

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL EM SANTA CATARINA

Institutional Arrangements and Trajectory of Planning in Santa Catarina

Arreglos Institucionales y Circunstancias de la Planificación en Santa Catarina

Claudia Siebert*

RESUMO

Santa Catarina tem sido um laboratório de experiências de novas institucionalidades e de planejamento territorial. De forma descontínua, o Estado contou com Associativismo Municipal, Fóruns de Desenvolvimento Regional, Regiões Metropolitanas, Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e Secretarias de Desenvolvimento Regional. Este artigo procura contribuir para o conhecimento sobre os arranjos institucionais descentralizados e o planejamento, resgatando parte da memória do planejamento em Santa Catarina. Inicialmente, abordam-se os diversos arranjos institucionais do Estado. A seguir, analisa-se o planejamento, com a consulta aos originais dos planos territoriais de 1979 a 2011, e se entrevistam os técnicos envolvidos na elaboração desses planos, que relataram, em primeira mão, sua experiência no processo. Ficou evidenciada a descontinuidade no processo de planejamento regional e de gestão do território em Santa Catarina, com avanços e retrocessos tanto na questão ambiental quanto na participação de atores não governamentais.

Palavras-chave: Planejamento regional. Arranjos institucionais. Desenvolvimento regional. Descentralização. Santa Catarina.

ABSTRACT

Santa Catarina has been a laboratory for experimentation with new institutions and territorial planning. Discontinuously, the state relied on Municipal Associations, Regional Development Boards, Metropolitan Regions, Committees of Watershed Management and Departments for Regional Development. This article search for contribute to the knowledge about the institutional arrangements and the decentralized planning in the state, rescuing the memory of planning in Santa Catarina. Initially, we approach the various institutional arrangements of the State. After that, we discussed the planning in the State, consulting the original territorial plