentos com recursos do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE, da Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S/A – BADESC, bem como os relativos ao Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC, ou a fundos estaduais, deverão ser processados por intermédio das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, e submetidos a apreciação e aprovação pelo respectivo Conselho de Desenvolvimento Regional.

(...)

Como se vê, da mesma forma que os anteriores, em nenhum momento se analisa e nem tampouco se justifica tecnicamente o número de secretarias de desenvolvimento regional que criou as últimas 6 (seis) SDRs.

Em que pese as exaustivas transcrições, cabe a sua inserção, na íntegra, neste relatório, justamente para enfatizar que, destarte aos argumentos colocados, a sua maioria procedentes, é verdade, em nenhum ponto das mensagens se vislumbra a fundamental discussão acerca da abrangência da estrutura, ou seja, da definição do número e localização das secretarias, que, porquanto estarem segregadas por municípios, não observou as microrregiões do Estado.

Todas as exposições de motivos baseiam-se nos conceitos técnicos administrativos da desconcentração e descentralização, bem como enfatizam a participação popular e a proximidade da máquina administrativa dos cidadãos, sobretudo do interior do Estado.

Em que pese os aspectos positivos de tais práticas administrativas – e certamente são muitos -, em nenhum momento das referidas exposições de motivos se discute o número de secretarias regionais, nem tampouco as bases para o estabelecimento de 29 órgãos, seu aumento para 30, e, após a última alteração, para 36 SDRs.

Em relação à questão, conforme dito anteriormente, o entendimento desta equipe de auditores fiscais é que não cabe ao Tribunal sugerir o número de secretarias, haja vista que a estrutura do Poder Executivo é de sua competência, ressalvado o devido processo legislativo.

Contudo, não se pode deixar de destacar que tais órgãos têm custos, e que o próprio poder Executivo invariavelmente justifica a não solução de problemas sérios em setores nevrálgicos da sociedade por conta da insuficiência de recursos.

O Estado de Santa Catarina nunca cumpriu o mínimo constitucional de recursos exigido pela Constituição da República para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Ainda, de acordo com o Relatório Técnico que subsidiou o Parecer Prévio sobre as contas do Governo do Estado referentes ao exercício de 2013, a situação vem piorando. Somente nos últimos 5 anos R\$ 1,10 bilhão deixaram de ser aplicados na educação, e o problema tem resultado na queda de Investimentos no setor, bem como nas recorrentes e graves deficiências verificadas nas estruturas das escolas, não raramente sem condições de possibilitar condições mínimas de segurança e dignidade dos alunos, conforme apurado em inúmeras inspeções e auditorias realizadas por este Tribunal.

Da mesma forma, o Estado nunca cumpriu o estabelecido na Constituição do Estado acerca da aplicação em ensino superior – artigo 170. Segundo o Relatório Técnico supracitado, neste caso, nos últimos 5 anos R\$ 413,79 milhões deixaram de ser aplicados.

Sem falar nas carências na segurança pública, saúde, justiça e cidadania, além de inúmeras outras dificuldades nas mais diversas áreas em que o Governo, justificadas com a falta de recursos - o que, ao menos em parte, se reconhece. Contudo, a escassez mencionada também exige por parte do Estado que a condução da gestão a leve em consideração, pelo qual é perfeitamente plausível o questionamento acerca da estrutura estabelecida para as secretarias regionais.

É bom lembrar que, de acordo com o Relatório Técnico que subsidiou o Parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado referentes ao exercício de 2011 - e que originou a presente auditoria - os números do Estado demonstraram que, em relação às SDRs, decorridos 9 (nove) anos da sua implantação, o Estado vinha optando pela centralização da execução das ações públicas, contradizendo o discurso defendido na criação dos 36 órgãos regionais.

Ademais, são recorrentes os questionamentos acerca da oportunidade e necessidade destes órgãos, seja pela quantidade estabelecida, pela sua

inoperância, pela não atuação na maioria das áreas da competência governamental, pela politização de seus quadros etc.

É inquestionável que o Poder Executivo tem competência para propor a sua estrutura. Porém, mais ainda, que deve fazê-lo observando os princípios constitucionais estabelecidos para a Administração Pública, sobretudo o da eficiência.

Ensina Alexandre de Moraes, que

(...) o princípio da eficiência é o que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais **necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social.**

Se a eficiência está ligada à participação e à aproximação dos serviços públicos à população, também está a razoabilidade e o bom gerenciamento da máquina pública, de forma a evitar o desperdício de recursos que estão faltando em setores essenciais ao atendimento dos anseios mais básicos população.

De todo o exposto neste item, pela ausência de fundamentação técnica para a definição do número das SDRs, bem como a contradição entre à escassez de recursos para fazer frente aos diversos problemas enfrentados pela sociedade e a inércia do Governo do Estado na discussão do assunto, é absolutamente necessário a discussão acerca da estrutura implantada e, principalmente, a sua continuidade, cabendo ao Tribunal de Contas do Estado contribuir para tal, no âmbito de sua competência, pelo qual as informações discutidas nesta questão de auditoria vêm a reforçar os demais encaminhamentos do presente relatório.

Nesse sentido, recomenda-se ao Governo do Estado:

- a) Rever o quantitativo de SDRs, a partir da adoção de fundamentos técnicos e de critérios objetivos que levem em consideração a minimização de desperdícios de recursos públicos e a maximização de rentabilidade social, em observância ao princípio da eficiência previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal.

### 2.3 – Achado relativo à 3ª Questão de Auditoria

Qual a repercussão financeira de uma redução no número de SDRs para o Estado?

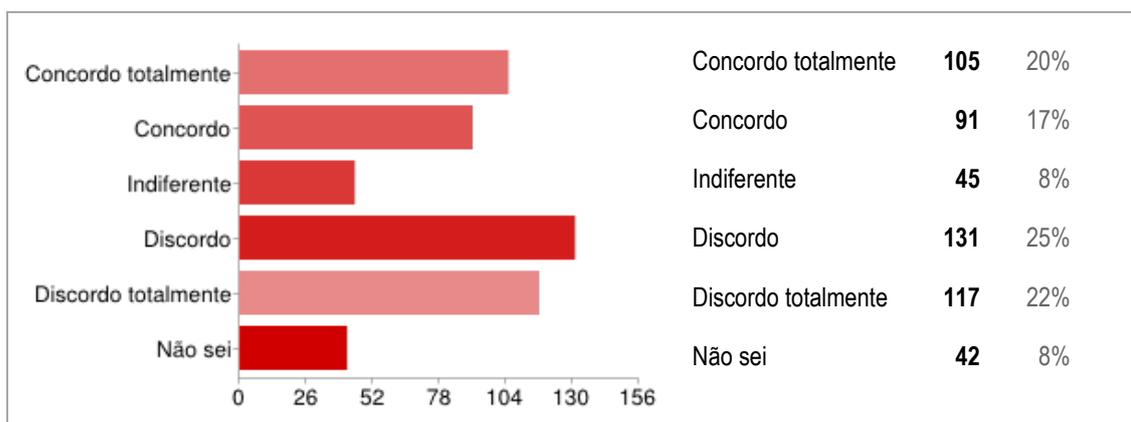
Esta questão de auditoria foi concebida para complementar a segunda questão, que propôs definir um número ideal de secretarias regionais, tendo em vista outras formas de regionalização adotadas pelo Estado no passado e no presente.

Entretanto, a partir dos estudos e análises realizados com o fito de responder tal questão, a equipe de auditores fiscais concluiu pela não definição de um quantitativo, razão pela qual, na presente análise, montou-se um quadro hipotético e estimativo da potencial repercussão financeira (economia) se o Governo do Estado redimensionar a quantidade de Secretarias Regionais, atualmente compostas por 36 unidades.

Registre-se que foram aplicados questionários aos servidores públicos lotados nas Secretarias de Desenvolvimento Regional e também aos membros dos Conselhos de Desenvolvimento Regionais, representantes da sociedade civil organizada, sobre o quantitativo de unidades existentes (36).

Os resultados são divergentes. Para 47% dos servidores públicos, a quantidade de secretarias regionais não deve ser reduzida, enquanto 37% concordam com a redução.

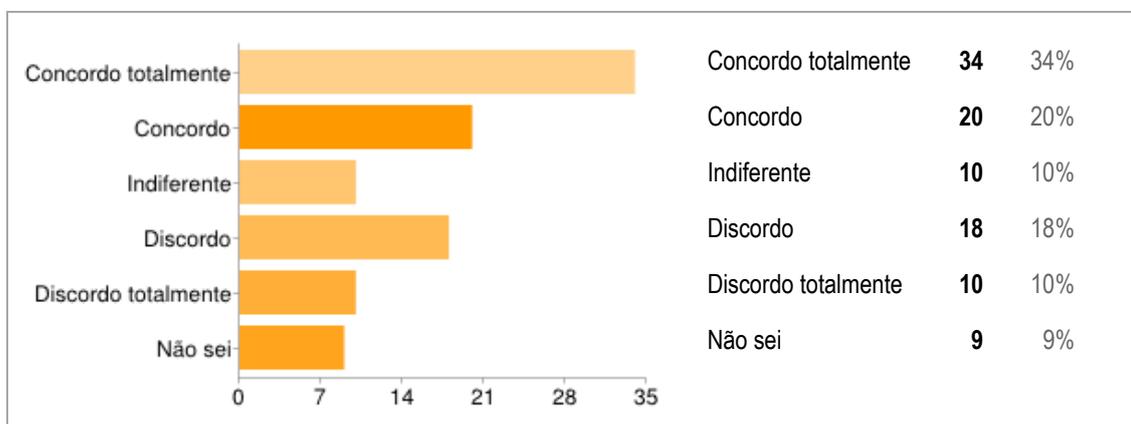
**Figura 03:** A quantidade de Secretarias de Desenvolvimento Regional deve ser reduzida.



Fonte: SANTA CATARINA, Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) - Pesquisa primária obtida pela equipe de auditoria

Já para os representantes da sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) a percepção é outra, uma vez que a maioria deles (54%) concordam com a redução, contra 28% que discordam.

**Figura 04:** A quantidade de Secretarias de Desenvolvimento Regional deve ser reduzida.



Fonte: SANTA CATARINA, Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) - Pesquisa primária obtida pela equipe de auditoria

A pesquisa obteve 531 respostas de servidores e 101 dos membros do CDR, representantes da sociedade civil organizada. O questionário foi realizado por meio de ferramenta eletrônica (*google docs*), mediante envio por email a todos os servidores informados pela Secretaria de Estado da Administração e a todos os membros dos CDRs, representantes da sociedade civil organizada, informados pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional. O período de aplicação do instrumento foi de 04/10/2013 a 04/11/2013.

Então, considerando a possibilidade de reduzir o quantitativo de SDRs, optou-se pela definição de parâmetros hipotéticos necessários a orientar os cálculos a serem realizados. Assim, para apurar o potencial de economia anual com a redução do número de secretarias de desenvolvimento regional, adotou-se como referência os seguintes cenários:

- a) Reduzir de 36 para 21 SDRs, adotando-se como paradigma o número de Associação de Municípios do Estado de Santa Catarina (FECAM);
- b) Reduzir de 36 para 16 SDRs, adotando-se como paradigma a regionalização definida pela Comissão Intergestora Bipartite da Saúde (Deliberação CIB 457/2012)

- c) Reduzir de 36 para 9 SDRs, adotando-se como paradigma o modelo das macroregiões de saúde definido pela Comissão Intergestora Bipartite da Saúde (Deliberação CIB 458/2012)

Diante dessa introdução, resta configurado o seguinte achado de auditoria:

**2.3.1 - Potencial economia com a redução do número de SDRs, podendo alcançar o valor de R\$ 39 milhões de reais ao ano, alinhando-se aos preceitos contidos nos princípios da eficiência e economicidade previstos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988.**

Registre-se, inicialmente, que os critérios concebidos constituem-se em meras referências numéricas, adotadas para viabilizar a apuração da economia potencial do Governo, caso haja uma decisão administrativa de reduzir a quantidade de secretarias regionais.

Como dito, os critérios adotados como referência numérica para a redução da quantidade de Secretarias de Desenvolvimento Regionais foram embasados no modelo adotado pela FECAM e pela Comissão Intergestores Bipartite de Saúde, a qual congrega autoridades municipais e estaduais ligados à área de saúde. Os números de referência seriam: 21, 16 ou 9 SDRs, conforme a referência adotada.

Os critérios legais adotados como paradigmas para a revisão da estrutura, supostamente superdimensionada, seriam os princípios de administração pública que tratam da eficiência e de economicidade, previstos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988.

Tais princípios orientam o administrador público à buscar, dentre as alternativas viáveis e válidas para atingir a finalidade pública, aquelas que produziriam os melhores resultados, mediante o consumo dos menores recursos, dentre os quais se destaca o financeiro (economicidade).

Alexandre de Moraes leciona a respeito do princípio da eficiência, afirmando, dentre outras coisas, o seguinte:

[...] princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade,

primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social<sup>6</sup>.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, ao relacionarem o princípio da eficiência ao da economicidade, asseveram o seguinte:

A ideia de eficiência aproxima-se da de economicidade, princípio expresso no art. 70, caput, da Constituição, referente ao controle financeiro da Administração Pública. Busca-se o atingimento de objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, melhorando a relação custo/benefício da atividade da Administração. O administrador deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público, levando em conta o ótimo aproveitamento dos recursos públicos, conforme essa análise de custos e benefícios correspondentes<sup>7</sup>.

Marçal Justen Filho, ao discorrer sobre economicidade afirma que:

A Administração Pública está obrigada a gerir os recursos financeiros do modo mais razoável. O princípio da economicidade pode reputar-se também como extensão do princípio da moralidade. Significa que os recursos públicos deverão ser administrados segundo regras éticas, com integral respeito a probidade. [...]

A economicidade significa, ainda mais, o dever de eficiência. Não bastam honestidade e boas intenções para a validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos<sup>8</sup>.

Enfim, a dimensão estrutural da administração pública deve levar em consideração também aspectos de eficiência e de economicidade, pois não se justificaria uma estrutura desproporcional aos benefícios que gera à sociedade.

As evidências estão calcadas nos dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), por meio do *Dicoverer*, software de inteligência de negócios (*business intelligence*).

Também foram tabuladas as despesas com a folha de pagamento do pessoal comissionado das SDRs, as quais foram informadas pela Secretaria de Estado da Administração, em resposta ao item 1 da Requisição n. 03/2012.

O tratamento dos dados percorreu as seguintes fases:

---

<sup>6</sup> MORAES, Alexandre de. Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98. 3ª Ed., São Paulo: Atlas, 1999, p. 30.

<sup>7</sup> ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 19ª ed., São Paulo: Método, 2011, p. 200.

<sup>8</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8ª ed., São Paulo: Dialética, 2002, p. 72/73.

- I. Planilhamento das despesas empenhadas e classificadas nas SDRs, relativa aos período de 2008 a 2012, por meio da ferramenta de BI, *Discoverer*.
- II. Apuração do total das despesas da função Administração, exceto pessoal e encargos, vinculadas às SDRs.
- III. Apuração da média anual das despesas classificadas na função Administração e atualização para 31/12/2012, utilizando o IGPdi para inflacionar os registros históricos publicados em 2008, 2009, 2010, 2011.
- IV. Apuração das despesas com a folha de pagamento do pessoal comissionado de todas as SDRs, no período de 2008 a 2012, que posteriormente foram atualizadas para 31/12/2012, com base no IGPDi; e
- V. Atualização monetária do todas as despesas apuradas para 30/09/2013.

Como decorrência das planilhas elaboradas (as quais constam apensados a este trabalho), foram elaborados três quadros sintéticos, os quais apresentam a economia potencial com a redução da quantidade de secretarias regionais.

**Quadro 08:** Economia Potencial com 21 SDRs (cfe. Regionalização da FECAM)

<b>Despesas Passíveis de Economia</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Total Geral</b>
Valor Corrente das Desp. na Função Administração (exceto pessoal e encargos)	9.211.272,86	9.934.705,06	15.764.030,45	11.094.087,08	14.592.084,39	596.179,84
Valor Corrente da Folha de Pagto. do pessoal comissionado	5.161.861,14	5.075.170,37	5.979.988,17	4.594.690,77	7.476.688,73	3.288.399,18
Inflator apurado com base no IGPdi da FGV	1,24552	1,26367	1,13531	1,08112	1,00000	-
<b>Valor Atualizado para 31/12/2012</b>	<b>17.901.981,51</b>	<b>18.967.503,33</b>	<b>24.686.250,03</b>	<b>16.961.461,83</b>	<b>22.068.773,12</b>	<b>585.969,83</b>
Inflator com base no IGPDi da FGV (de 31/12/2012 para 30/09/2013)						1,038577
Economia estimada no período de 2008 a 2012 a valores de 30/09/2013						4.466.243,98
<b>Economia anual potencial com a redução de 15 SDRs, adotando-se 21 SDRs conforme modelo da FECAM (Campo Anterior ÷ 5)</b>						<b>893.248,80</b>

Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/DAE), com base em dados extraídos do Sigef por meio do *Discoverer*

**Quadro 09:** Economia Potencial com 16 SDRs (conforme Regionalização de Saúde em Santa Catarina - Deliberação 457/CIB/2012)

<b>Despesas Passíveis de Economia</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Total Geral</b>
Valor Corrente Desp Função Administração (exceto pessoal)	13.468.285,88	12.065.960,07	18.609.531,00	15.165.409,93	19.861.337,29	79.170.524,17
Valor Corrente da Folha de Pagto dos Comissionados	6.975.535,46	6.809.405,55	8.046.149,59	6.290.941,41	10.159.998,98	38.282.030,99
Inflator apurado com base no IGPdi da FGV	1,24552	1,26367	1,13531	1,08112	1,00000	-
<b>Valor Atualizado para 31/12/2012</b>	<b>25.463.125,28</b>	<b>23.852.200,64</b>	<b>30.262.519,88</b>	<b>23.196.904,67</b>	<b>30.021.336,27</b>	<b>132.796.086,75</b>
Inflator com base no IGPDI da FGV (de 31/12/2012 para 30/09/2013)						1,038577
Economia estimada no período de 2008 a 2012 a valores de 30/09/2013						137.918.920,71
<b>Economia anual potencial com a redução de 20 SDRs, adotando-se 16 SDRs conforme modelo de Regionalização da Saúde (Deliberação 457/CIB/2012) (Campo Anterior ÷ 5)</b>						<b>27.583.784,14</b>

Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/DAE), com base em dados extraídos do Sigef por meio do *Discoverer*

**Quadro 10:** Economia Potencial com 9 SDRs (conforme modelo das Macroregiões de Saúde em Santa Catarina - Deliberação 458/CIB/2012)

<b>Despesas Passíveis de Economia</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Total Geral</b>
Valor Corrente Desp Função Administração (exceto pessoal)	22.233.257,55	16.289.847,07	23.994.693,65	22.979.934,71	27.584.958,93	113.082.691,91
Valor Corrente da Folha de Pagto dos Comissionados	9.826.695,11	9.418.656,42	11.192.077,65	8.721.708,57	14.196.517,16	53.355.654,91
Inflator apurado com base no IGPdi da FGV	1,24552	1,26367	1,13531	1,08112	1,00000	-
<b>Valor Atualizado para 31/12/2012</b>	<b>39.931.213,32</b>	<b>32.487.020,16</b>	<b>39.947.971,41</b>	<b>34.273.301,44</b>	<b>41.781.476,09</b>	<b>188.420.982,41</b>
Inflator com base no IGPDI da FGV (de 31/12/2012 para 30/09/2013)						1,038577
Economia estimada no período de 2008 a 2012 a valores de 30/09/2013						195.689.640,94
<b>Economia anual potencial com a redução de 27 SDRs, adotando-se 9 SDRs conforme modelo das Macroregiões de Saúde (Deliberação 458/CIB/2012) (Campo Anterior ÷ 5)</b>						<b>39.137.928,19</b>

Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/DAE), com base em dados extraídos do Sigef por meio do *Discoverer*

Em resumo, tem-se uma perspectiva de economia anual da ordem de R\$ 20,9 milhões, para 21 SDRs; R\$ 27,6 milhões para 16 SDRs; e R\$ 39,1 milhões, no caso do Governo adotar 9 SDRs, conforme sintetiza o próximo quadro:

**Quadro 11:** Economia Potencial reduzindo o número de SDRs

<b>Itens de Despesas Passíveis de Economia</b>	<b>21 SDRs</b>	<b>16 SDRs</b>	<b>09 SDRs</b>
(+) Valor Corrente Desp Função Administração (exceto pessoal)	60.596.179,84	79.170.524,17	113.082.691,91
(+) Valor Corrente da Folha de Pagto dos Comissionados	28.288.399,18	38.282.030,99	53.355.654,91
<b>(=) Total em Valor Corrente do período (2008 a 2013)</b>	<b>88.884.579,02</b>	<b>117.452.555,16</b>	<b>166.438.346,82</b>
Total do período Atualizado para 30/09/2013 (2008 a 2013)	104.466.243,98	137.918.920,71	195.689.640,94
<b>Total Anual (Valor Anterior ÷ 5)</b>	<b>20.893.248,80</b>	<b>27.583.784,14</b>	<b>39.137.928,19</b>

Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/DAE), com base em dados extraídos do Sigef por meio do *Discoverer*

As estimativas resultantes desta análise técnica não se aplicam para a extinção do modelo de regionalização, pois os cálculos partiram da premissa de que o modelo de descentralização administrativa permaneceria existindo.

No caso de uma extinção completa outros aspectos deveriam ser avaliados, como a necessidade das secretarias setoriais manter escritórios regionais com uma estrutura administrativa provavelmente maior do que atualmente existe, e, portanto, com despesas apropriadas na função pertinente em valor divergente. Também seria necessário repensar a organização e a distribuição de funções às setoriais, de forma a absorver atividades necessárias a manutenção dos serviços oferecidos à população das diversas regiões do Estado.

Ao se compatibilizar as análises técnicas procedidas para responder às questões 2 e 3 desta auditoria de natureza operacional, resta a indicação de uma recomendação técnica que teria a perspectiva de produzir dois benefícios potenciais: o fortalecimento do modelo de gestão descentralizado de governo, a partir do estabelecimento de critérios objetivos e claros para fundamentar uma nova dimensão da regionalização estadual; e a economia de recursos financeiros para o Governo do Estado de Santa Catarina que poderia alcançar a cifra de R\$ 39,1 milhões de reais/ano, como demonstrado.

Considerando a ausência de critérios objetivos e claros para o estabelecimento de 36 regionais, o elevado custo de manutenção da estrutura atual, a falta de comprovação de benefícios alcançados com o modelo, a baixa disponibilidade de recursos para investimentos nas regionais, o reiterado contingenciamento de crédito das secretarias regionais, a recomendação técnica restaria cristalizada nos seguintes termos:

- a) Rever o quantitativo de SDRs, a partir de critérios objetivos, com a perspectiva de minimizar os problemas operacionais identificados nesta auditoria e o custo de manutenção do modelo vigente, observando os princípios da eficiência e da economicidade expressos na CRFB/1988.

#### **2.4 – Achados relativos à 4ª Questão de Auditoria**

A quarta questão está colocada nos seguintes termos:

A gestão das Secretarias de Desenvolvimento Regional tem contribuído para o alcance dos objetivos do modelo adotado pelo Estado?

Para responder a esta questão, foram elaboradas requisições de informações e documentos, agregados e tabulados os dados correspondentes às informações remetidas, aplicados questionários aos servidores e aos membros representantes da sociedade civil nos conselhos de desenvolvimento regionais, realizadas entrevistas e analisados processos *in loco*, além de observações diretas.

Esta questão de auditoria foi a que produziu o maior número de achados, os quais são relatados na sequência:

#### **2.4.1 – Gerentes sem formação acadêmica e com nível de escolaridade incompatível com o exercício da função, não sendo observada a preferência estipulada no artigo 163 da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007.**

As Secretarias de Desenvolvimento Regional apresentam quatro tipos de Estrutura funcional, de acordo o tamanho e o número de cargos. Os quadros funcionais das SDRs são compostos pelos cargos de Secretário de Estado, Consultor Jurídico, Assessor de Comunicação, Assistente de Secretário, Assistente Técnico, Diretor Geral, Gerentes da atividade meio e Gerentes das áreas finalísticas.

Sendo assim, em relação ao cargo de gerente, as 36 Secretarias têm em seu quadro 82 gerentes na “área meio”<sup>9</sup> e 210 gerentes nas “áreas finalísticas”, totalizando 292 gerentes, conforme quadro a seguir:

**Quadro 12:** Demonstrativo do Número de Gerências por Tipo de Estrutura das SDRS

Estrutura	SDR	SDRs	Área meio por SDR	Área meio por estrutura	Área Fim por SDR	Área fim por estrutura	Total por SDR	Total por estrutura
1	Florianópolis e Joinville	2	6	12	7	14	13	26
2	Blumenau, Chapecó, Cricúma, Itajaí e Lages	5	5	25	7	35	12	60

<sup>9</sup> Atividades meio: Gabinete do Secretário e Diretoria Geral, integrada pelas gerências de Administração, Finanças e Contabilidade, Apoio Operacional, Convênios, Contratos e Licitações, Planejamento e Avaliação, Recursos Humanos e Tecnologia da Informação.

Áreas finalísticas: Gerências de Assistência Social, Trabalho e Habitação, Desenvolvimento Econômico sustentável e Agricultura, Educação, Infraestrutura, Projetos Especiais, Saúde Turismo, Cultura e Esporte.

3	Araranguá, Brusque, Caçador, Campos Novos, Canoinhas, Concórdia, Curitiba, Jaraguá do sul, Joaçaba, Laguna, Mafra, Rio do Sul, São Miguel do Oeste, Tubarão, Videira e Xanxerê	16	2	32	6	96	8	128
4	Braço do Norte, Dionísio Cerqueira, Ibirama, Itapiranga, Ituporanga, Maravilha, Palmitos, Quilombo, São Joaquim, São Lourenço do Oeste, Seara, Taió e Timbó	13	1	13	5	65	6	78
<b>Total</b>		<b>36</b>	<b>14</b>	<b>82</b>	<b>25</b>	<b>210</b>	<b>39</b>	<b>292</b>

Fonte: Estrutura prevista na Lei Complementar (estadual) nº 381/2007 e no Regimento Interno das Secretarias de Desenvolvimento Regionais.

Com base em um levantamento prévio, verificou-se que dentre os problemas existentes na gestão das SDRs destacam-se a limitação técnica dos ocupantes de cargos comissionados, as frequentes substituições dos cargos de direção e a existência de dirigentes (gerentes, diretores e secretários) sem comprometimento com a avaliação e gestão das Secretarias.

Sendo assim, buscou-se identificar o grau de escolaridade dos gerentes, por meio da análise dos dados encaminhados pelas Secretarias, em resposta ao Ofício 10.049/2013 (fls. 14-48), Planilhas relativas ao Item 02 (fls. 283/292).

Antes, porém, foi necessário adotar os seguintes procedimentos para tratamento e uniformização dos dados encaminhados:

a) Consolidação de 33 planilhas encaminhadas pelas SDRs (As SDRs de laguna, Criciúma e Mafra não encaminharam as informações solicitadas no prazo estipulado);

b) Complementação dos registros insuficientes - algumas SDRs encaminharam as planilhas sem o preenchimento de todos os campos, portanto, foi necessário realizar o confronto entre os dados encaminhadas pela SEA e pelas SDRs de modo a possibilitar a análise. Ressalta-se que em muitos casos houve divergências nas informações prestadas, até mesmo pelas próprias regionais;

c) Exclusão dos cargos de consultor jurídico e de assessor de comunicação – Em alguns casos os consultores jurídicos e assessores de comunicação foram registrados como gerentes.

d) Exclusão de informações com registros inconsistentes ou inválidos;

e) Classificação da formação acadêmica em áreas de conhecimento, conforme classificação CAPES<sup>10</sup>;

Das 36 SDRs, apenas 33 encaminharam as informações solicitadas, o que deveria totalizar 264 gerentes informados, no entanto, foram informados 253.

Convém ressaltar que apesar de as SDRs terem encaminhado as informações solicitadas, muitos registros estavam incompletos, sendo necessário realizar o cruzamento com as informações encaminhadas pela Secretaria de Estado de Administração (Planilha – Item 03 encaminhada em resposta ao Ofício TCE/DAE.735/2013), de modo a não inviabilizar a análise.

A análise, portanto, considerou o número de 253 gerentes informados, os quais apresentam o seguinte grau de instrução,

**Quadro 13:** Percentual do grau de instrução dos gerentes das SDRs

Nível de Escolaridade	Qtde de Gerentes	%
Analfabeto	1	0,40%
1º Grau incompleto	3	1,19%
1º Grau completo	6	2,37%
2º Grau incompleto	3	1,19%
2º Grau Completo	44	17,39%
Superior incompleto	28	11,07%
Superior completo	116	45,85%
Pós-Graduação	41	16,21%
Não Informado	11	4,35%
<b>Total Geral</b>	<b>253</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: SDRs, em resposta ao item 03 da Requisição encaminhada pelo Ofício nº 10.049/2013.

Com base no Quadro anterior, pode-se observar que dos 253 gerentes informados pelas 33 SDRs, 57 gerentes (22,53%) apresentam um nível de escolaridade incompatível com a função que exercem, ou seja, 1,19% não chegaram a completar o 1º Grau, 2,37% têm o 1º Grau completo, 1,19% não completaram o 2º Grau e 17,39% têm o 2º Grau completo. Registra-se um gerente analfabeto e 4,35% não informados.

Em seguida, buscou-se identificar quais as áreas de atuação nas SDRs dos 57 gerentes com baixo nível de escolaridade, conforme elencado a seguir:

<sup>10</sup> Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (<http://www.capes.gov.br>)

**Quadro 14:** Distribuição dos gerentes com baixo nível de instrução nas áreas de atuação

Áreas Finalísticas de Atuação	Qtde de Gerentes	%
Des.Econ.Sustentável e Agricultura	17	29,8%
Saúde	11	19,3%
Assistência Social Trabalho e Habitação	8	14,0%
Cultura Turismo e Esporte	7	12,3%
Projetos Especiais	4	7,0%
Planejamento e Avaliação	3	5,3%
Adm. Finanças e Contabilidade	2	3,5%
Apoio Operacional	2	3,5%
Convênios, Contratos e Licitações	1	1,8%
Recursos Humanos	1	1,8%
Tecnologia da Informação	1	1,8%
<b>Total Geral</b>	<b>57</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: SDRs, em resposta ao item 03 da Requisição encaminhada pelo Ofício nº 10.049/2013.

Verifica-se que tal situação acontece em praticamente todas as áreas, entretanto, há uma maior concentração nas áreas de ação finalística, com 47 gerentes (82,5%).

Dentre as áreas com maior número de gerentes com nível de escolaridade incompatível com o exercício da sua função destacam-se, Desenvolvimento Econômico e Sustentável com 17 gerentes (29,8%), Saúde com 11 (19,3%), Assistência Social, Trabalho e Habitação com 8 (14%), Cultura, Turismo e Esporte com 7 (12,3%) e Projetos Especiais com 4 (7%).

Um dos aspectos que contribui para a ocorrência de tal situação é justamente a ausência de uma exigência legal para que os cargos de Gerência sejam ocupados exclusivamente por profissionais com formação superior.

A Lei Complementar (estadual) nº 381/2007, em seu art. 163 estabelece que:

Art. 163. Para o exercício dos cargos de provimento em comissão não-codificados e codificados de Direção e Gerenciamento Superior - DGS, níveis 1, 2 e 3, deverá o ocupante do cargo possuir, **preferencialmente**, formação superior em curso de graduação, com registro na respectiva entidade de classe profissional.

Nota-se que o texto da lei estabelece o termo “preferencialmente” para formação superior em curso de graduação para os cargos de comissão do Tipo DGS. Neste sentido, mesmo sem a obrigatoriedade, o percentual de 22,53% dos

gerentes sem formação acadêmica é representativo, pois não foi observada a preferência.

Uma das causas identificadas, por meio das entrevistas realizadas “in loco”, está relacionada ao fato de que os cargos de gerente são preenchidos por “ex-políticos”. Em geral, não há uma resistência quanto à indicação política, porém há uma percepção de que os gerentes deveriam ter capacidade técnica para o exercício na área em que atuam (PTE0116).

Foram coletados relatos de que o cargo de gerente não poderia ser “visto” como um cargo político, pois (o gerente) não conhece o trabalho e acaba “trabalhando contra a própria Secretaria Regional, pois tem mais força política na imprensa e pode manipular a opinião pública e isso é ruim para a Regional” (PTE0104).

Ao se consolidar os relatos colhidos por meio das entrevistas realizadas com os gerentes das SDRS de Brusque, Chapecó, Itajaí, Maravilha, Timbó e Xanxerê, foram encontradas evidências da relação direta entre uma atuação política e a ocupação dos cargos comissionados.

O que se constatou foi a falta de compatibilidade entre a área em que o gerente atua e a sua formação acadêmica. Em alguns casos ficou claro que a experiência ou atuação política anterior foi, sem dúvida, um critério relevante para a nomeação. Em outros não foi possível identificar critério algum, pois além da falta de uma formação acadêmica, o gerente não apresentou experiência profissional compatível com a área e nem mesmo atuação política anterior.

O quadro a seguir apresenta um resumo descritivo das formações acadêmicas e experiências profissionais anteriores dos gerentes entrevistados.

**Quadro 15: Formação e experiência dos ocupantes dos cargos de gerente nas SDRs visitadas “in loco”**

SDR	Diretor/Secretário	Gerente	Formações acadêmicas	Experiências profissionais anteriores
Brusque	1	7	História e Eletrônica (Diretor); Letras e literatura. 2º Grau; Direito; Ciências biológicas; 2º Grau Arquitetura; 2º Grau.	Vereador (Diretor), Prefeito de Botuverá por dois mandatos (Educação), Vereador em Guabiruma e Assessor de imprensa da câmara de vereadores (Assistência Social, Trabalho e Habitação) e prefeitura de Brusque (Infraestrutura).
Chapecó	1	7	Agricultura (Secretário); Arquitetura; Biologia; Pedagogia; Administração; Estudante de Engenharia Civil; 2º Grau; Pedagogia	Assessor de deputado; Secretário municipal de agricultura (Secretário); Profissional liberal com "design" de interiores (Infraestrutura); Despachante e Auto Escola; Estagiária (2008); Terceirizada (2009 a 08/2012) Assessoria da gerência de saúde (Saúde), Ensino Fundamental (Educação); Diretor da Penitenciária Agrícola de chapecó (Assistência Social), Sem experiência anterior (Turismo) Diretor da SDR de Palmitos e Prefeito de Águas de Chapecó (Projetos Especiais); Responsável pelo financeiro da Gerência de Educação desde 2003 (Planejamento)
Itajaí	1	7	Não informou (Secretária); Engenharia; Pedagogia; Biologia, Jornalismo e terminando Direito; Pedagogia; Pedagogia; Administração	Autônomo (Infraestrutura); Professora do Estado desde 1985 (Educação); Administração em empresa privada na área de publicidade; Assessor de deputado, empresa de comércio exterior e armazém frigorífico (Saúde) Secretária de Educação no município de Navegantes. Secretária de Planejamento em Araquari (Des. Econômico) Secretária Municipal da Educação e da Cultura no município de Porto Belo (Cultura) Secretária na prefeitura de Lages (Projetos Especiais).
Maravilha	1	5	Farmácia e análises clínicas (Diretor); Ciências naturais e matemática; Direito; Pedagogia; Engenharia Civil Direito	Vice-prefeito e prefeito (Diretor); Professor de Iraceminha (Educação); vereador de município, Radialista, Presidente do PSDB (Des. Econômico); Prefeita, Vereadora e Presidente de Câmara (Saúde); Foi suplente de vereador de Pinhalzinho (Assistência Social).
Timbó	1	4	NI (Diretor Geral); Técnico em contabilidade (2º Grau); Pedagogia; Sistemas de informação Administrador.	Assessor jurídico e secretário regional interino na SDR de Blumenau (Diretor); Empresa multinacional, exportação e importação, trabalhos comunitários, Professor e Bancário (Assistência Social); Professora ACT antes do concurso de 2002 (Educação); Contador e professor de TI (ACT). Presidente do partido do PMDB (Des. Econômico). Multinacional no Espírito Santo, Souza Cruz, Prefeitura de Timbó (Planejamento)
Xanxerê	1	6	Educação Física (Secretário); 1º Grau Incompleto; Engenharia; Assistência Social 1º Grau Incompleto; Superior não informado 2º Grau Completo	Vereador (Secretário); Diretor de empresas multinacionais e Prefeito de Marema (SC) (Saúde) Profissional liberal em escritório próprio (Infraestrutura); Efetiva do Estado desde 1980, Funcionária da SEA, Assistente Social, Diretora Geral de 2007 a 2009, Secretária Executiva do CDR (Educação) Assessor do prefeito no município de São Domingos (Des. Econômico); Chefe de gabinete na prefeitura de Xanxerê (Assistência Social); Vereador e Secretário de Agricultura em Xaxim e Vereador (Cultura)

Fonte: Entrevistas realizadas com os gerentes das SDRs de Brusque, Chapecó, Itajaí, Maravilha, Timbó e Xanxerê.

Na SDR de Brusque foram entrevistados o Diretor Geral e sete gerentes, um da área meio e seis da área fim. Ao analisar a área de formação dos gerentes verificou-se que há uma certa compatibilidade com as áreas de atuação

nas gerências de Educação, Saúde e Infraestrutura. No caso dos demais gerentes e do Diretor não foi possível identificar a compatibilidade, até mesmo porque três gerentes têm apenas 2º grau.

Além disso, ao analisar suas experiências profissionais anteriores, foram citadas atuações políticas, como Vereador (Diretor), Prefeito de Botuverá por dois mandatos (Gerente de Educação), Vereador em Guabiruba e Assessor de imprensa da câmara de vereadores (Gerente de Assistência Social, Trabalho e Habitação) e Prefeitura de Brusque (Gerente de Infraestrutura).

Na SDR de Chapecó foram entrevistados, além do Secretário, seis gerentes da área fim e um gerente da área meio. Verificou-se que há compatibilidade entre a formação e o cargo nos casos dos gerentes de Educação, Saúde, Assistência Social, Trabalho e Habitação e Infraestrutura. Nos demais casos, o Gerente de Cultura, Turismo e Esporte é estudante de engenharia, o de Projetos especiais tem apenas 2º grau e a Gerente de Planejamento, Orçamento e Gestão é formada em pedagogia.

Com relação às experiências profissionais anteriores, destaca-se a atuação política do gerente de Projetos Especiais, com apenas 2º Grau, como Prefeito de Águas de Chapecó e Diretor da SDR de Palmitos. Há que se ressaltar ainda o caso do gerente de Turismo, Cultura e Esporte que, além de ter formação incompatível (engenharia) não relatou ter alguma experiência profissional anterior.

Na SDR de Itajaí foi entrevistada a Secretária, seis gerentes da área finalística e uma gerente da área meio. Verificou-se a compatibilidade nas gerências de Infraestrutura (Engenharia), Educação (Pedagogia) e Projetos Especiais (Administração). Convém citar que mesmo havendo a compatibilidade nestes casos há uma atuação anterior em outros órgãos públicos, como Secretária de Educação no Município de Navegantes e Secretária de Planejamento em Araquari (Infraestrutura) e Secretária na prefeitura de Lages (Projetos Especiais).

Nos demais casos, verificou-se que o Gerente de saúde, formado em jornalismo e graduando em direito, além de não ter formação compatível, não apresentou experiência profissional anterior relacionada com sua área de atuação, pois atuou como administrador em empresa privada na área de

publicidade, foi assessor de deputado e trabalhou em empresa de comércio exterior e armazém frigorífico.

Observou-se, também, dois profissionais formados em pedagogia atuando nas gerências de Cultura, Turismo e Esporte e Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Agricultura. Das suas experiências profissionais anteriores destaca-se a atuação como Secretária de Educação no município de Navegantes e Secretária de Planejamento em Araquari (Des. Econômico) e Secretária Municipal da Educação e da Cultura no município de Porto Belo (Cultura). Identificou-se ainda uma Bióloga atuando na Gerência de Administração e Finanças.

Na SDR de Maravilha foram entrevistados o Diretor e cinco gerentes da área fim. Nesta SDR não foram encontradas grandes incompatibilidades em relação à formação acadêmica, no entanto, vale destacar as atuações políticas de alguns gerentes, mais especificamente, o Gerente de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Agricultura, que foi Vereador municipal e Presidente do PSDB, a Gerente de Saúde que atuou como Prefeita, Vereadora e Presidente de Câmara e a de Assistência Social que foi Suplente de Vereador de Pinhalzinho.

Na SDR de Xanxerê entrevistou-se o Secretário e seis gerentes da área fim. Nesta Secretaria, dentre as visitadas, ficou evidente que os gerentes com menor grau escolaridade têm uma experiência profissional anterior relacionada à atuação política, de alguma forma, como: o Gerente de Saúde, com 1º Grau Incompleto, Prefeito de Marema; o Gerente de Desenvolvimento Sustentável e Agricultura, com 1º Grau Incompleto e que trabalhou no município de São Domingos, como Assessor do Prefeito; e o Gerente de Turismo, Esporte e Cultura, com 2º Grau Completo, que já foi vereador e Secretário da Agricultura em Xaxim.

A influência política na escolha dos ocupantes dos cargos comissionados é corroborada por um estudo realizado e divulgado no Encontro de Administração Pública e Governo, de 18 a 20 de novembro de 2012, em Salvador, Bahia, que apresentou a seguinte conclusão:

Os resultados do estudo apontam que a variável filiação partidária tem influência direta na ocupação dos cargos comissionados das áreas finalísticas das SDRs, visto que 83% dos gestores das áreas finalísticas possuem filiação partidária. Também em relação ao nível de escolaridade, 29% dos gerentes das SDRs não possuem curso de nível

superior e dos que possuem curso de nível superior somente 60% possuem um curso compatível com o exigido para o exercício do cargo.

Ante todo o exposto, não há que se questionar a forma de nomeação dos cargos comissionados, providos essencialmente por indicação, pois são de livre nomeação e exoneração, sem necessitar para a sua investidura a aprovação prévia em concurso público (CF/88). Entretanto, o alto grau de discricionariedade no processo de escolha dos ocupantes de cargos comissionados, influenciado por motivações políticas, compromete os resultados do próprio governo. O estabelecimento de critérios técnicos nessa escolha possibilitaria maior profissionalização na gestão pública e serviria para limitar nomeações de caráter político.

A qualidade de uma gestão, independente da área de atuação, está intimamente relacionada ao perfil do ocupante do cargo. A negligência em relação à capacidade de um ocupante de cargo de alta direção de uma Secretaria de Estado compromete o atendimento das demandas da própria sociedade, já que deste desempenho dependem a formulação e a implementação de políticas públicas.

Neste sentido, o Governo do Estado deve:

- a) Regulamentar o perfil dos cargos comissionados dos gerentes das Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional, estabelecendo critérios técnicos de experiência e formação profissional para nomeação dos principais cargos de comando da regionalização, limitando as nomeações de caráter exclusivamente político.

#### **2.4.2 - Tempo médio de permanência inferior a dois anos nos cargos de Secretários, Diretores e Gerentes, comprometendo a continuidade administrativa da gestão pública e, por consequência, o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal.**

O Tempo de permanência dos dirigentes no cargo comissionado também foi identificado como um problema na gestão das Secretarias de Desenvolvimento Regional. Para esta auditoria, adotou-se como critério, uma permanência mínima de 2 anos no cargo, que seria um tempo mínimo

considerado “adequado” para uma certa regularidade e continuidade administrativa, tendo em vista o ciclo político brasileiro em que há eleições a cada 2 anos.

A descontinuidade administrativa se manifesta na interrupção de projetos, obras e ações, e na reversão de prioridades e metas decorrente da troca de políticos e gestores em níveis de direção.

Além disso, a descontinuidade administrativa implica na perda do conhecimento acumulado que o profissional adquiriu ao exercer o cargo, seja em relação à sua área ou em relação a sua capacidade de atuar nas funções básicas da administração como planejamento, organização, direção e controle. Implica, por consequência, prejuízo ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal.

Com o objetivo de identificar a média de permanência nos referidos cargos nas Secretarias de Desenvolvimento Regional, foram solicitadas planilhas com todos os gerentes nomeados no período de 2008 a 2012, com as respectivas datas de exoneração (Planilhas – Item 02 em resposta ao Ofício 10.049/2013, fls. 286-292).

Para a análise foram realizados os seguintes procedimentos:

- a) Consolidação de 33 planilhas encaminhadas pelas SDRs (As SDR de laguna, Criciúma e Mafra não fizeram parte da amostra porque não encaminharam as informações solicitadas, até o final do ano de 2013);
- b) Exclusão dos cargos que não fazem parte da amostra, composta somente pelos cargos de gerente da área fim, diretor e secretário;
- c) Exclusão dos nomeados em 2013, pois o período de análise é de 2008 a 2012;
- d) Exclusão dos exonerados após 31/12/2013;
- e) Exclusão de dados com nomeação e exoneração com datas inconsistentes, ou seja, com data de exoneração anterior à data de nomeação, datas com erros de digitação, e nomeação e exoneração sem datas.

Com base na análise das informações encaminhadas, identificou-se a média em dias de permanência nos cargos de gerente, diretor e secretário de cada SDR, no período de 2008 a 2012.

Posteriormente, buscou-se mensurar qual percentual de secretarias em que a média de permanência nos cargos de Secretário, Diretor e Gerente era de até um ano, de um até dois, e acima de dois anos, chegando-se aos resultados demonstrados no quadro a seguir:

**Quadro 16:** Percentual de secretarias quanto à média de permanência dos secretários, diretores e gerentes nos cargos

Cargo	Secretário	Diretor	Gerente
Até 1 ano	36%	18%	0%
de 1 a 2 anos	42%	45%	76%
Acima de 2 anos	9%	33%	15%
Não Informado	12%	3%	9%
<b>Média Geral (dias)</b>	<b>413</b>	<b>603</b>	<b>623</b>

Fonte: SDRs, em resposta ao item 02 da Requisição encaminhada pelo Ofício nº 10.049/2013

Dos resultados obtidos têm-se que, em média, os Secretários permanecem 413 dias no cargo, os diretores 603 dias e os gerentes 623 dias.

Quanto ao percentual de secretarias identificou-se que das 33 Secretarias analisadas, em 12 (36%) os Secretários permanecem menos de 1 ano no cargo, em 14 (42%) eles permanecem menos de 2 anos, e em 3 (9%) atuam no mesmo cargo por mais de dois anos. Quatro Secretarias (12%) não informaram.

Em relação aos cargos de Direção, em 6 Secretarias (18%) os Diretores ficam menos de 1 ano. Em 15 (45%) eles permanecem menos de dois anos no cargo, e em 11 (33%) ficam acima de dois anos.

No caso dos gerentes, em 25 Secretarias (76%) os gerentes atuam no cargo por menos de 2 anos e em cinco (15%) permanecem na função por mais de 2 anos. Três Secretarias (9%) não informaram a respeito.

Depreende-se portanto que, dentre as 33 Secretarias, na maioria delas os profissionais que exercem os cargos citados permanecem menos de dois anos.

Com a aplicação de questionários buscou-se identificar as percepções dos servidores quanto à existência de rotatividade nos cargos de diretor e gerente e, se a sua ocorrência compromete a continuidade dos serviços prestados pelas Secretarias.

Verificou-se que a maioria dos servidores tem a percepção de que não há grande rotatividade nos cargos de Diretor (53%) e de Gerente (43%). No entanto, ao serem questionados sobre o comprometimento da continuidade dos serviços prestados pelas SDRs, no caso de rotatividade nos referidos cargos, 50% concordou com a afirmação, enquanto que apenas 25% discordou.

Ressalta-se que as respostas dadas aos questionamentos não interferem, de modo algum, nos resultados identificados e evidenciados pela auditoria, principalmente porque retratam apenas uma percepção. Além disso, não foi sugerida uma medida padrão para a referência do que viria a ser uma “grande rotatividade”, o que, dependendo da interpretação de cada respondente, pode ser interpretado de várias maneiras.

Dentre as causas identificadas para a rotatividade identificada nos cargos comissionados, destaca-se, assim como no item relativo ao grau de escolaridade dos gerentes, o componente político utilizado como critério para nomeação, ou seja, como o interesse do ocupante do cargo é geralmente político, o seu foco não é o trabalho que desenvolve na Secretaria, mas uma possível candidatura ou até mesmo uma participação ativa na política local.

Uma das evidências é o fato de que 20% dos nomeados para os cargos em comissão das SDRs deixam o cargo para disputar as eleições (desincompatibilização).

Durante as visitas “in loco” e por meio das entrevistas com os gerentes, pode-se perceber que, justamente aqueles que estavam há pouco tempo no cargo, demonstraram pouco conhecimento sobre a sua área de atuação, como procedimentos básicos e operacionais, projetos apresentados e executados na sua área, atuação do Conselhos de Desenvolvimento Regional e dos Comitês Temáticos e até mesmo em relação à própria Secretaria de Desenvolvimento Regional.

Isto posto, a partir da adoção de uma regulamentação do perfil dos cargos comissionados das Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional (recomendação descrita no item 2.4.1) o Governo do Estado tornará o processo de nomeação mais claro e transparente, minimizando a influência de caráter político.

**2.4.3 - Aprovação de 99,9% dos projetos apresentados ao CDR, não priorizando ações estratégicas na região e não contribuindo para que as Secretarias Regionais cumpram sua finalidade de agências de desenvolvimento regional (art. 76, I da LCE nº 381/2007, c/c art. 4º do RI (Dec. 2640/2009), art. 7º do RI (Dec. 2641/2009), art. 18 do RI (Dec. 2642/2009), art. 15 do RI (Dec. 2643/2009).**

As Secretarias de Desenvolvimento Regionais são apoiadas pelos respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional que se constituem em um órgão de deliberação coletiva sobre assuntos relacionados à execução de programas, projetos e ações voltados para o desenvolvimento regional (art. 2º da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007).

Dentre as suas competências elencadas no art. 3º do Regimento Interno, aprovado pelo Decreto Estadual nº 2.639/2009, destaca-se: “IV – auxiliar na decisão quanto à liberação de recursos estaduais para aplicação em projetos de desenvolvimento regional”.

São membros destes Conselhos, os natos, com direito a voto, compreendendo: o Secretário de Desenvolvimento Regional; os Prefeitos e os Presidentes das Câmaras dos Vereadores da região de abrangência; e dois representantes da sociedade civil, por município (art. 6º do RI do CDR)

Aos membros do Conselho compete, dentre outros aspectos (II e XII do art. 9º do RI do CDR):

(...)

II – Relatar e **discutir os processos de interesse da sua região** de abrangência;

(...)

XII – **Priorizar ações estratégicas na região**, organizando diversas iniciativas, projetos e propostas de desenvolvimento regional;(grifos propositais)

Do texto legal destacam-se as expressões “discutir processos de interesse da sua região” e “priorizar ações estratégicas na região” que descrevem de forma clara o principal papel do Conselho que é atuar de forma a auxiliar as Secretarias Regionais no cumprimento da sua finalidade de agências de desenvolvimento regional, conforme art. 76, I da LCE nº 381/2007, c/c art. 4º do

RI (Dec. 2640/2009), art. 7º do RI (Dec. 2641/2009), art. 18 do RI (Dec. 2642/2009), e art. 15 do RI (Dec. 2643/2009).

O que se verificou na auditoria é que o Conselho de Desenvolvimento Regional não atua de forma a identificar os interesses da sua região e não prioriza os projetos que deveriam ser contemplados com recursos estaduais, pois quase todos os projetos apresentados foram aprovados.

Para se chegar a este resultado foi necessário analisar a relação de todos os processos apresentados ao CDR, do período de 2008 a 2012.

Solicitou-se às SDRs que encaminhassem a relação de processos com a descrição do número do processo, o detalhamento do assunto, a área do projeto, a data da ata de aprovação, o valor empenhado, a existência de parecer técnico emitido pelo Comitê Temático (S/N) e o município.

Analisaram-se 32 planilhas referentes ao item 04, em resposta ao Ofício 10.049/2013 (fls. 337-487). As SDRs de Laguna, Criciúma e Mafra não encaminharam a resposta até o final de 2013 e a SDR de Florianópolis apresentou informações incompletas, razão pela qual não foi considerada na amostra.

Antes da análise foi necessário realizar o seguinte tratamento nos dados:

a) Campo "Valor Empenhado": os projetos informados como executados pelas Setoriais foram preenchidos com a Sigla PGS (pago pela setorial); As células sem valor foram consideradas como projetos não executados; Qualquer outra informação neste campo foi deletada, ou seja, informações como "não consta valores", "indeferido", "não empenhado", sendo todos considerados como não executados;

b) Campos "Valor do Projeto" e "Valor Empenhado": as células com valores inconsistentes, ou seja, preenchidas com dados estranhos ao que foi solicitado, sem a possibilidade de correção, foram preenchidas com a sigla INC (inconsistente);

c) Os registros que não apresentavam o "Valor do Projeto" foram excluídos da análise;

d) Campo "Município": nos casos em que não foi possível identificar o município ou quando foi informado mais de um município, a célula foi preenchida com NI (Não informado);

e) Campo "Comitê Temático": células vazias foram preenchidas com "Não" e as células preenchidas com "X" foram substituídas por "sim";

f) Campo "Área do Projeto": células com dados estranhos às opções de escolha sugeridas, vazias ou na impossibilidade de inferência ou dedução, com base na descrição do objeto, foram preenchidas com "NI" (não identificada); No mesmo campo, projetos relacionados à água, meio ambiente, saneamento (FEPEMA) infraestrutura hídrica (FEHIDRO) e defesa civil foram considerados como Projetos Especiais.

g) Campo "Data da ATA": células vazias, foi considerado não aprovado (NA) pelo CDR.

As SDRs apresentaram 14.543 projetos, dos quais foram excluídos os que tinham data fora do período da amostra (2008 a 2012), aqueles em foram informados os valores de empenho, porém sem o valor do Projeto e os executados pelas Secretarias Setoriais.

**Quadro 17:** Projetos excluídos da análise

Situação dos Projetos	Quantidade
Projetos recebidos	14.543
Projetos fora do período de análise	198
Projetos com empenho e sem valor do projeto	385
Projetos executados pela Setorial	446
Projetos analisados	13.514

Fonte: SDRs, em resposta ao item 04 da Requisição encaminhada pelo Ofício nº 10.049/2013

Ao final, foram analisados 13.514 projetos que, segundo as informações encaminhadas pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional, foram apresentados ao Conselho de Desenvolvimento Regional, no período de 2008 a 2012, os quais foram aprovados pelos membros do Conselho, com exceção de um projeto.

**Quadro 18:** Resumo da quantidade de projetos apresentados ao CDR e aprovados no período de 2008 a 2012, por SDR

<b>SDR</b>	<b>Qtde de Projetos</b>	<b>Aprovados pelo CDR</b>	<b>% de Aprovação</b>
Araranguá	1106	1106	100,00%
Brusque	222	222	100,00%
Canoinhas	396	396	100,00%
Chapecó	799	799	100,00%
Concórdia	80	80	100,00%
Curitibanos	283	283	100,00%
Dionísio Cerqueira	220	220	100,00%
Ituporanga	135	135	100,00%
Jaraquá do sul	166	166	100,00%
<b>Joaçaba</b>	<b>492</b>	<b>491</b>	<b>99,80%</b>
Rio do Sul	97	97	100,00%
São Joaquim	39	39	100,00%
Palmitos	766	766	100,00%
Joinville	240	240	100,00%
São Miguel do Oeste	388	388	100,00%
Blumenau	533	533	100,00%
Seara	542	542	100,00%
Braço do Norte	205	205	100,00%
Maravilha	1065	1065	100,00%
Taió	54	54	100,00%
Quilombo	259	259	100,00%
Itapiranga	204	204	100,00%
Xanxerê	852	852	100,00%
São Lourenço do Oeste	185	185	100,00%
Timbó	487	487	100,00%
Ibirama	664	664	100,00%
Itajaí	974	974	100,00%
Lages	150	150	100,00%
Campos Novos	235	235	100,00%
Videira	486	486	100,00%
Caçador	528	528	100,00%
Tubarão	662	662	100,00%
<b>Total geral</b>	<b>13514</b>	<b>13513</b>	<b>99,99%</b>

Fonte: SDRs, em resposta ao item 04 da Requisição encaminhada pelo Ofício nº 10.049/2013

Os Conselhos foram criados justamente para ser um espaço democrático de diálogo entre a sociedade e o governo, permitindo e motivando a discussão entre vários setores envolvidos, agentes políticos, técnicos e sociais das necessidades regionais e, assim, estabelecer prioridades e selecionar as áreas, projetos e municípios que devam ser contemplados com recursos públicos.

Verifica-se, portanto, que o CDR não está cumprindo com a sua principal finalidade de identificar prioridades municipais para o desenvolvimento regional, conforme pode-se observar em alguns depoimentos, colhidos por meio de entrevistas nas Unidades visitadas:

Os Conselhos **não estão cientes do seu verdadeiro papel**, deveriam estudar os temas com mais profundidade, eles costumam avaliar de forma política, um prefeito não contraria o outro. O CDR está mais voltado a atender os pleitos apresentados (PTE0105)

Há uma percepção de que nos primeiros anos da sua atuação havia debate e discussão a respeito dos projetos apresentados, entretanto, como os conselhos não conseguiam definir as prioridades, em função da falta de orçamento, os projetos começaram a ter seus objetivos desvirtuados, ou seja, começaram a apresentar objetos mais relacionados à interesses particulares.

Inicialmente era “correto”, ou seja, os projetos eram voltados à Região, depois **focou-se nos interesses individuais** (ex. gaita do talento “X”, recursos para rodeio e etc.) (PTE0116)

**O conselho é meramente homologador**, a proposta das SDRs se perdeu. No início a gente viu acontecer, nos dois últimos anos do LH e os dois primeiros do segundo mandato do LH. Depois o governo começou a ter um pouco de dificuldade financeira, mas de 2011 para cá a coisa está bem mais “pacata” (PTE0317)

**Eu penso que (o CDR) deveria funcionar**, o projeto do município deveria se enquadrar dentro do PDR, o conselho definiria o que era prioridade para a região e aí sim correríamos para conseguir o recurso (PTE0117)

Atualmente, houve uma redução da participação nas reuniões do CDR em razão de um descrédito em relação ao seu propósito, já que não há definição de prioridades e não há orçamento, conforme depoimentos a seguir:

(...) **houve um esvaziamento nas reuniões do CDR** a partir do Governo atual. **Principalmente por falta de orçamento**. Hoje os investimentos estão centralizados no Grupo Gestor. Então nada passa, nem mesmo o conserto de um vidro da escola. Tudo fica centralizado no governo (PTE0105)

(...) **Falta de descentralização orçamentária**. Hoje os investimentos estão centralizados no Grupo Gestor. Então, nada passa, nem mesmo o conserto de um vidro da escola. **Tudo fica centralizado no governo**. (PTE0105)

Na percepção dos entrevistados há falta de restrição aos projetos apresentados, em função de uma cooperação entre os representantes municipais, que não se manifestam desfavorável ao projeto de outro:

(...) um prefeito não aceita quando o projeto do seu município é rejeitado. Em geral, não há restrição aos projetos porque os representantes municipais não querem que posteriormente o seu projeto seja rejeitado (PTE0302)

Ao visitar a Secretaria de Desenvolvimento Regional de Itajaí, a equipe de auditoria foi convidada a participar de uma reunião do Conselho, realizada no dia 29/08/13, às 9:00 horas no Hotel Vieiras em Balneário Camboriú.

A abertura da reunião foi realizada pela Secretária de Desenvolvimento Regional que ressaltou uma exigência feita pelo governador sobre a importância de os gerentes (da área finalística) acompanharem os projetos da sua área desde a liberação de recursos até a prestação de contas.

Depois da abertura foi realizada palestra proferida por Servidor da Epagri sobre a estrutura e o funcionamento da Unidade.

Em continuidade, foi aberta a discussão e aprovação dos projetos constantes da pauta do dia. O projeto era apresentado pelo proponente, seguido de explanação do prefeito ou de seu representante que se manifesta a respeito da importância do projeto para os seus municípios e ao final solicita a “ajuda” para a aprovação dos conselheiros.

Em nenhum momento houve menção ao parecer do Comitê Temático, também não há registro algum na pauta da reunião. Os projetos não são apresentados em detalhes, apenas é mencionado o seu objeto.

A observação da reunião corroborou os relatos colhidos por meio das entrevistas realizadas nesta unidade e nas demais visitadas, ou seja, a reunião do CDR tornou-se de caráter apenas homologatório, na medida em que a maioria dos projetos submetidos ao conselho já contam com recurso garantido.

Nesta reunião, por exemplo, no caso da solicitação de recursos para construção de um mirante no Município de Bombinhas, o vice prefeito citou que o recurso para esta obra já havia sido negociado com um determinado Deputado Estadual e que seria liberado por meio de Subvenção Social (Recursos do Fundam, Lei (estadual) nº 16.037).

Posteriormente, foram apresentados e aprovados os demais processos, sendo sempre citados aqueles nos quais os recursos já haviam sido negociados.

Em nenhum momento houve discussão a respeito da importância dos projetos apresentados para o desenvolvimento regional, uma das principais funções do CDR.

Em síntese, dentre as causas identificadas para a aprovação de 100% dos projetos apresentados ao CDR, destacam-se:

- O CDR não cumpre com a sua finalidade de priorizar ações para o desenvolvimento regional;
- Apresentação de projetos voltados aos interesses particulares em detrimento do desenvolvimento regional;
- Cooperação política entre os representantes municipais;
- Orçamento centralizado;
- Caráter homologatório do CDR, já que os projetos já contam com recursos garantidos;
- Deliberações não fundamentadas em parecer técnico do Comitê Temático.

Dentre as consequências que se pode evidenciar, conclui-se que, em razão da aprovação de 100% dos projetos apresentados ao CDR, criou-se uma cultura de apresentar a maior quantidade de projetos possíveis, resultando em quantidades e valores executados muito aquém do que é apresentado ao CDR. Em termos quantitativos, dos 13.514 projetos apresentados, apenas 32% foram executados.

Ressalta-se que as SDRs de Joinville (96%), Dionísio Cerqueira (99%), Blumenau (100%), Concórdia (100%), Ituporanga (100%), Jaraguá do Sul (100%) e Lages (100%) apresentaram um percentual de execução muito alto e divergente das demais secretarias, o que sugere que estas tenham apresentado somente os dados relativos aos projetos executados, sem as informações dos projetos não executados.

**Quadro 19:** Demonstrativo do quantitativo de projetos apresentados em relação ao executado

<b>SDR</b>	<b>Qtde de projetos apresentados</b>	<b>Qtde de projetos executados</b>	<b>% de projetos executados por SDR</b>
Itajaí	974	81	8%
Tubarão	662	67	10%
Ibirama	664	79	12%
São Joaquim	39	6	15%
Araranguá	1106	179	16%
Palmitos	766	127	17%
Chapecó	799	133	17%
Maravilha	1065	196	18%
Timbó	487	96	20%
Caçador	528	106	20%
São Miguel do Oeste	388	90	23%
Seara	542	130	24%
Xanxerê	852	206	24%
Videira	486	127	26%
Braço do Norte	205	58	28%
Curitibanos	283	88	31%
Campos Novos	235	81	34%
Brusque	222	81	36%
Joaçaba	492	212	43%
Quilombo	259	124	48%
Canoinhas	396	195	49%
São Lourenço do Oeste	185	127	69%
Rio do Sul	97	69	71%
Taió	54	41	76%
Itapiranga	204	168	82%
Joinville	240	230	96%
Dionísio Cerqueira	220	218	99%
Blumenau	533	533	100%
Concórdia	80	80	100%
Ituporanga	135	135	100%
Jaraguá do sul	166	166	100%
Lages	150	150	100%
<b>Total Geral</b>	<b>13514</b>	<b>4379</b>	<b>32%</b>

Fonte: SDRs, em resposta ao item 04 da Requisição encaminhada pelo Ofício nº 10.049/2013

Em valores financeiros, identificou-se que dos R\$ 5.710.149.058,17 solicitados, apenas 10%, ou R\$ 569.540.481,35 foram executados, conforme quadro a seguir:

**Quadro 20:** Demonstrativo do volume de recursos solicitados em relação ao volume de recursos executados

<b>SDR</b>	<b>Volume de recursos solicitados</b>	<b>Volume de recursos executados</b>	<b>%</b>
Chapecó	R\$ 2.740.160.392,48	R\$ 33.675.800,17	1%
São Joaquim	R\$ 10.573.009,46	R\$ 267.958,49	3%
Ibirama	R\$ 182.823.733,24	R\$ 5.148.001,69	3%
Palmitos	R\$ 251.860.967,82	R\$ 11.181.283,52	4%
Itajaí	R\$ 277.833.863,42	R\$ 13.178.654,35	5%
Seara	R\$ 121.714.616,24	R\$ 6.520.561,13	5%
Caçador	R\$ 148.955.531,85	R\$ 10.596.407,24	7%
Araranguá	R\$ 299.363.833,45	R\$ 26.500.491,88	9%
Xanxerê	R\$ 292.780.977,00	R\$ 28.471.762,15	10%
Timbó	R\$ 85.019.117,16	R\$ 9.483.586,48	11%
São Miguel do Oeste	R\$ 27.951.110,05	R\$ 3.237.235,31	12%
Maravilha	R\$ 135.850.984,75	R\$ 16.652.762,09	12%
Tubarão	R\$ 169.456.804,89	R\$ 22.832.599,82	13%
Braço do Norte	R\$ 48.227.643,02	R\$ 7.773.663,74	16%
Videira	R\$ 105.669.657,83	R\$ 18.087.631,38	17%
Canoinhas	R\$ 94.467.795,35	R\$ 23.144.055,92	24%
Brusque	R\$ 38.764.534,49	R\$ 11.139.576,55	29%
Blumenau	R\$ 209.394.743,63	R\$ 61.892.988,28	30%
Curitibanos	R\$ 98.138.493,96	R\$ 31.549.426,76	32%
Joaçaba	R\$ 81.982.727,01	R\$ 27.890.545,78	34%
S Lourenço do Oeste	R\$ 32.858.268,08	R\$ 14.589.309,70	44%
Taió	R\$ 1.579.511,60	R\$ 761.311,60	48%
Quilombo	R\$ 26.434.719,39	R\$ 14.063.145,80	53%
Campos Novos	R\$ 26.137.559,56	R\$ 15.736.022,67	60%
Jaraguá do sul	R\$ 35.511.716,54	R\$ 22.014.741,38	62%
Itapiranga	R\$ 13.513.852,52	R\$ 9.279.328,01	69%
Lages	R\$ 33.372.300,16	R\$ 25.692.445,16	77%
Joinville	R\$ 51.911.149,97	R\$ 41.975.633,12	81%
Rio do Sul	R\$ 22.286.467,82	R\$ 18.164.934,94	82%
Dionísio Cerqueira	R\$ 21.158.946,78	R\$ 17.425.840,25	82%
Ituporanga	R\$ 18.470.352,15	R\$ 15.266.428,49	83%
Concórdia	R\$ 5.923.676,50	R\$ 5.346.347,50	90%
<b>Total geral</b>	<b>R\$ 5.710.149.058,17</b>	<b>R\$ 569.540.481,35</b>	<b>10%</b>

Fonte: SDRs, em resposta ao item 04 da Requisição encaminhada pelo Ofício nº 10.049/2013

Outra consequência da falta de priorização dos projetos apresentados ao CDR é que as Secretarias de Desenvolvimento Regional encontram dificuldades em selecionar projetos e áreas de investimentos de acordo com suas

necessidades regionais, ficando esta definição a cargo das Secretarias Setoriais. Prova disso é a concentração dos recursos investidos em algumas áreas.

**Quadro 21:** Demonstração da distribuição de recursos por área finalística

<b>Área do Projeto</b>	<b>Qtde de Projetos</b>	<b>Volume de recursos</b>	<b>%</b>
Infraestrutura	923	R\$ 225.170.209,63	40%
Saúde	661	R\$ 109.465.742,21	19%
Turismo, Cultura e Esporte	1474	R\$ 98.542.123,44	17%
Projetos Especiais	153	R\$ 33.672.804,67	6%
Des. Econ. Sustentável e Agricultura	546	R\$ 28.730.695,70	5%
Assistência Social, Trabalho e Renda	264	R\$ 26.826.972,13	5%
Educação	134	R\$ 22.052.979,72	4%
Não identificada	188	R\$ 21.789.853,65	4%
<b>Total</b>	<b>4379</b>	<b>R\$ 569.540.481,35</b>	<b>100%</b>

Fonte: SDRs, em resposta ao item 04 da Requisição encaminhada pelo Ofício nº 10.049/2013

Ao analisar as áreas de execução dos projetos, identificou-se que 76% dos recursos concentram-se em três áreas, Infraestrutura (40%), Saúde (19%) e Turismo, Cultura e Esporte (17%). Os demais 20% dos recursos estão diluídos nas áreas de Projetos Especiais, Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Agricultura, Assistência Social, Trabalho e Renda e Educação. Em 4% não foi identificada a área.

A adoção das recomendações descritas a seguir, contribuirá para a indução de uma cultura de discussão mais profunda e crítica dos projetos apresentados ao CDR e possibilitará a deliberação e encaminhamento de projetos de maior prioridade para a região.

Ante o exposto sugere-se:

a) Ao Governo do Estado que destine cotas orçamentárias e financeiras para as Secretarias de Desenvolvimento Regional, para que possam cumprir com a finalidade para a qual foram criadas, de acordo com o art. 76 da LCE nº 381/2007.

b) Às Secretarias de Desenvolvimento Regional que estabeleçam critérios de distribuição dos recursos públicos, de forma regionalizada, levando em consideração as prioridades regionais, as cotas definidas pelo Governo do Estado e o Plano de Desenvolvimento Regional, com auxílio do Conselho de Desenvolvimento Regional (art. 11 da Lei Complementar Estadual nº 381/2007)

#### **2.4.4 – Quantidade de reuniões do CDR, no ano de 2012, inferior à prevista no art. 14 do Regimento Interno, aprovado pelo Decreto nº 2639/2009.**

Ao analisar as respostas ao item 5 da Requisição nº 02, remetida por meio do Ofício Circular nº 10.049/2013, constatou-se que a quantidade de reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento Regionais (CDR), durante o exercício de 2012, foi inferior à prevista no art. 14 do Regimento Interno do CDR, aprovado pelo Decreto nº 2639/2009.

De acordo com o decreto estadual, o CDR deve se reunir, ordinariamente e inadiavelmente, a cada 30 (trinta) dias. Apesar do comando normativo, esta não foi a constatação da equipe de auditoria.

As SDRs encaminharam 1514 registros em planilha eletrônica de dados, com dados relativos a cada uma das reuniões ordinárias e extraordinárias ocorridas no ano de 2012, assim como a participação de cada um dos membros do CDR. Os registros em branco foram excluídos e as inconsistências ou registros informados fora do padrão foram ajustados, restando 1509 registros de frequência dos membros em 178 reuniões (150 ordinárias e 28 extraordinárias)

Como demonstra-se no Quadro 21, no ano de 2012 houve, em média, 5,56 reuniões do CDR, considerando a totalidade das SDRs do Estado que responderam à Requisição do TCE (32 SDRs).

Apenas a SDR de Xanxerê realizou pelo menos 12 reuniões em 2012. As demais não cumpriram a quantidade mínima determinada no Regimento Interno.

**Quadro 22** – Quantidade de Reuniões dos CDRs em 2012

Secretarias de Desenvolvimento Regional		Reuniões do CDR no ano de 2012		
		Ordinárias	Extraordinárias	Total
1	SDR-São Miguel d'Oeste	3	-	3
2	SDR-Maravilha	8	-	8
3	SDR-São Lourenço d'Oeste	4	2	6
4	SDR-Chapecó	1	3	4
5	SDR-Xanxerê	12	1	13
6	SDR-Concórdia	3	-	3
7	SDR-Joaçaba	4	1	5
8	SDR-Campos Novos	5	-	5
9	SDR-Videira	4	-	4
10	SDR-Caçador	5	-	5
11	SDR-Curitibanos	3	2	5
12	SDR-Rio do Sul	7	-	7

Secretarias de Desenvolvimento Regional		Reuniões do CDR no ano de 2012		
		Ordinárias	Extraordinárias	Total
13	SDR-Ituporanga	7	1	8
14	SDR-Ibirama	5	1	6
15	SDR-Blumenau	8	1	9
16	SDR-Brusque	5	-	5
17	SDR-Itajaí	3	2	5
18	SDR-Grande Florianópolis	6	2	8
19	SDR-Laguna	NI	NI	NI
20	SDR-Tubarão	5	-	5
21	SDR-Criciúma	NI	NI	NI
22	SDR-Araranguá	1	-	1
23	SDR-Joinville	7	-	7
24	SDR-Jaraguá do Sul	6	-	6
25	SDR-Mafra	NI	NI	NI
26	SDR-Canoinhas	2	7	9
27	SDR-Lages	4	1	5
28	SDR-São Joaquim	5	-	5
29	SDR-Palmitos	5	3	8
30	SDR-Dionísio Cerqueira	3	-	3
31	SDR-Itapiranga	3	-	3
32	SDR-Quilombo	3	-	3
33	SDR-Seara	5	-	5
34	SDR-Taió	4	-	4
35	SDR-Timbó	4	1	5
36	SDR-Braço do Norte	NI	NI	NI
Média de Reuniões do CDR em 2012		4,69	0,78	5,56
Total de Reuniões do CDR em 2012		150	28	178

Fonte: SDRs, em resposta ao item 05 da Requisição encaminhada pelo Ofício nº 10.049/2013

A equipe de auditoria, durante a realização das visitas *in loco*, colheu informações por meio de entrevistas estruturadas. Uma das possíveis causas para a baixa quantidade de reuniões do CDR foi afirmada por um gestor regional e traduz também a percepção da equipe de auditoria. Após a mudança de governo, houve um esvaziamento nas reuniões do CDR, principalmente por falta de orçamento, que estaria atualmente mais centralizado no Grupo Gestor. Como repercussão, as deliberações do CDR passaram a ser percebidas como de pouca importância para orientar as decisões de investimento do governo.

O efeito deste achado de auditoria pode ser caracterizado como um prejuízo a integração, engajamento e articulação entre os atores responsáveis pela definição das prioridades regionais.

Nesse sentido, importa lembrar que os Conselhos de Desenvolvimento Regionais (CDRs) foram criados para ser um espaço democrático de diálogo entre a sociedade e o governo, permitindo e motivando a discussão entre os vários atores envolvidos e comprometidos com a solução dos

problemas regionais. É por meio das reuniões do CDR que se definem as áreas, projetos e municípios que devem ser contemplados com recursos públicos.

Adicionalmente, cabe destacar que a regra estabelecida no art. 14 é demasiadamente contundente, não deixando a critério da CDR o cancelamento de reuniões, como por exemplo, no caso de não haver projeto para deliberar. Nestes termos, o texto do artigo poderia ser revisto, contudo, como ainda está vigente, esta instrução deve basear-se neste instrumento legal para deliberar sobre o seu cumprimento.

Diante do exposto, resta cristalizada a seguinte determinação:

- a) Que os Conselhos de Desenvolvimento Regional reúnam-se, ordinariamente e inadiavelmente, a cada 30 (trinta) dias, atendendo ao disposto no art. 14 do Decreto Estadual nº 2639/2009.

#### **2.4.5 - Ausência de publicação das atas das reuniões do CDR no *site* oficial, em desconformidade com o artigo 35 do Regimento Interno do CDR, aprovado pelo Decreto nº 2.639/2009.**

As reuniões do Conselho de Desenvolvimento Regional - CDR são iniciadas com a apreciação e a aprovação da ata da reunião anterior (art. 20 do RI do CDR aprovado pelo Decreto nº 2.639/2009), as quais deverão ser disponibilizadas no endereço eletrônico da SDR, após digitalizadas, armazenadas e arquivadas.

(...)

§ 3º As atas serão digitalizadas e armazenadas em meio eletrônico e arquivadas em pasta própria, além de disponibilizadas no *site* da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional - SDR.

Faz parte da estrutura do Conselho, a Secretaria Executiva (art. 7º, II, RI do CDR), exercida por 1 (um) servidor efetivo, lotado ou em exercício na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR), indicado pelo titular da Pasta, mediante portaria interna (art. 33, RI do CDR).

Dentre suas competências elencadas no art. 35 do Regimento Interno do CDR, destaca-se no inciso V – “preparar as pautas e lavrar as atas das Assembleias e **disponibilizá-las no *site* da SDR;**”.

Considerando que o Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) deve se reunir, ordinariamente e inadiavelmente, a cada 30 (trinta) dias (art. 14, RI do CDR), no período analisado, de 2008 a 2012, cada SDR deveria ter publicado 60 atas no seu endereço eletrônico.

Em consulta realizada no *site* das 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional, em outubro de 2013, verificou-se que a disponibilização das atas não é uma prática regular, conforme pode-se observar no quadro a seguir:

**Quadro 23:** Demonstrativo do número de publicações das Atas das reuniões do CDR, relativas ao período de 2008 e 2012 das 36 SDRs.

Nº da SDR	SDR	2008	2009	2010	2011	2012	Total
15	Blumenau	9	12	12	9	9	51
23	Joinville	10	10	11	6	6	43
18	Florianópolis	5	7	7	9	8	36
32	Quilombo	6	13	8	5	4	36
5	Xanxerê	0	0	10	9	13	32
36	Braço do Norte	0	12	7	7	5	31
11	Curitibanos	0	0	11	11	5	27
17	Itajaí	5	5	6	8	0	24
21	Criciúma	0	7	8	5	2	22
4	Chapecó	0	0	9	6	4	19
12	Rio do Sul	0	0	0	7	7	14
29	Palmitos	0	0	6	2	5	13
26	Canoinhas	0	0	0	0	12	12
25	Mafra	0	0	0	4	4	8
35	Timbó	0	0	0	1	6	7
19	Laguna	0	0	0	0	6	6
30	Dionísio Cerqueira	0	0	0	3	3	6
34	Taio	0	5	0	0	0	5
24	Jaraguá do Sul	0	0	0	0	4	4
2	Maravilha	0	0	0	0	3	3
1	São Miguel do Oeste	0	0	0	0	0	0
3	São Lourenço do Oeste	0	0	0	0	0	0
6	Concórdia	0	0	0	0	0	0
7	Joaçaba	0	0	0	0	0	0
8	Campos Novos	0	0	0	0	0	0
9	Videira	0	0	0	0	0	0
10	Caçador	0	0	0	0	0	0
13	Ituporanga	0	0	0	0	0	0
14	Ibirama	0	0	0	0	0	0
16	Brusque	0	0	0	0	0	0
20	Tubarão	0	0	0	0	0	0
22	Araranguá	0	0	0	0	0	0
27	Lages	0	0	0	0	0	0
28	São Joaquim	0	0	0	0	0	0
31	Itapiranga	0	0	0	0	0	0
33	Seara	0	0	0	0	0	0

Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/DAE), com base em consulta ao endereço eletrônico das 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional

De acordo com os dados do Quadro anterior, verificou-se que das 36 SDRs nenhuma apresentou 60 publicações e que 16 não apresentaram nenhuma publicação no seu endereço eletrônico.

Além disso, em quantitativos totais, as 36 SDRs deveriam ter publicado 2.160 atas no período, no entanto evidenciou-se a publicação de apenas 399 atas entre 2008 e 2012, ou seja, um percentual de 18% de atendimento da exigência legal.

A reunião do CDR é um espaço democrático aberto à população para a discussão dos projetos e solicitações de recursos para a sua região, logo a sua ampla divulgação é fundamental para a transparência e o controle social.

A legislação estabelece que as reuniões sejam divulgadas de tal forma que proporcione maior capacidade de público de modo a ampliar a participação popular e incentivar a inclusão política do cidadão (art. 14, §1º e 2º, RI do CDR).

Da mesma forma, a exigência legal quanto à disponibilização das atas das reuniões no site das Secretarias Regionais serve para justamente ampliar a divulgação do conteúdo das reuniões. Em síntese, a publicação das atas permite ao cidadão tomar conhecimento dos assuntos que foram tratados e discutidos, das votações, decisões, dos projetos que foram aprovados e reprovados e seus respectivos valores.

Desta forma, cabe determinação à Secretaria Executiva do CDR para:

- a) Disponibilizar no site da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional - SDR as atas das Assembleias, cumprindo o estabelecido no art. 35, V, do Decreto Estadual nº 2.639/2009.

#### **2.4.6 - Ausência de parecer do Comitê Temático nos processos aprovados pelo CDR, em desacordo com o art. 38, § 2º do Regimento Interno do CDR, aprovado pelo Decreto (estadual) nº 2.639/2009.**

O Conselho de Desenvolvimento Regional tem em sua estrutura organizacional os Comitês Temáticos - CT (art. 7º, III, RI do CDR aprovado pelo Decreto nº 2.639/2009) que se constituem em órgãos de caráter técnico, permanentes ou temporários, e que têm como finalidade apreciar e emitir parecer

técnico sobre temas a serem submetidos aos Conselhos de Desenvolvimento Regional, para orientação do colegiado (art. 36, RI do CDR).

O art. 38 do Regimento Interno do CDR disciplina sua constituição e em seu §2º estabelece a obrigatoriedade de uma análise prévia pelos Comitês Temáticos de todas as solicitações apresentadas ao Conselho,

**§ 2º Todas as solicitações apresentadas ao Conselho deverão ser previamente analisadas pelos comitês temáticos** correspondentes à sua área de atuação. (grifo nosso)

Compete aos Comitês Temáticos, dentre outros (art. 42),

**I - executar estudos técnicos sobre projetos, planos e programas locais e regionais;**

O Parecer emitido pelo Comitê é um pronunciamento, por escrito, da matéria sujeita à sua apreciação (art. 43, RI do CDR) e deve ser constituído da seguinte forma:

Parágrafo único. O parecer de que trata o caput deste artigo constituir-se-á nas seguintes partes:

**I - relatório, em que são feitas exposição circunstanciada da matéria em exame e o diagnóstico da situação atual;**  
**II - conclusão do comitê temático sobre a matéria;**  
III - identificação das possíveis fontes de recursos à realização da ação proposta em caso de aprovação; e  
**IV - voto do comitê temático elaborado em termos sucintos sobre a conveniência da aprovação ou rejeição total ou parcial da matéria.**  
(grifos propositais)

O que se verificou na auditoria é que dos 13.514 projetos analisados, 9.113 (67%) não possuem parecer do Comitê Temático, segundo as informações encaminhadas pelas próprias Secretarias de Desenvolvimento Regional.

Para se chegar a este resultado foi necessário analisar a relação de todos os processos apresentados ao CDR, do período de 2008 a 2012. Solicitou-se às SDRs que encaminhassem a relação de processos com a descrição do número do processo, o detalhamento do assunto, a área, a data da ata de aprovação, o valor empenhado, a existência de parecer técnico emitido pelo Comitê Temático (S/N) e o município.

Analisaram-se 32 planilhas referentes ao item 04, em resposta ao Ofício 10.049/2013 (fls. 337-487). As SDRs de Laguna, Criciúma e Mafra não atenderam à requisição e a SDR de Florianópolis apresentou informações incompletas e não foi considerada na amostra.

Antes da análise foi necessário realizar o mesmo tratamento nos dados já explicitado no item 2.4.3 quando da análise dos processos.

Dos 13.514 projetos analisados, 9.113 (67%) não possuem Parecer do Comitê Temático, conforme demonstrado no Quadro a seguir:

**Quadro 24:** Demonstrativo da quantidade de processos apresentados ao CDR sem parecer técnico do Comitê Temático

SDR	Apresentados ao CDR	Qtde com Parecer temático	%
Araranguá	1106	0	0%
Brusque	222	0	0%
Canoinhas	396	0	0%
Chapecó	799	0	0%
Concórdia	80	0	0%
Curitibanos	283	0	0%
Dionísio Cerqueira	220	0	0%
Ituporanga	135	0	0%
Jaraguá do sul	166	0	0%
Joaçaba	491	0	0%
Rio do Sul	97	0	0%
São Joaquim	39	0	0%
Palmitos	766	33	4%
Joinville	240	19	8%
São Miguel do Oeste	388	35	9%
Blumenau	533	59	11%
Seara	542	71	13%
Braço do Norte	205	41	20%
Maravilha	1065	237	22%
Taió	54	13	24%
Quilombro	259	105	41%
Itapiranga	204	89	44%
Xanxerê	852	373	44%
S Lourenço do Oeste	185	87	47%
Timbó	487	240	49%
Ibirama	664	391	59%
Itajaí	974	579	59%
Lages	150	124	83%
Campos Novos	235	229	97%
Videira	486	485	100%
Caçador	528	528	100%
Tubarão	662	662	100%
<b>TOTAL</b>	<b>13513</b>	<b>4400</b>	<b>33%</b>

**Fonte:** SDRs, em resposta ao item 04 da Requisição encaminhada pelo Ofício nº 10.049/2013

Dentre as causas para o alto percentual de processos sem análise do parecer técnico, ressalta-se a não constituição dos Comitês, conforme faz prova as informações constantes do ofícios encaminhados pelas Secretarias de Concórdia, Joaçaba, Campos Novos, Rio do Sul e São Joaquim.

**Quadro 25:** Justificativas encaminhadas pelas SDRs em relação à ausência de atuação dos Comitês Temáticos

SDR	Nº do Ofício	Data	Protocolo	Descrição do assunto do Ofício
Concórdia	238/GABS/2013	12/09/2013	019177/2013	Em relação ao item 03, referente aos Comitês Temáticos, os mesmos não estão constituídos pela SDR-Concórdia, sendo que foi uma decisão tomada pelos gerentes.
Joaçaba	220/2013	21/08/2013	017873/2013	O Item 3 não foi preenchido, pois os Comitês foram criados em 2008, com um representante de cada município, porém apresentavam dificuldades, pois os prefeitos buscavam recursos diretamente nas setorias e com os recursos garantidos os Comitês não seriam desfavoráveis.
Campos Novos	GABS/188/2013	16/08/2013	017331/2013	Item 3 - não houve constituição dos Comitês Temáticos do CDR.
Rio do Sul	GABS/158/2013	09/08/2013	016856/2013	Item 3 - não houve constituição dos Comitês Temáticos do CDR.
São Joaquim	099/2013	15/08/2013	017098/2013	Item 3- Comitês Temáticos funcionaram regularmente até 2007. Apartir de 2008, diante das dificuldades de locomoção optou-se por reuniões com a presença de Gerentes da SDR, funcionários efetivos e técnicos das estatais.

Fonte: SDRs, em resposta ao Ofício nº 10.049/2013

Além disso, por meio das entrevistas com os gerentes, foi possível observar um descrédito em relação à atuação dos Comitês. Há relatos de que os Comitês não realizam uma análise mais profunda do assunto e de que há evasão dos participantes em função das dificuldades de participar das reuniões,

(...) Na área da saúde faz parte do CT o gerente e os representantes de todos os municípios. O CT não faz crítica aos projetos. Não é analisado com critérios profundamente. Muitas vezes o CT não tem informações sobre a viabilidade de alguns projetos, por exemplo: há pessoal, estrutura suficiente para determinado projeto? O que tem de “parecer” diz respeito às ambulâncias (PTE0305).

(...) O CT trabalhou até o ano passado, depois os membros começaram a evadir e não vir para as reuniões. Este ano voltaram a trabalhar novamente. O CT é formado por pessoas de vários municípios, então as pessoas nem sempre podem vir (PTE0105).

(...) Já funcionou melhor e já foi mais cobrado. Formado pelos Secretários de saúde dos municípios e diretores de hospitais. Na reunião os integrantes analisam a parte técnica, por exemplo, a compra de uma ambulância, tenta fazer uma análise mais técnica. Se é a compra de um posto de saúde, vê também a parte técnica, parte de infraestrutura fica com a gerencia desta área (Saúde)(PTE0316)

(...) Durante esses dois anos verificou que tiveram só dois ou três pareceres que são arquivados juntamente com os processos. Não vê função alguma do comitê, até porque está na resolução que o conselho é soberano. (PTE0316)

(...) Da forma como está funcionando hoje, não tem porque funcionar o Comitê temático (PTE0117)

A questão da falta da autonomia financeira das SDRs também foi citada como uma das causas para a pouca atuação dos Comitês. A percepção é de que não há necessidade de analisar o projeto, haja vista não haver recursos para sua execução, conforme pode-se verificar nas declarações a seguir:

Talvez se as SDRs tivessem uma autonomia financeira, poderia haver uma priorização dos projetos, isso já forçaria uma atuação melhor dos comitês e dos conselhos ( PTE0316).

Quando foram criadas as SDRs, a ideia era descentralizar o orçamento. O que aconteceu é que isto não aconteceu. O recurso foi centralizado. Então para que realizar as reuniões do Comitê Temático? Se não temos recursos, para que vamos discutir o projeto, analisar? Não vemos a necessidade disso (PTE0104)

No primeiro mandato, no início, chegaram a existir os comitês. Era formado por cada gerente da área com integrantes da sociedade civil, tinha uma demanda enorme e não vinha o recurso, então começou a haver um descrédito. O pessoal começou a cobrar, começou a haver problemas entre o CT e o CDR, o CDR aprovava o que o CT não aprovava (AM 04).

Ante o exposto, conclui-se que há uma atuação pouco expressiva dos Comitês Temáticos e que em algumas SDRs nem mesmo foram constituídos. Além disso, verificou-se que, na percepção dos entrevistados, são considerados órgãos de atuação não fundamental para as SDRs.

Neste sentido, sugere-se a seguinte recomendação às SDRs:

- a) Que somente sejam encaminhados projetos ao Conselho de Desenvolvimento Regional que possuam parecer técnico, emitido pelo Comitê Temático, fundamentado nos termos do parágrafo único do art. 43 do RI, aprovado pelo Dec. 2639/2009.

**2.4.7 – Inadequação dos pareceres técnicos emitidos pelos Comitês Temáticos das SDRs auditadas *in loco*, em descumprimento ao art. 25, § 3º, incisos I e II c/c art. 43, ambos do Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 2639/09.**

De acordo com o art. 25, § 3º, incisos I e II do Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Regional, aprovado pelo Decreto nº 2639/09, o parecer do comitê temático deve conter obrigatoriamente: o diagnóstico da situação sobre o tema na região; e o parecer técnico favorável, ou desfavorável, com justificativa.

Além desse comando, nos incisos de I a IV, do parágrafo único do art. 43 do mesmo Regimento Interno encontram-se as instruções específicas sobre as partes do parecer:

Art. 43. Parecer é o pronunciamento, por escrito, do comitê temático sobre matéria sujeita à sua apreciação.

Parágrafo único. O parecer de que trata o caput deste artigo constituir-se-á nas seguintes partes:

- I – relatório, em que são feitas exposição circunstanciada da matéria em exame e o diagnóstico da situação atual;
- II – conclusão do comitê temático sobre a matéria;
- III – identificação das possíveis fontes de recursos à realização da ação proposta em caso de aprovação; e
- IV – voto do comitê temático elaborado em termos sucintos sobre a conveniência da aprovação ou rejeição total ou parcial da matéria.

O que se percebeu, durante a realização da auditoria *in loco*, foi que os pareceres temáticos disponíveis nos processos analisados não obedeciam às instruções do Regimento Interno do CDR.

Anexos aos autos constam as evidências deste achado de auditoria, que são cópias de pareceres retirados dos processos analisados “*in loco*” (fls. 211-237) e que se encontram resumidamente descritas no próximo quadro.

**Quadro 26 – Evidências da inadequação do pareceres técnicos ou não juntada**

Item	Descrição	SDR	Fragilidade	Folhas
01	Parecer da Saúde – Deliberação 10/CGR/11 (convênio com o GAPA)	Grande Florianópolis	Parecer assinado apenas pelo Coordenador de Saúde e informações insuficientes quanto a exposição circunstanciada da matéria, e identificação das possíveis fontes de recursos.	211
02	Parecer de Assistência Social: Projeto Construção de Centro Comunitário	Maravilha	Falta exposição circunstanciada da matéria, com diagnóstico da situação atual; e identificação das possíveis fontes de recursos.	212/213
03	Parecer de Assistência Social, Trabalho, Habitação e Combate à fome: aquisição de veículo	Maravilha		214/215
04	Parecer da Educação: aquisição de veículo	Maravilha		216/217
05	Parecer da Educação: aquisição de um ônibus	Maravilha		218/219
06	Parecer da Infraestrutura: pavimentação com pedras irregulares	Maravilha		220/221
07	Parecer da Saúde: diversos pedidos, cfe. ATA 002/2011	Maravilha	Documento em formato de ATA que lista vários projetos. Falta exposição circunstanciada da matéria, com diagnóstico da situação atual; e identificação das possíveis fontes de recursos.	222
08	Parecer da Turismo, Esporte e Cultura: solicita recursos no valor de R\$ 955.898,35 (2012)	Maravilha	Falta exposição circunstanciada da matéria, com diagnóstico da situação atual; e identificação das possíveis fontes de recursos.	224
09	Parecer da Saúde: diversos projetos, cfe. ATA 01/2011	Xanxerê	Documento em formato de ATA que lista vários projetos. Falta exposição circunstanciada da matéria, com diagnóstico da situação atual; e identificação das possíveis fontes de recursos.	225/226
10	Parecer da Infraestrutura: diversos projetos, cfe. ATA 003/2011	Xanxerê		227-229
11	Parecer do Turismo, Cultura e Esporte: diversos projetos, cfe. ATA 05/2011	Xanxerê		230-233
12	Parecer da Agricultura: Diversos projetos, cfe. ATA 07/2011	Xanxerê		234
13	Parecer da Educação: aquisição de ônibus para o transporte escolar. ATA 09/2011	Xanxerê		235
14	Parecer de Esporte: repasse para Associação dos Desportistas de Balneário Camboriú ADBC.	Itajaí	Falta exposição circunstanciada da matéria, com diagnóstico da situação atual; e identificação das possíveis fontes de recursos.	236
15	Parecer de Turismo, Cultura e Esporte: 30º Congresso Internacional de Missões	Itajaí	Parecer assinado apenas pela Gerente da área.	237

Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/DAE).

Em síntese, constatou-se a ausência de fundamentação técnica, com exposição circunstanciada da matéria, diagnóstico da situação e identificação das possíveis fontes de recursos.

Também encontrou-se pareceres com manifestações muito resumidas ou pré-formulada, com campos para simples marcações opinativas dicotômicas com “X”, indicando se o comitê é favorável ou desfavorável ao encaminhamento do projeto.

Interessante ressaltar que não foram encontrados pareceres com opinião técnica desfavorável, fato corroborado com o achado de auditoria descrito no item 2.4.3 deste Relatório, segundo o qual 100% dos projetos apresentados são aprovados pelo CDR.

Outra fragilidade encontrada diz respeito a pareceres com assinatura singular do gerente da área finalística, enquanto que por definição o parecer deve expressar a opinião de um grupo de pessoas, um comitê.

Registre-se, também, que na grande maioria dos processos analisados não foram localizados os pareceres do comitê temático, apesar de algumas ATAS das reuniões do CDR mencionarem haver parecer favorável.

O próximo quadro retrata a amostra de processos analisados *in loco* e na sequência alguns registros fotográficos da auditoria realizada.

**Quadro 27 – Processos Analisados “In Loco”**

SDR visitada	Data da Visita	Quantidade de Processos Analisados
Grande Florianópolis	18 e 19 de julho / 2013	71 processos de 2011 - R\$ 68.184.665,43 55 processos de 2012 - R\$ 25.997.990,20
Maravilha	12 e 13 de agosto / 2013	4 processos de 2009 – R\$ R\$ 5.298.357,01 5 processos de 2010 - R\$ 2.172.000,00 6 processos de 2011 - R\$ 836.422,37 16 processos de 2012 - R\$ 3.230.736,30
Xanxerê	13 e 14 de agosto / 2013	14 processos de 2009 - R\$ 9.424.044,89 10 processos de 2010 - R\$ 11.943.088,41 9 processos de 2011 - R\$ 5.105.151,08 9 processos de 2012 - R\$ 2.352.110,02
Chapecó	15 e 16 de agosto / 2013	8 processos de 2009 - R\$ 3.343.693,18 3 processos de 2010 - R\$ 4.129.259,00 5 processos de 2011 - R\$ 13.200.000,00 6 processos de 2012 - R\$ 17.020.299,06
Timbó	26 e 27 de agosto / 2013	5 processos de 2009 e 2010 Valor total: R\$ 1.243.952,01
Brusque	27 e 28 de agosto / 2013	11 processos de 2011 Valor Total: R\$ 4.605.079,26
Itajaí	29 e 30 de agosto / 2013	6 processos de 2009 e 2010 Valor total: R\$ 2.854.995,74

Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/DAE).

**Quadro 28 – Registros Fotográficos dos processos analisados *in loco***



SDR de Maravilha



SDR de Xanxerê



SDR de Chapecó



SDR de Chapecó



SDR de Brusque



SDR de Brusque



SDR de Itajaí



SDR de Itajaí



SDR Timbó



SDR Timbó



SDR Timbó



SDR Timbó

Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/DAE).

Como causas deste achado de auditoria, a equipe faz referência a depoimentos colhidos “in loco” que demonstram o descrédito dos próprios integrantes dos comitês temáticos quanto a importância e necessidade de seu parecer técnico, uma vez que a efetiva decisão para a realização do investimento não está nas mãos da secretaria regional.

É possível que a inadequação dos pareceres técnicos emitidos pelos comitês temáticos tenha como causa, também, a existência de, pelo menos, 24,6% de membros sem formação acadêmica, conforme consta do Quadro 26. Registre-se a grande quantidade de ausência de informação quanto a escolaridade dos membros do comitê (1303 registros).

**Quadro 29:** Formação Acadêmica dos membros informados dos Comitês Temáticos

ÁREA DO CT (Informação tratada pelo auditor)	Não Informou	1º Grau		2º Grau		Nível Superior		Pós-Grad.	Total Geral
		Compl	Incomp	Compl	Incomp	Compl	Incomp		
Saúde	92	6	1	140	8	382	1	38	668
Cultura Turismo e Esporte	344	3		79		172	2	10	610
Des.Econ.Sustentável e Agricultura	158	31	1	139	4	192	1	5	531
Educação	120	1		2		229		95	447
Outro Não Previsto	310	11		27		85		5	438
Assistência Social, Trabalho e Habit.	153	3		15		227	10	17	425
Infraestrutura	108	13	5	56		192	2	5	381
<b>Total Geral</b>	<b>1303</b>	<b>68</b>	<b>7</b>	<b>458</b>	<b>12</b>	<b>1479</b>	<b>16</b>	<b>175</b>	<b>3518</b>
<b>Percentual (dos que informaram)</b>		<b>3,1%</b>	<b>0,3%</b>	<b>20,7%</b>	<b>0,5%</b>	<b>66,8%</b>	<b>0,7%</b>	<b>7,9%</b>	<b>2215</b>

Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/DAE).

Como efeitos da inadequação dos pareceres técnicos, emitidos pelos comitês temáticos, tem-se que as discussões e análises acabam se perfilando como superficiais e precárias, considerando a importância dos projetos de interesse regional. Como consequência, tem-se deliberações do CDR embasadas em pareceres técnicos inconsistentes e que não obedecem ao Regimento Interno.

Para que haja a produção de pareceres temáticos com melhor fundamentação técnica e deliberações do CDR com mais respaldo técnico, maximizando o potencial de alavancagem do desenvolvimento regional, faz-se necessária a imposição das seguintes determinações:

- a) Que somente sejam encaminhados projetos ao Conselho de Desenvolvimento Regional que possuam parecer técnico, emitido pelo Comitê Temático, fundamentado nos termos do parágrafo único do art. 43 do RI, aprovado pelo Dec. 2639/2009.

**2.4.8 – Não observação da composição mínima de 1/3 de representantes não governamentais no Comitê Temático, em descumprimento ao § 6º do art. 38 do Regimento Interno do CDR, aprovado pelo Decreto nº 2.639/2009.**

Analisando-se as informações remetidas pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional, em resposta ao Ofício Circular nº 10.049/2013, precisamente o item 03 da Requisição nº 02/2013, constatou-se que 82,7% dos membros dos comitês temáticos são vinculados ao governo (estadual ou municipal).

De acordo como o § 5º do art. 38 do Regimento Interno do CDR, aprovado pelo Dec. 2.639/2009 “ao definir a composição do comitê temático, o gerente deve convidar as entidades e profissionais, de forma a garantir a representatividade democrática e integral de todos”; contando com, no mínimo, 1/3 de representantes não governamentais (§ 6º art. 38 do mesmo Regimento).

As evidências deste achado de auditoria encontram-se tabuladas na consolidação dos dados remetidos por meio de planilha eletrônica de dados (item 03), em resposta ao Ofício Circular nº 10.049/2013 (fls.).

As SDRs encaminharam 3.531 registros, informando os membros dos comitês temáticos. Os registros com nomes dos membros em branco foram excluídos e as inconsistências ou registros informados fora do padrão requerido foram ajustados, restando, ao final, 3262 registros.

Anote-se que os 244 membros informados pela SDR de Araranguá tiveram de ser excluídos da análise por falta de informações.

Em sequência, foram selecionados os membros caracterizados como servidores públicos pela equipe de auditores, a partir de análise dos campos “Instituição de origem” e/ou “Cargo/Função na Instituição de Origem” e verificou-se que, do total de membros dos comitês temáticos informados e considerados, 83% são vinculados ao governo estadual ou municipal.

Constatou-se também que, das 36 SDRs existentes, 23 responderam ao item 3 de forma a permitir a análise, sendo que 91,3% (ou 21 SDRs) não respeitam a composição mínima de 1/3 de membros não governamentais, conforme demonstra-se no Quadro 27.

**Quadro 30:** Membros Informados dos Comitês Temáticos Vinculados ao Governo

<b>NOME DA SDR</b>	<b>Total de Membros Informados</b>	<b>Total de Membros do Governo</b>	<b>Percentual</b>
ITAJAÍ	41	41	100,0%
ITAPIRANGA	42	42	100,0%
SÃO MIGUEL DO OESTE	28	28	100,0%
TIMBÓ	133	132	99,2%
CHAPECÓ	89	88	98,9%
QUILOMBO	46	45	97,8%
IBIRAMA	86	83	96,5%
PALMITOS	47	45	95,7%
BLUMENAU	113	104	92,0%
BRUSQUE	73	67	91,8%
LAGES	104	93	89,4%
SEARA	126	111	88,1%
JOINVILLE	582	504	86,6%
MARAVILHA	339	293	86,4%
JARAGUÁ DO SUL	398	339	85,2%
CURITIBANOS	77	65	84,4%
XANXERÊ	101	83	82,2%
TAIÓ	44	36	81,8%
DIONÍSIO CERQUEIRA	45	36	80,0%
SÃO LOURENÇO DO OESTE	334	265	79,3%
CAÇADOR	40	31	77,5%
FLORIANÓPOLIS	314	153	48,7%
VIDEIRA	60	15	25,0%
BRAÇO DO NORTE	0	0	0,0%
CAMPOS NOVOS	0	0	0,0%
CANOINHAS	0	0	0,0%
CONCÓRDIA	0	0	0,0%
CRICIÚMA	0	0	0,0%
ITUPORANGA	0	0	0,0%
JOAÇABA	0	0	0,0%
LAGUNA	0	0	0,0%
MAFRA	0	0	0,0%
RIO DO SUL	0	0	0,0%
SÃO JOAQUIM	0	0	0,0%
TUBARÃO	0	0	0,0%
ARARANGUÁ	244	0	0,0%
<b>Total de Membros Informados</b>	<b>3262</b>	<b>2699</b>	<b>82,7%</b>

Fonte: SDRs, em resposta ao item 03 da Requisição encaminhada pelo Ofício nº 10.049/2013

Como causas deste achado de auditoria, a equipe associa a depoimentos colhidos *in loco* que demonstram o descrédito dos próprios integrantes dos comitês temáticos quanto à importância e necessidade de seu parecer técnico, uma vez que a efetiva decisão para a realização do investimento não está nas mãos da secretaria regional.

Há também informações de insuficiência de pessoal qualificado e disponível para atuar como membro de comitê técnico.

Como efeito do achado, tem-se comitês temáticos com perfil extremamente governista e sujeitos a maior risco de comprometer sua independência técnica e enviesar os pareceres temáticos conforme o desejo e intenção do setor público.

Pareceres técnicos mais rigorosos, críticos e sensíveis às prioridades regionais e menos alinhados aos desejos exclusivos do setor público são os benefícios esperados a partir do cumprimento da seguinte determinação ao CDR:

- a) Compor os Comitês Temáticos com no mínimo 1/3 de representantes não governamentais nos Comitês Temáticos, conforme determina o § 6º do art. 38 do Regimento Interno do CDR, aprovado pelo Decreto nº 2.639/2009.

#### **2.4.9 - Deficiências na articulação entre as SDRs e as Secretarias Setoriais, em desconformidade ao que estabelece o artigo 15, I e II da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007.**

A estrutura organizacional da Administração Pública está organizada em dois níveis, o Setorial, que corresponde às Secretarias Setoriais e suas entidades vinculadas, responsáveis pelo planejamento e normatização das políticas públicas; e o nível Regional, nos quais se enquadram as Secretarias de Desenvolvimento Regional, que tem o papel de executoras destas políticas públicas. (art. 2º, I e II da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007).

Cabe às Secretarias Setoriais, a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle, de forma **articulada** com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional.

As Setoriais devem acompanhar o cumprimento das políticas públicas pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional que, por sua vez, devem executar as normas e orientações emanadas das Setoriais (art. 7º, § 1º e 2º da Lei Complementar (estadual) nº 381/07).

Estas competências devem ser exercidas de forma **articulada** entre as Secretarias Setoriais e as Secretarias de Desenvolvimento Regional, conforme observa-se no artigo 15, I e II da LCE nº 381/2007:

Art. 15. Os programas, projetos e ações governamentais, observadas as diretrizes emanadas dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, do Plano Catarinense de Desenvolvimento, dos Planos de Desenvolvimento Regionais, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual, da programação financeira, do cronograma de execução mensal de desembolso e das normas reguladoras de cada área, serão:

I - planejados e normatizados pelas Secretarias de Estado Setoriais e supervisionados, coordenados, orientados e controlados, **de forma articulada**, com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional; e

II - executados pelas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, ou delegados, sempre que couber, aos municípios, e supervisionados, coordenados, orientados e controlados, **de forma articulada**, com as Secretarias de Estado Setoriais.

A articulação entre as Secretarias deve acontecer também na definição de critérios para a distribuição de recursos públicos, de forma regionalizada, entre as Secretarias Setoriais, conforme estabelece o artigo 11 da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007:

Art. 11. A Administração Pública Estadual deverá promover políticas diferenciadas para equilibrar o desenvolvimento socioeconômico atendendo, principalmente, às regiões cujos municípios detenham menores valores para o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.

Parágrafo único. As Secretarias de Estado Setoriais e as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento e em articulação com a Secretaria de Estado da Fazenda deverão estabelecer critérios de distribuição dos recursos públicos, de forma regionalizada, por função governamental, com a finalidade de atendimento a obras e serviços públicos, levando em consideração o índice estabelecido no caput deste artigo e outros que possam guardar o justo equilíbrio socioeconômico das regiões do Estado.

As deficiências no relacionamento entre as Setoriais e as SDRs puderam ser evidenciadas por meio dos depoimentos colhidos nas entrevistas *in loco*, os quais citaram problemas quando a Setorial é a responsável pela licitação e a SDR pelo pagamento:

(...) no caso da construção do presídio, que foi licitado pela Secretaria da Justiça e cidadania e a SDR foi responsável pela fiscalização da obra, mas não são os responsáveis pelo pagamento. Os problemas da obra acabam sendo de responsabilidade da SDR (PTE0104)

Outro problema relatado é a existência de disputa política, ou seja, os entrevistados percebem que as Secretarias Setoriais não reconhecem as Regionais com o mesmo *status*,

Em alguns casos não existe relacionamento. Temos muita dificuldade com a Secretaria de cultura e Turismo, não sabe porque existe esta gerência, mais especificamente a de turismo. Falou que **a Setorial passa por cima da secretaria regional**, ela trabalha com as instancias de governança. Ou o governo muda esta sistemática ou acaba com esta gerência (PTE0117).

(...) atualmente está muito complicado, **temos setoriais que nem nos atendem**. Somente por e-mail e levam um tempão para responder. (PTE0317)

Em alguns casos foi citado um bom relacionamento, mais comum com a Secretaria de Educação,

Considera bom o relacionamento, há uma reunião mensal de todos os gerentes das SDRs com o Secretário. Reunião de repasse de política educacional estadual. Sua gerência é Ensino, RH, Apoio (PTE0316)

Uma das causas identificadas para as deficiências no relacionamento entre as Setoriais é que persiste a centralização de recursos orçamentários nas setoriais, por diversos motivos, o que retira a autonomia das SDRs.

Constatou-se que, de fato, nem todo recurso descentralizado é de conhecimento da própria SDR. Corroboram esta afirmação os dados fornecidos pelas SDRs, em resposta ao Ofício 10.049/2013, Planilhas - item 04, em que as SDRs não tinham informações a respeito da execução ou não das solicitações de recursos que lhe foram apresentadas, ou seja, apesar de o processo ser apresentado na Secretaria Regional, sua execução e pagamento ocorre diretamente por meio da Secretaria Setorial correspondente, sem o conhecimento da origem.

Este desconhecimento quanto à execução de projetos pelas secretarias setoriais na região pôde ser constatado também nas visitas *in loco*.

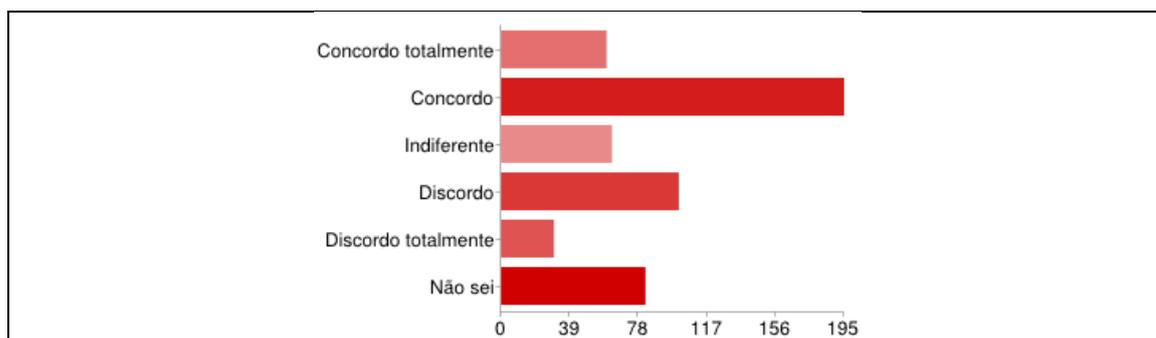
Além disso, os servidores das SDRs, ao avaliarem a forma de distribuição de recursos do governo, percebem que a secretaria setorial é aquela que toma as decisões de investimento (itens 3.2 a 3.5 do questionário); e que na

prática a SDR encaminha as demandas da região para a secretaria setorial (item 3.6 do questionário).

Em relação à afirmação de que a distribuição de recursos acontece de forma coordenada entre as Setoriais e as regionais, constatou-se divergências nas opiniões quase na mesma proporção, ou seja, 38% dos servidores concordaram com a afirmação, enquanto 39% discordaram. 24% manifestaram-se indiferentes ou não souberam responder.

No entanto, ao se manifestaram sobre a distribuição de recursos ser definida pela Secretaria Setorial correspondente, 48% concordaram com a afirmação, sendo que 25% discordaram e 27% não se manifestaram ou não souberam responder.

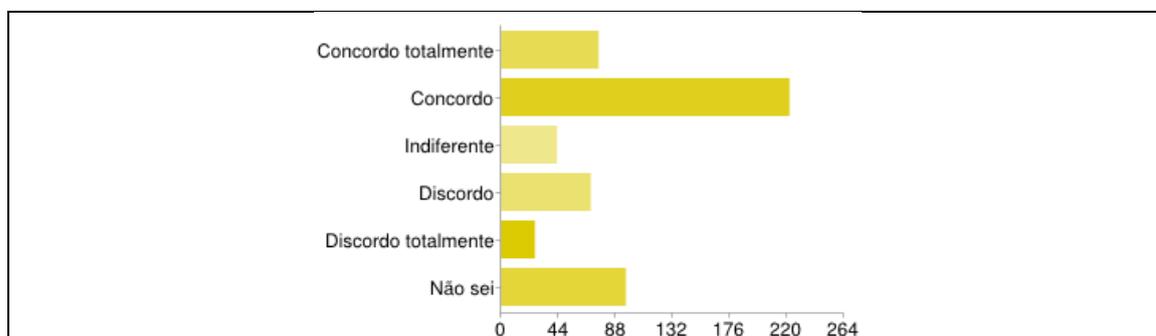
**Figura 05:** A distribuição de recursos públicos é definida pela Secretaria de Estado Setorial correspondente à área em que atua.



Fonte: SANTA CATARINA, Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) - Pesquisa primária obtida pela equipe de auditoria

Em relação à autorização das despesas de manutenção serem deliberadas pelas Secretarias Setoriais, 56% concordaram com a afirmação, 18% manifestaram-se contra e 13% não se manifestaram ou não souberam responder.

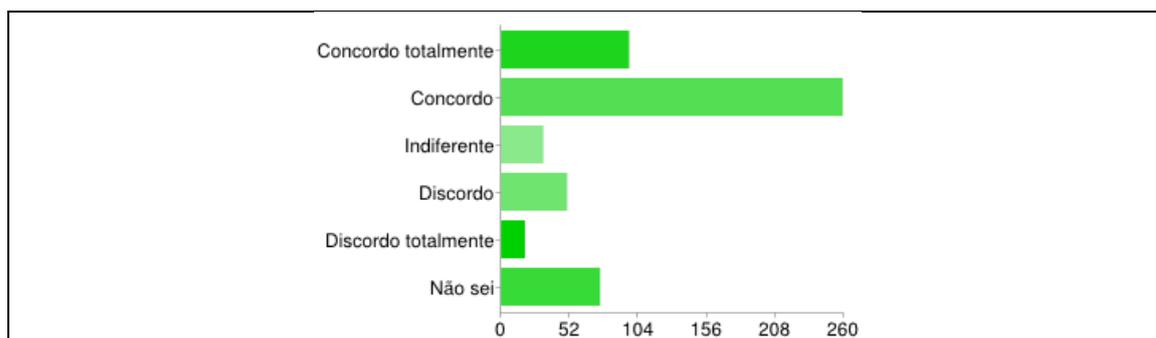
**Figura 06:** As despesas de manutenção realizadas pela Secretaria de Desenvolvimento Regional são autorizadas pelas Secretarias Setoriais.



Fonte: SANTA CATARINA, Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) - Pesquisa primária obtida pela equipe de auditoria

Da mesma forma em relação à autorização pelas Setoriais dos investimentos realizados pelas Regionais. Percebeu-se que 67% concordaram com a afirmação, 12% discordaram e 20% indiferente ou não soube responder.

**Figura 07:** Os investimentos realizados pela Secretaria de Desenvolvimento Regional são autorizados pelas Secretarias Setoriais.



Fonte: SANTA CATARINA, Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) - Pesquisa primária obtida pela equipe de auditoria

Essas percepções também foram identificadas nos questionários aplicados aos membros do CDR que representam a sociedade civil.

Além disso, com base nos depoimentos colhidos verifica-se que o conflito de competências é também causador das deficiências no relacionamento entre as Setoriais e as Regionais.

As Secretarias Regionais foram criadas para terem poder administrativo similar ao das Setoriais e, apesar de a legislação definir as competências das Setoriais e das SDRs, na prática, não é o que acontece.

Como resultado têm-se um enfraquecimento do modelo de regionalização adotado pelo Estado que preconizava a descentralização do poder para buscar o fortalecimento regional (art. 1º da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007). Além disso, se o poder de decisão dos investimentos permanecer centralizado nas setoriais, as prioridades regionais não irão prevalecer.

Art. 1º A estrutura organizacional da Administração Pública Estadual deverá desburocratizar, **descentralizar** e desconcentrar **os circuitos de decisão**, melhorando os processos, a colaboração entre os serviços, o compartilhamento de conhecimentos e a correta gestão da informação, para garantir a prestação eficiente, eficaz, efetiva e relevante dos serviços públicos, visando tornar o Estado de Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável, nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica, **promovendo a redução das desigualdades entre cidadãos e entre regiões, elevando a qualidade de vida da sua população.**

Considerando que as Secretarias Setoriais e as Regionais não estão cumprindo com suas competências definidas na Lei Complementar Estadual nº 381/2007, e isto enfraquece o modelo adotado pelo Estado, sugere-se:

- a) Que as Secretarias de Estado Setoriais acompanhem o cumprimento das políticas públicas do Estado voltadas para o desenvolvimento regional das entidades vinculadas e das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (§ 1º, art. 7º da LCE 381/2007);
- b) Que as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional executem as normas e orientações emanadas das Secretarias de Estado Setoriais, quando se tratar de políticas públicas do Estado, voltadas para o desenvolvimento regional (§ 2º, art. 7º da LCE 381/2007);

#### **2.4.10 Deficiências no monitoramento, avaliação e fiscalização das SDRs por parte da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão conforme estabelece o art. 56, inciso V da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007**

O Modelo de Gestão adotado pelo Estado preconiza a definição de objetivos, a criação de indicadores e a avaliação de resultados na gestão, de forma a valorizar a contribuição útil de cada órgão e o interesse público do seu desempenho (art. 3º, § 1º da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007);

A Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPOG) faz parte da estrutura organizacional básica da Administração Direta e é o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Estadual.

Dentre suas competências elencadas no art. 56 da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007, destacam-se acompanhar, avaliar e coordenar o processo de descentralização (V), promover e coordenar o Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais (VII) e apoiar e orientar as Secretarias de Estado

de Desenvolvimento Regional na execução e implementação dos programas, projetos e ações descentralizadas e desconcentradas (XXI):

Art. 56. À Secretaria de Estado do Planejamento, como órgão central dos Sistemas de Planejamento Estratégico, de Informações Estatísticas, de Gestão Organizacional e de Geografia e Cartografia, compete:” (NR)

(...)

V - **acompanhar, avaliar e coordenar o processo de descentralização**, desconcentração e regionalização administrativas dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, de forma articulada com os respectivos órgãos centrais sistêmicos e as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional;

VII - **promover e coordenar o Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais** e sistematizar as propostas apresentadas visando à inserção na Lei do Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias e nos Orçamentos Anuais;

XXI - **apoiar e orientar as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional na execução e implementação dos programas, projetos e ações descentralizadas e desconcentradas**, articuladamente com os respectivos órgãos centrais sistêmicos.

Para o cumprimento das suas competências, criou-se a Diretoria de Gestão da Descentralização – DIDE, órgão sistêmico de gestão organizacional que executa atividades finalísticas (Anexo VII – A da LCE nº 381/2007 e at. 2º do Regimento Interno da Secretaria de Estado de Planejamento, aprovado pelo Decreto nº 3.313 de 17/06/2010)

Esta Diretoria coordena e acompanha a elaboração/revisão dos Planos de Desenvolvimento Regionais (PDR) e articula-se com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs) e as Secretarias Setoriais, identificando problemas e buscando soluções, por meio dos instrumentos de contrato de gestão e da avaliação do desempenho dos órgãos públicos, para a efetiva descentralização.

Também busca articular-se com organismos federais e estaduais, para formulação de políticas, diretrizes, estratégias e metas, objetivando o encaminhamento de estudos e projetos de interesse do Estado, nas áreas de desenvolvimento regional e de descentralização. É ainda responsabilidade da Diretoria da Descentralização desenvolver atividades de apoio às ações do Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR).

Dentre as competências elencadas no seu Regimento Interno, destaca-se o seu papel de acompanhar, avaliar e coordenar o processo de

descentralização e ainda, orientar e avaliar a atuação das Secretarias Setoriais junto às SDRs.

Art. 21. À Diretoria de Gestão da Descentralização - DIDE, órgão normativo do Sistema Administrativo de Gestão Organizacional, compete:

(...)

XIII - **acompanhar, avaliar e coordenar** o processo de modernização, descentralização, desconcentração e regionalização administrativa;

(...)

XIV - **orientar, acompanhar e avaliar a atuação das Secretarias Setoriais junto às Secretarias de Desenvolvimento Regional - SDRs**, com ênfase no processo de descentralização de ações, programas, projetos e serviços;

Esta Diretoria se subdivide em três gerências, a Gerência de Modernização Organizacional e Contrato de Gestão (GEORG), a Gerência de Acompanhamento da Descentralização (GEADE) e a Gerência de Desenvolvimento Regional (GEDER).

**Quadro 31:** Demonstrativo das Gerências que compõem a Diretoria de Descentralização

Diretoria de Descentralização e Gerências (art. 21)	Objetivo
Modernização Organizacional e Contrato de Gestão - GEORG (art. 22)	Fomentar a modernização organizacional da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo; Estabelecer diretrizes e manuais de procedimentos
Acompanhamento da Descentralização - GEADE (art. 23)	Promover a articulação e a integração institucional dos diferentes órgãos e entidades do Estado que atuam na região; Acompanhar e avaliar os projetos de desenvolvimento regional.
Desenvolvimento Regional - GEDER (art. 24)	Elaboração de estudos e análises sobre as oportunidades de desenvolvimento para as diversas regiões do Estado

Fonte: Regimento Interno da SPG aprovado pelo Decreto nº 3.313 de 17/06/2010.

Considerando o papel fundamental da Secretaria de Estado do Planejamento - SPOG no processo de descentralização e sua competência legal de acompanhamento e avaliação da atuação das Secretarias de Desenvolvimento Regional, solicitou-se à Unidade que apresentasse a este Tribunal a descrição das ações tomadas por essa secretaria para exercer sua competência legal de supervisão das atividades executadas pelas SDRs, de 2008 a 2012 e as justificativas para não implementação do Sistema de Avaliação das SDRs, elaborado em 2010 por essa secretaria (itens 02 e 03 da Requisição nº 01 encaminhada pelo Ofício 7278/2013).

A Secretaria de Estado do Planejamento encaminhou as informações solicitadas, por meio do Ofício nº 215/2013/GABS/SPG, de 26/08/2013, fl. 125, no qual relatou as principais ações desenvolvidas pela Diretoria de Gestão da Descentralização, no período de 2008 a 2012, quais sejam, (a) Sistema de Avaliação de Desempenho; (b) Estruturação e Metodologia de elaboração dos PDRs; (c) Elaboração/revisão dos Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs); (d) Curso de Gestão de Projetos e (e) Curso de Avaliação de Resultados.

Com relação ao Sistema de Avaliação de Desempenho das SDRs, a Secretaria informou que o processo de elaboração do modelo de avaliação de desempenho das SDRs teve início em 2007, sendo constituída uma equipe de coordenação do Sistema de Avaliação de Desempenho – SAD.

A equipe consolidou os dados de desempenho do exercício de 2008 a 2010, apesar de algumas inconsistências e/ou falta de informações. Por esta razão não houve divulgação externa dos resultados, somente às SDRs.

Para dar continuidade ao processo de avaliação haveria a necessidade de recursos para diárias dos técnicos envolvidos e aquisição de um software específico.

Em julho de 2010, a Secretaria de Estado do Planejamento contratou uma empresa para locação de um sistema de gestão corporativo de planos de ação (Contrato nº 15/2010), que após algumas adaptações passou a gerenciar o Sistema de avaliação de desempenho das SDRs. Os trabalhos iniciados culminaram com a elaboração do documento “Sistema de Avaliação de Desempenho das Secretarias de Desenvolvimento Regional – SAD, elaboração do modelo de avaliação e resultados do período de 2008 a 2010”.

Com o encerramento do Contrato nº 15/2010, em dezembro de 2010, e o início da nova gestão do Governo, em 2011, a coordenação solicitou à Diretoria de Gestão da Descentralização (DIDE) a contratação de software para dar continuidade ao processo.

Em julho de 2011 foi encaminhada solicitação da Diretoria de descentralização ao Secretário de Planejamento, que não acolheu o pedido por não haver recursos financeiros para aquisição do software e continuidade do processo.

Quanto às atividades de estruturação e metodologia de elaboração dos PDRs, foi informado que esta atividade foi concluída resultando na edição da cartilha “Plano de Desenvolvimento Regional – PDR, objetivos, estrutura e metodologia de elaboração e revisão”.

No que se refere à Elaboração dos PDRs, a SPG informou que, apesar de esta atividade não ter sido concluída, em razão da rotatividade de pessoal e da falta de recursos financeiros, os PDRs foram recepcionados pela Diretoria de Descentralização, independente da metodologia e estrutura adotada.

A Secretaria informou que realizou cursos de Gestão de Projetos, de Avaliação de Resultados e encaminhou uma Relação dos Seminários Anuais de Avaliação dos Programas Governamentais, realizados somente no ano de 2009.

A pouca realização dos Seminários Anuais foi corroborada por meio de depoimentos colhidos em entrevistas com os Secretários das Unidades visitadas “in loco”, nas quais a maioria relatou não saber prestar informações sobre o assunto.

Com base nas informações e nos documentos encaminhados, a Secretaria de Estado do Planejamento demonstrou uma pequena atuação de supervisão em relação às atividades executadas pelas SDRs, entretanto, apesar de ter iniciado um trabalho no sentido de implantar um sistema de avaliação de desempenho das SDRs, não deu continuidade.

Dentre as causas para a não implantação deste sistema destaca-se a troca de governo e o contingenciamento do orçamento imposto pela Secretaria de Estado da Fazenda à SPOG, que impossibilitou a compra do software necessário (Ofício nº 215/2013/GABS/SPG, fls. 125-147).

Além disso, observou-se, por meio de visita “in loco” à Secretaria de Planejamento, que a Diretoria de Descentralização trabalha atualmente com apenas 3 servidores e 1 estagiário, o que prejudica muito a sua atuação.

Neste sentido, considerando que há uma cobrança cada vez maior da sociedade em relação aos dirigentes públicos quanto à transparência dos atos de sua gestão, dando conhecimento das políticas públicas adotadas, da forma como são gastos e investidos os recursos públicos e dos principais resultados alcançados.

Ressalta-se que um instrumento de avaliação de desempenho é uma importante ferramenta de gestão, tanto para os dirigentes públicos, que poderão pautar suas decisões em objetivos, metas e indicadores, quanto para a sociedade, que pode exercer um maior controle social por meio da divulgação e transparência dos resultados alcançados.

Além disso, considerando o papel fundamental da Secretaria de Estado do Planejamento (SPOG) no processo de descentralização e que sua competência legal de acompanhamento e avaliação da atuação das Secretarias de Desenvolvimento Regional não está sendo exercida, o modelo adotado pelo Estado torna-se enfraquecido, sugere-se.

- a) Que a Secretaria de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão cumpra com sua competência de acompanhar, avaliar e coordenar o processo de descentralização, elencadas no art. 56 da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007.

Tal media é fundamental para o fortalecimento do modelo de gestão adotado, permitindo a gestão com base em objetivos, metas e indicadores, avaliação de resultados e redução de problemas imprevistos.

## **2.5 – Achados relativos à 5ª Questão de Auditoria**

O processo de descentralização tem produzido os resultados esperados (redução das diferenças regionais, ampliação de investimentos em regiões menos desenvolvidas e aproximação do governo estadual à comunidade local)?

Para responder à quinta questão de auditoria procedeu-se a análise de variáveis como o crescimento populacional, a variação do produto interno bruto (PIB) e a variação do índice de desenvolvimento humano (IDH), de cada uma das 36 regiões do Estado de Santa Catarina, cotejando-as com o investimento *per capita* direto realizado pelo governo, no período de 2008 a 2012.

Como resultado dessas análises, verificou-se que (fls.506-514):

- a) O crescimento populacional no Estado de Santa Catarina foi maior nas regiões mais desenvolvidas e próximas ao litoral, além disso a dispersão de

valores entre as regiões mais populosas e as menos populosas também aumentou;

b) Reduziram as diferenças regionais em termos de PIB per capita, apesar de que ter havido crescimento econômico mais expressivo em regiões já desenvolvidas (Joinville, Itapiranga e Itajaí), em contraposição a baixo crescimento econômico em regiões de menores desenvolvimento (Ibirama, Tubarão e Curitiba). Esse fato revela dificuldades em alcançar os objetivos propostos pelo modelo de regionalização adotado;

c) Reduziram as diferenças regionais em termos de desenvolvimento humano. Houve maior crescimento do IDH nas regiões menos desenvolvidas do Estado;

d) O investimento *per capita* do Governo do Estado de Santa Catarina foi maior nas regiões com menor IDH.

Em síntese, como achado de auditoria restou configurado apenas manutenção do crescimento populacional acentuado nas regiões mais desenvolvidas e próximas ao litoral.

Ao responder esta quinta questão de auditoria surgiram duas outras situações encontradas que dizem respeito a: baixa participação dos membros natos e dos representantes da sociedade civil organizada nas reuniões do CDR; e baixa realização das metas escolhidas pelas comunidades nas Audiências Públicas do Orçamento Regionalizado.

#### **Limitações:**

Os dados do PIB per capita estão limitados ao ano de 2010. No site oficial do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) consta mensagem de que até o mês de dezembro de 2013 seriam divulgados os dados do PIB de 2011 dos municípios brasileiros<sup>11</sup>.

A última publicação do IDH dos municípios brasileiros se refere também ao ano de 2010 e o cálculo precedente se refere ao ano 2000.

Apesar da auditoria dispor dos dados da população e dos investimentos nos anos de 2008 a 2012, os dados do IDH e do PIB estão restritos ao ano de 2010. Em função disso, resta limitada a possibilidade de verificar os

---

<sup>11</sup> [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/estudos\\_especiais.php](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/estudos_especiais.php)

efeitos dos investimentos realizados em 2011 e 2012 na redução das desigualdades regionais.

Na verificação dos efeitos dos investimentos públicos para a modificação do PIB e do IDH, foi necessário reconhecer que existem efeitos decorrentes de variáveis exógenas ao investimento público Estadual. Há investimentos privados, decorrentes ou não de incentivos governamentais; há investimentos diretos dos governos federal e municipais, os quais não são objetos de análise desta auditoria, mas têm grande potencial de gerar modificações no tamanho populacional, no valor do PIB e/ou do IDH.

Feitos esses comentários iniciais, resta descrever as três situações encontradas:

**2.5.1 – Não se verificou desenvolvimento regional equitativo, sob o aspecto populacional, permanecendo a tendência histórica de crescimento acentuado em regiões mais desenvolvidas e próximas ao litoral, em contraposição aos objetivos da descentralização contidos nos arts. 1º e 76, II da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007.**

O Governo do Estado de Santa Catarina, ao conceber o modelo de regionalização adotado com a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional tinha alguns objetivos dentre os quais são relevantes: a redução das diferenças regionais, a ampliação dos investimentos em regiões menos desenvolvidas e a aproximação do governo estadual da comunidade local.

Na Lei Complementar (estadual) nº 381/2007, arts. 1º e 76, encontram-se algumas disposições que sinalizam os objetivos do Governo com a criação das SDRs e se coadunam com os objetivos mencionados. Expressamente dizem o seguinte:

Art. 1º A estrutura organizacional da Administração Pública Estadual deverá desburocratizar, descentralizar e desconcentrar os circuitos de decisão, melhorando os processos, a colaboração entre os serviços, o compartilhamento de conhecimentos e a correta gestão da informação, para garantir a prestação eficiente, eficaz, efetiva e relevante dos serviços públicos, visando tornar o Estado de Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável, nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica, **promovendo a redução das desigualdades entre cidadãos e entre regiões**, elevando a qualidade de vida da sua população.  
(...)

Art. 76. As Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, no âmbito das respectivas regiões administrativas, atuarão como:

I - agências de desenvolvimento regional, na forma especificada no § 1º do art. 2º desta Lei Complementar;

**II - articuladoras da transformação, nas suas respectivas regiões, em territórios de desenvolvimento sustentável e de bem-estar social;**

III - motivadoras do desenvolvimento econômico e social, enfatizando o planejamento, o fomento e a geração de emprego e renda;

IV - indutoras do engajamento, integração e participação da sociedade civil organizada; e

V - colaboradoras na sistematização das propostas formuladas no Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais e nas audiências do Orçamento Regionalizado.

É importante também trazer à fundamentação a Exposição de Motivos que encaminhou a proposta de reestruturação da administração pública do Estado em janeiro de 2003, pois lá se encontram também arrolados os objetivos subjacentes ao modelo de regionalização concebido e posteriormente adotado.

Dentre os objetivos do modelo está o de reduzir as diferenças regionais, enfocando também a solução do problema da litoralização.

Trecho da referida Exposição de Motivos é, a seguir, transcrita:

A reestruturação ora proposta, centrada nos objetivos do “Plano 15”, tem fundo ético buscando a democratização das ações e transparência. Visa ao amplo engajamento e participação das comunidades com a regionalização do Orçamento, do Planejamento, da fiscalização e das ações. Como amplamente divulgado, ela tem um objetivo econômico-social: o de combater a litoralização, que vem esvaziando dramaticamente o campo, deformando as cidades litorâneas, bem como reequilibrar, harmonicamente, a população catarinense em todo o território, com qualidade de vida que é o objetivo do seu programa de governo.

A mais recente diagnose, colhida no período de campanha eleitoral, revelou que Santa Catarina tornou-se, nos últimos anos, um dos estados campeões nacionais de êxodo rural, face à centralização governamental e a consequente ausência de políticas regionais de desenvolvimento agropecuário, gerando uma crise urbana, caracterizada pelo desemprego, subemprego, favelização, subnutrição e criminalidade, exigindo necessária e inadiável reestruturação.

(Documento integral anexo às fls 256-257)

Como se extrai da Exposição de Motivos, o crescimento populacional do Estado de Santa Catarina concentrado no litoral foi um dos objetivos do processo de descentralização administrativa. Contudo, a redução das desigualdades regionais em termos de crescimento populacional não foi

constatada ao longo dos anos posteriores à adoção do modelo descentralizado de gestão.

Como evidências, demonstra-se nos próximos quadros que, no período de 2000 a 2012 houve um crescimento populacional do Estado de 19,2% impulsionado por regiões litorâneas e mais desenvolvidas.

Analisando-se os indicadores de desvio-padrão e o coeficiente de variação<sup>12</sup> verifica-se que a dispersão das populações regionais do Estado aumentou, uma vez que o coeficiente de variação passou de 0,99 no ano 2000 para 1,07, no ano de 2012. Isso significa que as populações das 36 regiões de Santa Catarina estão, em 2012, mais dispersas da média do que em 2000.

**Quadro 32:** Números da população regional de Santa Catarina

Nº SDR	Santa Catarina e Secretarias de Desenvolvimento Regional	Censo 2000	Estimativa 2008	Censo 2010	Estimativa 2012
	<b>Santa Catarina (Total)</b>	<b>5.356.360</b>	<b>6.052.587</b>	<b>6.178.603</b>	<b>6.383.286</b>
1	SDR-São Miguel d'Oeste	65.170	67.074	66.800	67.219
2	SDR-Maravilha	69.484	75.881	75.425	76.540
3	SDR-São Lourenço d'Oeste	45.084	46.442	44.617	44.716
4	SDR-Chaçapécó	189.782	215.772	225.459	231.787
5	SDR-Xanxerê	133.483	142.254	143.205	145.944
6	SDR-Concórdia	89.939	95.686	94.248	95.089
7	SDR-Joaçaba	116.411	116.771	123.026	124.862
8	SDR-Campos Novos	54.071	55.070	58.139	58.603
9	SDR-Videira	95.973	104.572	103.945	105.336
10	SDR-Caçador	96.205	104.523	103.504	105.136
11	SDR-Curitibanos	61.559	66.012	63.980	64.709
12	SDR-Rio do Sul	84.491	96.163	98.359	100.653
13	SDR-Ituporanga	61.483	65.020	64.613	65.256
14	SDR-Ibirama	64.014	72.057	71.185	72.743
15	SDR-Blumenau	330.349	377.213	384.442	427.912
16	SDR-Brusque	153.149	198.602	209.704	220.546
17	SDR-Itajaí	394.137	501.958	549.047	556.511
18	SDR-Grande Florianópolis	724.272	848.305	864.914	916.569
19	SDR-Laguna	115.760	125.478	126.205	130.120
20	SDR-Tubarão	152.208	165.882	167.130	170.733
21	SDR-Criciúma	344.778	381.154	389.798	397.652
22	SDR-Araranguá	160.349	174.574	180.493	183.931
23	SDR-Joinville	530.503	609.694	638.021	663.897
24	SDR-Jaraguá do Sul	167.503	208.754	221.152	230.389
25	SDR-Mafra	208.976	230.351	225.625	228.438
26	SDR-Canoinhas	122.794	130.656	128.097	129.127
27	SDR-Lages	237.201	247.041	229.557	231.762
28	SDR-São Joaquim	50.075	53.697	53.694	54.327

<sup>12</sup> O coeficiente de variação é usado para analisar a dispersão em termos relativos a seu valor médio quando duas ou mais séries de valores apresentam unidades de medida diferentes. Dessa forma, podemos dizer que o coeficiente de variação é uma forma de expressar a variabilidade dos dados excluindo a influência da ordem de grandeza da variável.

29	SDR-Palmitos	63.479	67.586	66.027	66.618
30	SDR-Dionísio Cerqueira	50.576	51.854	50.478	50.173
31	SDR-Itapiranga	35.029	37.707	36.793	37.150
32	SDR-Quilombo	22.744	22.444	20.951	20.826
33	SDR-Seara	47.953	48.820	47.448	47.545
34	SDR-Taió	53.738	57.514	56.832	57.394
35	SDR-Timbó	107.958	126.523	132.053	138.150
36	SDR-Braço do Norte	55.680	63.483	63.637	64.923
	<b>Média</b>	<b>148.787,78</b>	<b>168.127,42</b>	<b>171.627,86</b>	<b>177.313,50</b>
	<b>Desvio-padrão</b>	<b>147.078,48</b>	<b>173.917,62</b>	<b>180.985,76</b>	<b>190.483,22</b>
	<b>Coefficiente de variação</b>	<b>0,99</b>	<b>1,03</b>	<b>1,05</b>	<b>1,07</b>

Fonte: SANTA CATARINA, Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/DAE) a partir de dados do IBGE e Secretaria de Estado do Planejamento/Diretoria de Estatística, Geografia e Cartografia

Constatou-se, também, que os maiores crescimentos populacionais ao longo do período (2000 a 2012) ocorreram em regiões litorâneas do centro e norte do Estado. Tais regiões já eram bem desenvolvidas, como por exemplo: Itajaí, Brusque, Jaraguá do Sul, Timbó, Joinville e Grande Florianópolis.

Por outro lado, os decrescimentos populacionais são constatados nas regiões historicamente menos desenvolvidas e mais distantes do litoral, por exemplo: Quilombo, Lages, São Lourenço d'Oeste e Dionísio Cerqueira.

**Quadro 33:** Evolução da variação da população regional de Santa Catarina

Nº SDR	Santa Catarina e Secretarias de Desenvolvimento Regional	Variação 2000 - 2010		Variação 2000 - 2012		Variação 2008 - 2012	
		Valor	Ordem	Valor	Ordem	Valor	Ordem
	<b>Santa Catarina (Total)</b>	<b>15,4%</b>		<b>19,2%</b>		<b>5,5%</b>	
1	São Miguel d'Oeste	2,5%	31	3,1%	31	0,2%	24
2	Maravilha	8,6%	16	10,2%	16	0,9%	20
3	São Lourenço d'Oeste	-1,0%	33	-0,8%	33	-3,7%	34
4	Chapecó	18,8%	7	22,1%	7	7,4%	8
5	Xanxerê	7,3%	21	9,3%	21	2,6%	16
6	Concórdia	4,8%	27	5,7%	27	-0,6%	26
7	Joaçaba	5,7%	24	7,3%	24	6,9%	9
8	Campos Novos	7,5%	20	8,4%	20	6,4%	10
9	Videira	8,3%	17	9,8%	17	0,7%	21
10	Caçador	7,6%	19	9,3%	19	0,6%	22
11	Curitibanos	3,9%	30	5,1%	30	-2,0%	31
12	Rio do Sul	16,4%	8	19,1%	8	4,7%	12
13	Ituporanga	5,1%	25	6,1%	25	0,4%	23
14	Ibirama	11,2%	13	13,6%	13	1,0%	19
15	Blumenau	16,4%	9	29,5%	9	13,4%	1
16	Brusque	36,9%	2	44,0%	2	11,0%	2
17	Itajaí	39,3%	1	41,2%	1	10,9%	3
18	Grande Florianópolis	19,4%	6	26,6%	6	8,0%	7
19	Laguna	9,0%	15	12,4%	15	3,7%	14
20	Tubarão	9,8%	14	12,2%	14	2,9%	15
21	Criciúma	13,1%	11	15,3%	11	4,3%	13
22	Araranguá	12,6%	12	14,7%	12	5,4%	11
23	Joinville	20,3%	5	25,1%	5	8,9%	6

24	Jaraguá do Sul	32,0%	3	37,5%	3	10,4%	4
25	Maíra	8,0%	18	9,3%	18	-0,8%	27
26	Canoinhas	4,3%	28	5,2%	28	-1,2%	28
27	Lages	-3,2%	35	-2,3%	35	-6,2%	35
28	São Joaquim	7,2%	22	8,5%	22	1,2%	18
29	Palmitos	4,0%	29	4,9%	29	-1,4%	29
30	Dionísio Cerqueira	-0,2%	32	-0,8%	32	-3,2%	33
31	Itapiranga	5,0%	26	6,1%	26	-1,5%	30
32	Quilombo	-7,9%	36	-8,4%	36	-7,2%	36
33	Seara	-1,1%	34	-0,9%	34	-2,6%	32
34	Taió	5,8%	23	6,8%	23	-0,2%	25
35	Timbó	22,3%	4	28,0%	4	9,2%	5
36	Braço do Norte	14,3%	10	16,6%	10	2,3%	17

Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/DAE).

Como demonstrado, verifica-se que ainda persiste o fenômeno conhecido como litoralização.

As possíveis causas da frustração em alcançar tal resultado, com a adoção do modelo de descentralização, não foram identificados pela equipe de auditoria, até porque podem estar associados à fatores exógenos à atuação do Governo do Estado.

Nesse sentido, cumpre registrar que a análise da evolução do PIB per capita, do IDH e do investimento per capita do Governo do Estado não corroboram com o presente achado de auditoria, daí o motivo pelo qual não foi possível determinar ou inferir sobre as possíveis causas, já que elas extrapolariam o escopo da auditoria.

O principal efeito da situação encontrada indica que o modelo de regionalização adotado não produziu o resultado esperado no que tange a litoralização.

Para que o problema seja minimizado, recomenda-se:

- a) Intensificar os investimentos que apresentem maior potencial para reduzir o problema da litoralização no Estado.

**2.5.2 – Baixa participação dos membros natos e dos representantes da sociedade civil organizada nas reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento Regional ocorridas no exercício de 2012, demonstrando incapacidade de cumprir o previsto nos arts 2º, § 1º e 76, IV, ambos da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007.**

Após realizar a tabulação dos dados remetidos pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional, em resposta ao Ofício Circular nº 10.049/2013, item 5 da Requisição nº 02/2013, constatou-se, como demonstra o Quadro 32, uma baixa participação dos membros natos e representantes da sociedade civil organizada nas reuniões do CDR ocorridas no ano de 2012.

**Quadro 34:** Média de ausências nas reuniões do CDR de 2012

	Prefeitos	Presidentes de Câmara	Representantes da Sociedade Civil 1	Representantes da Sociedade Civil 2	Representantes da Sociedade (Média)
Média de Ausências nas reuniões do CDR	38,6%	62,8%	58,7%	62,0%	60,3%

Fonte: SDRs, em resposta ao item 05 da Requisição encaminhada por meio do Ofício nº 10.049/13.

De acordo com o § 1º do art. 2º da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007:

§ 1º Para os fins do disposto nesta Lei Complementar, Agência de Desenvolvimento Regional é o **órgão descentralizado** da estrutura do Estado **capaz de induzir e motivar o engajamento, a integração e a participação da sociedade organizada** para, de forma planejada, implementar e executar políticas públicas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento econômico sustentável para a geração de novas oportunidades de trabalho e renda, promovendo a equidade entre pessoas e entre regiões. (grifos propositais)

A mesma Lei Complementar, em outro dispositivo, reforça a sua vocação para induzir e motivar o engajamento, a integração e participação da sociedade organizada da região em prol do desenvolvimento regional:

Art. 76. As Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, no âmbito das respectivas regiões administrativas, atuarão como:

- I - agências de desenvolvimento regional, na forma especificada no § 1º do art. 2º desta Lei Complementar;
- II - articuladoras da transformação, nas suas respectivas regiões, em territórios de desenvolvimento sustentável e de bem-estar social;
- III - motivadoras do desenvolvimento econômico e social, enfatizando o planejamento, o fomento e a geração de emprego e renda;
- IV - **indutoras do engajamento, integração e participação da sociedade civil organizada**; e
- V - colaboradoras na sistematização das propostas formuladas no Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais e nas audiências do Orçamento Regionalizado. (grifo proposital)

Apesar da orientação legal, o que a equipe de auditoria constatou contradiz ao desejo legislativo, eis que a baixa participação dos membros natos e

dos representantes da sociedade civil, nas reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento Regionais, revela não estar havendo o engajamento, a interação e a participação da sociedade organizada na instância mais elevada do modelo de regionalização concebido pelo Governo do Estado.

Não há um critério objetivo sobre o índice de presença ou de falta às reuniões. Contudo, não é difícil concordar que ausências acima de 25% comprometem a participação do membro do CDR.

Com o objetivo de dar credibilidade ao presente achado de auditoria, importa discorrer sobre o tratamento dos dados remetidos pelas SDRs, em resposta ao item 5 da Requisição nº 02/2013.

As SDRs encaminharam 1514 registros, que se referem ao status de frequência dos membros dos CDRs às reuniões ordinárias e extraordinárias ocorridas em 2012.

Os registros em branco foram excluídos e as inconsistências ou registros informados fora do padrão foram ajustados, restando 1509 registros, equivalentes à 178 reuniões.

Os resultados da tabulação são detalhados por SDR no próximo quadro:

**Quadro 35:** Ausências dos membros natos e representantes da sociedade civil nas reuniões do CDR de 2012

Nº	SDR Nome	PREFEITO		PRES. CÂMARA		REP.SOC.CIV. 1		REP.SOC.CIV. 2		Reuniões de 2012
		Ausências	%	Ausências	%	Ausências	%	Ausências	%	
1	São Miguel d'Oeste	7	33%	13	62%	12	57%	11	52%	21
2	Maravilha	36	32%	60	54%	51	46%	35	32%	111
3	São Lourenço d'Oeste	13	32%	30	73%	21	51%	25	61%	41
4	Chapecó	8	22%	18	50%	18	50%	17	47%	36
5	Xanxerê	69	38%	113	62%	131	72%	137	75%	182
6	Concórdia	1	6%	13	72%	0	0%	0	0%	18
7	Joaçaba	15	23%	32	49%	42	65%	45	69%	65
8	Campos Novos	18	45%	26	65%	31	78%	27	68%	40
9	Videira	13	46%	18	64%	14	50%	20	71%	28
10	Caçador	6	17%	16	46%	22	63%	16	46%	35
11	Curitibanos	0	0%	10	40%	11	44%	13	52%	25
12	Rio do Sul	14	29%	38	78%	30	61%	31	63%	49
13	Ituporanga	33	46%	40	56%	38	53%	37	51%	72
14	Ibirama	8	15%	12	22%	14	25%	14	25%	55
15	Blumenau	25	56%	20	49%	18	44%	16	36%	45
16	Brusque	19	48%	31	78%	28	70%	26	65%	40
17	Itajaí	29	64%	42	93%	31	69%	38	84%	45
18	Grande Florianópolis	63	61%	90	87%	79	76%	80	77%	104
19	Laguna	Não respondeu ao Ofício Circular								0
20	Tubarão	23	66%	32	91%	17	49%	29	83%	35
21	Criciúma	Não respondeu ao Ofício Circular								0
22	Araranguá	3	20%	5	33%	1	7%	5	33%	15

23	Joinville	19	40%	37	77%	35	73%	36	75%	48
24	Jaraguá do Sul	11	37%	23	77%	11	37%	19	63%	30
25	Mafra	Não respondeu tempestivamente ao Ofício Circular								0
26	Canoinhas	41	76%	47	87%	48	89%	53	98%	54
27	Lages	22	37%	24	40%	37	62%	30	50%	60
28	São Joaquim	6	20%	17	57%	26	87%	13	43%	30
29	Palmitos	31	48%	40	63%	43	67%	58	91%	64
30	Dionísio Cerqueira	3	17%	12	67%	2	11%	15	83%	18
31	Itapiranga	8	53%	12	80%	10	67%	14	93%	15
32	Quilombo	5	28%	8	44%	10	56%	13	72%	18
33	Seara	4	10%	16	40%	19	48%	25	63%	40
34	Taió	11	46%	12	50%	9	38%	14	58%	24
35	Timbó	13	38%	31	91%	17	50%	16	47%	34
36	Braço do Norte	Não respondeu ao Ofício Circular								0

Fonte: a instrução, com base nos dados remetidos pelas SDRs em resposta à Requisição nº 02/2013.

As prováveis causas para este achado também estão associadas ao descrédito quanto a importância do CDR na definição das prioridades de investimento do governo e, associado a isso, a percepção de que o Conselho de Desenvolvimento Regional exerce apenas um papel homologatório no processo de definição dos projetos a serem contemplados com recursos orçamentários do Estado.

Como efeitos decorrentes da baixa participação nas reuniões do CDR tem-se: (a) deliberação de projetos de interesse regional sem o nível de discussão adequado; (b) baixo comprometimento da região com os projetos deliberados pelo CDR; e (c) pouco embate em torno dos projetos discutidos, repercutindo negativamente na definição das prioridades regionais.

O desejado aumento do índice de participação dos membros natos e representantes da sociedade civil organizada nas reuniões do CDR pode ser alcançado mediante observação das seguintes recomendações:

- a) Promover ações que aumentem a participação dos membros do CDR e também da comunidade regional, art. 2º, § 1º da LCE 381/2007;

**2.5.3 – Baixa realização das metas escolhidas pelas comunidades nas Audiências Públicas Regionais promovidas pelo Poder Legislativo de Santa Catarina, demonstrando dissonância com o previsto no art. 2º, II da Lei Complementar (estadual) nº 381/2007, c/c Anexo de Metas de Prioridades da LDO dos exercícios de 2008 a 2012.**

De acordo com Lei Complementar (estadual) nº 381/2007 (art. 2º, II) as secretarias regionais devem ter o papel de executar as políticas públicas do Estado, nas suas respectivas regiões, cabendo-lhes também a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle, de forma articulada com as Secretarias de Estado Setoriais.

Nesse sentido a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), anualmente, pontifica o seguinte:

**As prioridades da administração pública estadual priorizadas em Audiências Públicas do Orçamento Estadual Regionalizado terão precedência na alocação dos recursos no projeto de lei orçamentária para o exercício**, atendidas, primeiramente, as despesas com as obrigações constitucionais e legais e com as despesas básicas referenciadas no parágrafo único do art. 16, parágrafo único desta Lei, **não se constituindo, todavia, em limites para a programação das despesas**. (grifo nosso).

Inicialmente, já se observa que o legislador estadual estabeleceu preferência à execução do orçamento pelas regionais, estabelecendo o caráter participativo e democrático da gestão, bem como o aspecto decisório e vinculativo das manifestações realizadas no âmbito da sociedade delimitada pelas regionais catarinenses.

Deste modo, a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), anualmente, representada pela Comissão de Finanças e Tributação e Comissão do Orçamento Estadual apresentou por meio de Audiências Públicas realizadas no âmbito das Regionais as reivindicações das comunidades catarinenses, cumprindo os mandamentos constitucionais estabelecidas no art. 165 da Constituição Federal, bem como nos artigos 47 da Constituição Estadual e art. 48, I da LRF. Essas exigências, consolidadas e publicadas no sítio eletrônico da ALESC ([www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br)), com sua execução, serviram para elencar prioridades para constituir metas fixadas no orçamento no decorrer do quinquênio 2008/2012.

Em atendimento ao Princípio do Orçamento Participativo, o qual se defluiu das normas supracitadas, foram realizadas audiências públicas regionais, as quais contaram com a participação de representantes da sociedade catarinense oriundos de todos os municípios, concernentes às regiões abrangentes às respectivas Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDRs).

Nessas audiências públicas regionalizadas foram definidas as ações espalhadas pelas áreas de abrangência das 36 SDRs. Essas ações serviram como prioridade na execução orçamentária nos termos da norma supracitada, portanto, deveriam compor as respectivas Leis Orçamentárias de cada exercício subsequente.

A partir disso, a equipe de auditoria realizou a avaliação das metas propostas pela sociedade nas audiências públicas e a consequente verificação da efetividade das ações, por ocasião da execução orçamentária dos respectivos exercícios financeiros. Tal análise poderá evidenciar o rumo das metas elencadas no âmbito das SDRs, bem como poderá demonstrar se a gestão estabelecida por meio das regionais propostas pelo Poder Executivo está surtindo os efeitos almejados, ou seja, se as realizações das políticas de governo que foram solicitadas pelas próprias comunidades catarinenses dessas regiões justificam a presença de tal estrutura administrativa descentralizada.

No próximo quadro consta a demonstração do alcance das metas estabelecidas pelas comunidades:

**Quadro 36:** Metas Regionalizadas Escolhidas em Audiência Pública (Quinquênio 2008/2012)

Exercício	Metas escolhidas (subações)	Metas realizadas (subações)	% realizado	Valor orçado R\$ (milhões)	Valor realizado R\$ (milhões)	% realizado
2008	121	43	35,53	84.861	79.272	93,41
2009	112	31	27,67	151.382	82.730	54,65
2010	98	25	25,51	64.322	55.631	86,48
2011	113	23	20,35	179.500	98.190	54,70
2012	162	34	20,98	180.020	80.661	44,80

Fonte: Relatório ALESC – [www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br)- 2008/2012 e PCG 2008/2009/2010/2011 e 2012

Inicialmente, as audiências públicas de 2008 resultaram em 121 subações que foram eleitas e deveriam ser incluídas nos orçamento fiscal e da seguridade social. Dessas ações, ao se analisar a execução orçamentária

vislumbrou-se que 43 metas escolhidas pela comunidade foram iniciadas ou realizadas no decorrer do exercício, portanto, 35,53% do planejado inicialmente.

Já em 2009, a execução das prioridades escolhidas atingiu apenas 31 ações, correspondente a 27,67% das metas propostas. A partir de 2009, observa-se uma queda vertiginosa da execução das ações, ao ponto do exercício de 2011 atender apenas 23 prioridades das 113 escolhidas pela população, perfazendo o pior desempenho do período, tanto em percentuais quanto em ações realizadas.

No que se relaciona ao exercício de 2012, observou-se que 162 metas foram postas pela sociedade catarinense, todavia, apenas 34 deram início ou foram executadas, pontuando em apenas 20,98% do total das metas.

Além disso, cumpre citar que muitas ações selecionadas não foram incluídas no orçamento. Diante disso, foram analisadas as subações atinentes ao Relatório da ALESC supracitado, consideradas aquelas referentes somente ao orçamento fiscal e da seguridade social, entretanto, o próprio Relatório evidencia que algumas subações propostas em Audiência Pública não compuseram sequer o Orçamento, como no caso da LOA 2012, das subações 012261, 012307, 012205 e 012206.

Cumpre destacar que, a responsabilidade pela execução orçamentária não necessariamente foi atribuída a SDR correspondente a meta, posto que a divisão demonstrada no orçamento relacione o interesse prioritário geográfico regional, estabelecido por representantes da comunidade pertencentes à área de abrangência da própria Secretaria. Todavia, conforme se deflui da norma que institui as regionais, o planejamento, acompanhamento e o controle, deve ser realizado em consonância com as secretarias setoriais.

Inobstante o aspecto programático da despesa orçamentária, bem como a falta de critérios para a fixação dos custos das ações, cumpre destacar que, de acordo com o quadro anterior, em 2012, foram orçados para todas as 162 subações escolhidas um montante de R\$ 180,02 milhões alocados inicialmente. Analisando o valor empenhado nas 34 subações citadas anteriormente, R\$ 80,66 milhões, verifica-se que este corresponde a 44,80% do valor inicialmente orçado para as 162 subações. Diante disso, infere-se que as ações definidas no orçamento foram subestimadas no tocante as metas financeiras para sua execução.

Tal situação se tornou um paradigma em todo o período ora analisado, pois há falta de critérios para alocação de recursos para realização das metas escolhidas pelas regionais já se vislumbrava desde 2008, ressalta-se que, neste exercício se gastou 93,41% dos valores planejados para realização de apenas 35,53% das metas.

Destarte, além da programação em valores não condizentes com o custo do projeto ou atividade, o baixo índice de realização das preferências estabelecidas pela sociedade catarinense por meio das audiências públicas vem cooperando de forma decisiva para a desmotivação da participação da população em tais eventos.

Neste contexto, convém trazer à tona uma frase extraída do Parágrafo único, do art. 1º da Constituição Federal, que representa a essência da República Federativa do Brasil, e que, por estar inserido no contexto da presente análise, representa o poder-dever do Administrador Público, qual seja: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Tal prática acaba por afetar o referido instrumento de democracia e transparência de gestão, prejudicando a sociedade catarinense no pleno exercício do dispositivo constitucional supracitado. Frise-se a gestão participativa realizada por meio das audiências públicas regionalizadas vai ao encontro da proposta de descentralização empreendida pelo poder Executivo.

Pelo exposto, conclui-se como causas mais evidentes da baixa realização das metas regionalizadas o fato de que o seu planejamento, acompanhamento e controle deve ser realizado em consonância com as secretarias, que acabam sobrepondo seus interesses aos regionais. Ademais, contribui para o problema a ausência de critérios para associar a alocação de recursos orçamentários às metas escolhidas pelas comunidades regionais.

O presente achado coloca em dúvida a real necessidade do Estado em despender tanto recursos para manter uma estrutura administrativa que comporte as atuais 36 secretarias regionais. Reforça também a necessidade de uma melhor análise desta estrutura o momento atual, em que o Estado enfrenta diversas situações que ensejarão significativo dispêndio de recursos públicos, como é o caso da saúde e educação, mais especificamente, no que se relaciona a situação

da estrutura das escolas e a implantação de uma remuneração digna ao professor catarinense.

Diante de todo exposto, restam as seguintes recomendações:

- a) Que o Governo execute as metas escolhidas pelas comunidades nas Audiências Públicas Regionais e consignadas no Anexo de Metas de Prioridades da LDO;

## **2.6 – Considerações Finais em razão dos achados de auditoria**

A presente auditoria buscou avaliar o modelo de regionalização adotado pelo Governo do Estado, por meio das Secretarias de Desenvolvimento Regionais. Para isso foi verificada a alocação de recursos públicos para manutenção e investimento; a adequação da estrutura existente; a gestão; e o alcance dos objetivos pretendidos pelo modelo de regionalização.

No que se refere à aplicação dos recursos públicos, identificou-se um alto percentual de gastos com manutenção das secretarias regionais, em detrimento das despesas apropriadas às funções finalísticas, o que não contribui para que as secretarias cumpram com sua principal finalidade de “agências do desenvolvimento regional”. Isto pode ser consequência do grande número de secretarias regionais e do superdimensionamento dos serviços administrativos, os quais absorvem a maior parte dos recursos orçamentários disponíveis para a região (item 2.1.1 deste relatório).

Outro achado de auditoria decorrente da análise orçamentária e financeira foi a constatação de centralização dos recursos nas secretarias setoriais, em detrimento da pretendida descentralização (item 2.1.2). Este achado revelou afronta ao modelo de regionalização idealizado pela Lei Complementar (estadual) nº 381/2007, prejudicando o efetivo desenvolvimento da comunidade local, o respeito às diferenças regionais e o atendimento das necessidades da sociedade civil organizada.

Em relação a discussão da atual estrutura de 36 Secretarias de Desenvolvimento, buscou-se discutir os critérios estabelecidos para a sua criação e chegou-se à conclusão de que, pela ausência de fundamentação técnica para a definição do número das SDRs, bem como pela contradição entre a escassez de

recursos para fazer frente aos diversos problemas enfrentados pela sociedade e a inércia do Governo do Estado na discussão do assunto, é absolutamente necessário a discussão acerca da estrutura implantada e, principalmente, a sua continuidade (item 2.2.1).

Neste sentido foi realizada uma análise sobre qual seria a repercussão financeira com uma possível redução no número de SDRs para o Estado, chegando-se ao valor de R\$ 39,1 milhões de reais por ano (2.3.1).

Em relação aos cargos gerenciais identificou-se a falta de capacidade técnica dos seus ocupantes, principalmente em razão do alto grau de discricionariedade no processo de escolha, influenciado por motivações políticas (item 2.4.1).

Além disso, verificou-se que o tempo de permanência dos dirigentes no cargo comissionado é inferior a dois anos. Isso pode prejudicar a continuidade administrativa, a qual se manifesta na interrupção de projetos, obras e ações e na mudança de prioridades e metas decorrente da troca de políticos e gestores em níveis de direção (item 2.4.2).

No que se refere ao funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDR, órgão de deliberação coletiva criado para atuar de forma a auxiliar as secretarias regionais no cumprimento da sua finalidade de agências de desenvolvimento regional, a auditoria demonstrou que esses órgãos não atuam de forma a identificar os interesses da sua região e não priorizam os projetos que deveriam ser contemplados com recursos estaduais, isto porque quase 100% dos projetos apresentados são aprovados pelos CDRs (item 2.4.3).

Em decorrência disso, observou-se a criação de uma cultura de apresentar o maior número de projetos possíveis, resultando em quantidades e valores executados muito aquém do que é apresentado ao CDR.

Foram constatados também descumprimentos legais, como a não realização das reuniões dos CDRs, a cada 30 (trinta) dias (item 2.4.4), a não disponibilização das suas atas nos *sites* das SDRs (item 2.4.5), e a ausência de parecer do comitê temático em 67% dos projetos analisados na auditoria (item 2.4.6).

Ressalta-se que em alguns dos projetos analisados, nos quais havia o parecer técnico, estes se apresentaram inadequados, com ausência de fundamentação técnica, com exposição circunstanciada da matéria, diagnóstico da situação e identificação das possíveis fontes de recursos (item 2.4.7).

No que se refere aos Comitês Temáticos, constatou-se que 82,7% dos seus membros são vinculados ao governo (estadual ou municipal), não observando a composição mínima de 1/3 de representantes não governamentais (item 2.4.8).

Ainda em relação aos problemas de gestão que não contribuem para os objetivos do modelo de descentralização, destacam-se as deficiências de articulação entre as setoriais e as SDRs, sendo citada como uma das causas a centralização de recursos orçamentários nas setoriais, o que retira a autonomia das SDRs (item 2.4.9). Corroborando, aponta-se também deficiências no monitoramento, avaliação e fiscalização das Secretarias de Desenvolvimento Regional por parte da Secretaria de Estado do Planejamento (item 2.4.10).

Por fim, procurou-se identificar se o processo de descentralização tem produzido os resultados esperados, como a redução das diferenças regionais, ampliação de investimentos em regiões menos desenvolvidas e aproximação do governo estadual à comunidade local.

A análise realizada demonstrou que permanece a tendência histórica de crescimento populacional acentuado em regiões mais desenvolvidas e próximas ao litoral, em contraposição aos objetivos da descentralização, apesar do investimento per capita do Governo do Estado ter sido maior nas regiões de menor IDH.

Ante os achados de auditoria, que relatam em síntese problemas e dificuldades na alocação dos recursos públicos, na gestão do modelo de regionalização, na adequação da estrutura existente e no alcance dos objetivos pretendidos; e, ainda, a perspectiva de que o superdimensionamento da estrutura regionalizada adotada é uma causa indireta de muitos desses problemas e dificuldades, e que, ademais, há potencial de economia com a redução do número de secretarias regionais, que pode chegar até R\$ 39,1 milhões de reais por ano, recomenda-se:

- a) Que o Governo do Estado de Santa Catarina considere a possibilidade de rever o modelo de regionalização do Estado de Santa Catarina, de forma a permitir a compatibilização entre a sua operacionalização e os fundamentos da legislação que o idealizou.

### **3. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR**

O Relatório de Instrução Preliminar DAE Nº 1/2014 da auditoria operacional nas Secretarias de Desenvolvimento Regional do Estado foi remetido em Audiência ao Governador do Estado de Santa Catarina, por meio do Ofício TC/GAP nº 211/2015, de 11/02/2015 (fls. 589) para sua manifestação sobre as situações encontradas na auditoria e possíveis determinações e recomendações, conforme o exposto na conclusão deste Relatório.

O Governador do Estado de Santa Catarina, representado pelo Secretário de Estado da Casa Civil, por meio do Ofício SCC/COJUR nº 256/2015 (fls. 594), protocolado neste Tribunal em 23/04/2015, encaminhou parecer acerca das situações encontradas.

O comentário do gestor foi o seguinte:

Cumprimentando-o, por ordem do Exmo. Governador, em atenção ao Ofício nº TC/GAP/SEG 211/2015 datado de 11.02.2015, que trata da Auditoria Operacional para avaliar o modelo de regionalização adotado pelo Governo do Estado informo que está sendo concluído o estudo para reforma administrativa que contempla alterações nas Secretarias de Desenvolvimento Regional.

Saliento, ainda, que serão levados em consideração os apontamentos realizados pelo Tribunal de Contas.

Permaneço à disposição para eventuais esclarecimentos.

Conforme texto supracitado, o Governo do Estado de Santa Catarina não se manifestou a respeito das constatações apuradas durante a realização da auditoria, permanecendo inalterados os achados e por consequência as determinações e/ou recomendações constantes do Relatório de Auditoria DAE nº 1/2014.

#### **4. CONCLUSÃO**

Considerando que a auditoria operacional compreende o exame de funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais com o objetivo de emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual e municipal, e sobre o resultado de projetos realizados pela iniciativa privada sob delegação, ou mediante contrato de gestão ou congêneres, bem como sobre o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade (art. 1º da Resolução N. TC-79/2013);

Considerando os comentários do Gestor Público acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, constantes às fls. 594;

Considerando que este Relatório será encaminhado ao Conselheiro Relator, ouvido o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para que seja proferida a decisão no Tribunal Pleno, contendo determinações e recomendações ao Gestor Público;

Considerando que o Tribunal Pleno poderá determinar ao responsável pela unidade auditada a apresentação de um Plano de Ação, estabelecendo prazos para o cumprimento das determinações e recomendações (art. 5º da Resolução N. TC-79/2013);

Considerando que as determinações e recomendações constantes da presente auditoria referem-se aos níveis setoriais, como a Secretaria de Estado do Planejamento e regionais, como as Secretarias de Desenvolvimento Regional, que compõem a atual estrutura de governo (art. 2º da Lei Complementar Estadual 381/2007);

Considerando que o Governador, como chefe do Poder Executivo e Gestor Responsável pelo atual modelo de gestão, deverá apresentar Plano de Ação, que será analisado por esta Diretoria e, se aprovado, terá a natureza de um compromisso acordado entre o Tribunal Pleno e os gestores responsáveis pelo órgão ou entidade, servindo de base para acompanhamento do cumprimento das determinações e da implementação das recomendações, autuado em processo específico de monitoramento (art. 9º, §2º da Resolução N. TC-079/2013).

A Diretoria de Atividades Especiais conclui, com fulcro nos artigos 59, inc. V e 113 da Constituição Estadual c/c artigo 1º, inc. V, da Lei Complementar (estadual) nº 202/00, sugerindo o seguinte:

**4.1** Conhecer o relatório da auditoria operacional nas Secretarias de Desenvolvimento Regional do Estado no ano de 2014.

**4.2** Conceder ao Governo do Estado de Santa Catarina o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data da publicação desta Deliberação no Diário Oficial Eletrônico – DOTC-e, com fulcro no inciso III do art. 5º da Resolução nº TCE-79/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresente a este Tribunal de Contas, Plano de Ação estabelecendo atividades, prazos e responsáveis, visando o cumprimento das determinações e a implantação das recomendações a seguir:

**4.2.1. Determinações:**

**4.2.2.1** Que as **Secretarias de Desenvolvimento Regional** estabeleçam critérios de distribuição dos recursos públicos, de forma regionalizada, levando em consideração as prioridades regionais, as cotas definidas pelo Governo do Estado e o Plano de Desenvolvimento Regional, com auxílio do Conselho de Desenvolvimento Regional (art. 11 da Lei Complementar Estadual nº 381/2007) (item 2.4.3).

**4.2.1.2** Que os **Conselhos de Desenvolvimento Regional** reúnam-se, ordinariamente e inadiavelmente, a cada 30 (trinta) dias, atendendo ao disposto no art. 14 do Decreto Estadual nº 2639/2009 (Item 2.4.4);

**4.2.1.3** Que a **Secretaria Executiva dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Regional** disponibilize no site das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional - SDR as atas das Assembleias, cumprindo o estabelecido no art. 35, V, do Decreto Estadual nº 2.639/2009 (Item 2.4.5);

**4.2.1.4** Que as **Secretarias de Desenvolvimento Regionais** somente encaminhem projetos ao Conselho de Desenvolvimento Regional que possuam parecer técnico, emitido pelo Comitê Temático, fundamentado nos termos do parágrafo único do art. 43 do RI, aprovado pelo Dec. 2639/2009 (itens 2.4.6 e 2.4.7).

**4.2.1.5** Que os **Conselhos de Desenvolvimento Regional** componham os Comitês Temáticos com no mínimo 1/3 de representantes não governamentais nos Comitês Temáticos, conforme determina o § 6º do art. 38 do Regimento Interno do CDR, aprovado pelo Decreto nº 2.639/2009 (item 2.4.8).

**4.2.1.6** Que as **Secretarias de Estado Setoriais** acompanhem o cumprimento das políticas públicas do Estado voltadas para o desenvolvimento regional das entidades vinculadas e das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (§ 1º, art. 7º da LCE 381/2007) (item 2.4.9).

**4.2.1.7** Que as **Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional** executem as normas e orientações emanadas das Secretarias de Estado Setoriais, quando se tratar de políticas públicas do Estado, voltadas para o desenvolvimento regional (§ 2º, art. 7º da LCE 381/2007) (item 2.4.9).

**4.2.1.8** Que a **Secretaria de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão** cumpra com sua competência de acompanhar, avaliar e coordenar o processo de descentralização, elencadas no art. 56 da Lei Complementar Estadual nº 381/2007 (item 2.4.10).

#### **4.2.2. Recomendações:**

**4.2.2.1** Que o Governo estabeleça critérios técnicos para ampliar a descentralização orçamentária e financeira de recursos, transferindo efetivamente a responsabilidade sobre a execução das prioridades regionais, atendendo ao previsto nos artigos 11 e 17 da Lei Complementar Estadual nº 381/2007 (Item 2.1.2);

**4.2.2.2** Que o Governo estabeleça critérios técnicos para a definição de cotas orçamentárias e redução do contingenciamento de recursos financeiros às SDRs, transferindo efetivamente a responsabilidade sobre a execução das prioridades regionais, atendendo ao estabelecido nos artigos 11 e 17 da Lei Complementar Estadual nº 381/2007 (Item 2.1.3);

**4.2.2.3** Que o Governo reduza as despesas com a função Administração das SDRs, contribuindo para a liberação de recursos financeiros para investimentos em áreas finalísticas, para que as Secretarias cumpram com sua finalidade de agências do desenvolvimento regional que os recursos sejam aplicados em investimentos que tragam benefícios diretos ao cidadão. (item 2.1.1).

**4.2.2.4** Que o Governo reavalie o quantitativo de SDRs, a partir da adoção de fundamentos técnicos e de critérios objetivos que levem em consideração a minimização de desperdícios de recursos públicos e a maximização de rentabilidade social, em observância ao princípio da eficiência previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal/1988 (item 2.2.1).

**4.2.2.5** Que o Governo reavalie o quantitativo de SDRs, a partir de critérios objetivos, com a perspectiva de minimizar os problemas operacionais identificados nesta auditoria e o custo de manutenção do modelo vigente, observando os princípios da eficiência e da economicidade expressos na Constituição Federal/1988 (item 2.3.1).

**4.2.2.6** Que o Governo regulamente o perfil dos cargos comissionados dos gerentes das Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional,

estabelecendo critérios técnicos de experiência e formação profissional para nomeação dos principais cargos de comando da regionalização, limitando as nomeações de caráter exclusivamente político (item 2.4.1).

**4.2.2.7** Que o Governo destine as cotas orçamentárias e financeiras para as Secretarias de Desenvolvimento Regional, para que possam cumprir com a finalidade para a qual foram criadas, de acordo com o art. 76 da LCE nº 381/2007 (item 2.4.3).

**4.2.2.8** Que o Governo intensifique os investimentos que apresentem maior potencial para reduzir o problema da litoralização no Estado (item 2.5.1).

**4.2.2.9** Que o Conselho de Desenvolvimento Regional promova ações que aumentem a participação dos membros do CDR e também da comunidade regional, art. 2º, § 1º da LCE 381/2007 (item 2.5.2).

**4.2.2.10** Que o Governo execute as metas escolhidas pelas comunidades nas Audiências Públicas Regionais e consignadas no Anexo de Metas de Prioridades da LDO (item 2.5.3).

É o Relatório.

Diretoria de Atividades Especiais, em 19 de maio de 2015.

MARCIA ROBERTA GRACIOSA  
Auditor Fiscal de Controle Externo

ALESSANDRO DE OLIVEIRA  
AUDITOR FISCAL DE CONTROLE EXTERNO

NÉVELIS SCHEFFER SIMÃO  
DIRETOR DA DCE

De acordo:

OSVALDO FARIA DE OLIVEIRA  
COORDENADOR

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

ROBERTO SILVEIRA FLEISCHMANN  
Diretor

## APÊNDICE 1

### MODELO DE PLANO DE AÇÃO

<b>Órgão:</b>	
<b>Decisão n.</b>	<b>Processo:</b>

**ORIENTAÇÕES:**

1. Art. 6º da Resolução nº TC 79/2013 - Plano de Ação é o documento elaborado pela unidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações, que indique os responsáveis e estabeleça os prazos para realização de cada ação.
2. A informação que deve ser colocada na coluna “medidas a serem adotadas” deve ser uma medida adotada entre a execução da auditoria e a apresentação do plano de ação que tenha cumprido a determinação ou que venha a ser adotada a partir da apresentação deste plano.
3. O prazo de implementação deve ser uma data final, por exemplo: até 31/03/2014.
4. Na coluna “responsável” deve ser colocado o nome, o setor, o telefone e/ou e-mail de contato.
5. A citação aos anexos deve ficar na coluna “medida a ser adotada”.
6. O Plano de Ação deve ser encaminhado ao TCE preenchido, no prazo fixado na Decisão, por meio de ofício assinado pelo responsável do Órgão/Entidade.

DETERMINAÇÃO	MEDIDA(S) A SEREM ADOTADA(S)	PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO	RESPONSÁVEL(IS)
(Transcrever o item da decisão)			

RECOMENDAÇÃO	MEDIDA(S) A SEREM ADOTADA(S)	PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO	RESPONSÁVEL(IS)
(Transcrever o item da decisão)			

Responsável pelo preenchimento do Plano de Ação:	
Cargo:	Data:
Assinatura:	

**Processo n.: RLA-13/00579916**

1. Assunto: Auditoria Operacional para avaliação do modelo de regionalização adotado pelo Governo do Estado, por meio das Secretarias de Desenvolvimento Regionais
2. Responsável: João Raimundo Colombo
3. Unidade Gestora: Governo do Estado
4. Unidade Técnica: DAE

**5. Decisão n.: 0912/2016**

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

- 6.1. Conhecer o Relatório da Auditoria Operacional realizada nas Secretarias de Desenvolvimento Regional do Estado (SDRs) – atuais Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs) - no ano de 2014.
- 6.2. Conceder ao Governo do Estado de Santa Catarina o prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da publicação desta deliberação no Diário Oficial Eletrônico do TCE – DOTC-e -, com fulcro no inciso III do art. 5º da Resolução n. TC-79/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresente a este Tribunal de Contas Plano de Ação estabelecendo atividades, prazos e responsáveis, visando ao cumprimento das determinações e à implantação das recomendações a seguir:
  - 6.2.1. Determinações:
    - 6.2.1.1. Que o Governo reavalie o quantitativo de ADR, a partir da adoção de fundamentos técnicos e de critérios objetivos que levem em consideração a minimização de desperdícios de recursos públicos e a maximização de rentabilidade social, em observância ao princípio da eficiência previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal (item 2.2.1 do Relatório de Instrução DAE n. 009/2015);
    - 6.2.1.2. Que o Governo reavalie o quantitativo de ADR, a partir de critérios objetivos, com a perspectiva de minimizar os problemas operacionais identificados nesta auditoria e o custo de manutenção do modelo vigente, observando os princípios da eficiência e da economicidade previstos nos arts. 37, caput, e 70, caput, da Constituição Federal (item 2.3.1 do Relatório DAE);
    - 6.2.1.3. Que o Governo regulamente o perfil dos cargos comissionados dos gerentes das ADRs, estabelecendo critérios técnicos de experiência e formação profissional para nomeação dos principais cargos de comando da regionalização, limitando as nomeações de caráter exclusivamente político (item 2.4.1 do Relatório DAE, com as alterações sugeridas pela Informação DAE n. 10/2016);
    - 6.2.1.4. Que a Administração Pública Estadual promova políticas diferenciadas para equilibrar o desenvolvimento socioeconômico atendendo, principalmente, às regiões cujos municípios detenham menores valores para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), estabelecendo critérios de distribuição dos recursos públicos, de forma regionalizada, por função governamental, com a finalidade de atendimento a obras e serviços públicos, levando em consideração o IDH e outros índices que possam guardar o justo

equilíbrio socioeconômico das regiões do Estado, em atenção ao previsto no art. 11 da Lei Complementar (estadual) n. 381/2007 (item 2.4.3 do Relatório DAE, com as alterações sugeridas pela informação DAE);

6.2.1.5. Que os Conselhos de Desenvolvimento Regional se reúnam, ordinariamente e inadiavelmente, a cada 30 (trinta) dias, atendendo ao previsto no art. 14 do Decreto (estadual) n. 2.639/2009 (item 2.4.4 do Relatório DAE);

6.2.1.6. Que a Secretaria Executiva dos Conselhos de Desenvolvimento Regional disponibilize no site das Agências de Desenvolvimento Regional as atas das Assembleias, cumprindo o previsto no art. 35, V, do Decreto (estadual) n. 2.639/2009 (item 2.4.5 do Relatório DAE);

6.2.1.7. Que as Agências de Desenvolvimento Regional somente encaminhem projetos ao Conselho de Desenvolvimento Regional que possuam parecer técnico emitido pelo Comitê Temático, conforme previsto no art. 43, parágrafo único, do Regimento aprovado pelo Decreto (estadual) n. 2.639/2009 (itens 2.4.6 e 2.4.7 do Relatório DAE);

6.2.1.8. Que os Conselhos de Desenvolvimento Regional componham os Comitês Temáticos com no mínimo 1/3 de representantes não governamentais nos Comitês Temáticos, conforme previsto no art. 38, §6º, do Regimento aprovado pelo Decreto (estadual) n. 2.639/2009 (item 2.4.8 do Relatório DAE);

6.2.1.9. Que as Secretarias de Estado Setoriais acompanhem o cumprimento das políticas públicas do Estado voltadas para o desenvolvimento regional das entidades vinculadas e das Agências de Desenvolvimento Regional, conforme previsto no art. 15, I e II, da Lei Complementar (estadual) n. 381/2007 (item 2.4.9 do Relatório DAE, com as alterações sugeridas pela informação DAE);

6.2.1.10. Que as Agências de Desenvolvimento Regional executem as normas e orientações emanadas das Secretarias de Estado Setoriais, quando se tratar de políticas públicas do Estado, voltadas para o desenvolvimento regional, no modo previsto pelo art. 15, I e II, da Lei Complementar (estadual) n. 381/2007 - item 2.4.9 do Relatório DAE, com as alterações sugeridas pela informação DAE;

6.2.1.11. Que a Secretaria de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão cumpra com sua competência de acompanhar, avaliar e coordenar o processo de descentralização, conforme previsto no art. 56 da Lei Complementar (estadual) n. 381/2007 (item 2.4.10 do Relatório DAE).

## 6.2.2. Recomendações:

6.2.2.1. Que o Governo estabeleça critérios técnicos para ampliar a descentralização orçamentária e financeira de recursos, transferindo efetivamente a responsabilidade sobre a execução das prioridades regionais, atendendo ao previsto no art. 11 da Lei Complementar (estadual) n. 381/2007 (item 2.1.2 do Relatório DAE, com as alterações sugeridas pela informação DAE);

- 6.2.2.2. Que o Governo estabeleça critérios técnicos para a definição de cotas orçamentárias e redução do contingenciamento de recursos financeiros às ADRs, transferindo efetivamente a responsabilidade sobre a execução das prioridades regionais, atendendo ao previsto no art. 11 da Lei Complementar (estadual) n. 381/2007 (item 2.1.3 do Relatório DAE, com as alterações sugeridas pela informação DAE);
- 6.2.2.3. Que o Governo reduza as despesas com a função Administração das ADR, contribuindo para a liberação de recursos financeiros para investimentos em áreas finalísticas, visando ao cumprimento da sua finalidade de agências do desenvolvimento regional e que os recursos sejam aplicados em investimentos que tragam benefícios diretos aos cidadãos (item 2.1.1 do Relatório DAE);
- 6.2.2.4. Que o Governo intensifique os investimentos que apresentem maior potencial para reduzir o problema da "litoralização" no Estado (item 2.5.1 do Relatório DAE);
- 6.2.2.5. Que o Conselho de Desenvolvimento Regional promova ações que aumentem a participação dos seus membros e também da comunidade regional, conforme previsto no art. 2º, §1º, da Lei Complementar (estadual) n. 381/2007 (item 2.5.2 do Relatório DAE);
- 6.2.2.6. Que o Governo execute as metas escolhidas pelas comunidades nas Audiências Públicas Regionais e consignadas no Anexo de Metas de Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - item 2.5.3 do Relatório DAE).
- 6.3. Determinar à Diretoria de Controle de Contas de Governo (DCG) e à Diretoria de Atividades Especiais (DAE) deste Tribunal de Contas que, a partir da apresentação do Plano de Ação previsto no item 6.2 anterior, contemplem a repercussão dos seus efeitos, enquanto perdurar o monitoramento, quando do exame das contas do Governador.
- 6.4. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do Relatório de Instrução DAE n. 009/2015, da Informação DAE n. 10/2016 e do Parecer MPjTC n. 42.577/2016, ao Sr. João Raimundo Colombo - Governador do Estado de Santa Catarina, e ao Sr. Gelson Merísio - Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

7. Ata n.: 80/2016

8. Data da Sessão: 05/12/2016 – Ordinária

9. Especificação do quorum:

9.1. Conselheiros presentes: Luiz Roberto Herbst (Presidente), Adircélio de Moraes Ferreira Júnior (Relator), Wilson Rogério Wan-Dall, Herneus de Nadal, Julio Garcia e Luiz Eduardo Cherem

10. Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas: Aderson Flores

11. Auditor presente: Cleber Muniz Gavi

LUIZ ROBERTO HERBST  
Presidente

ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JÚNIOR  
Relator

Fui presente: ADERSON FLORES  
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/SC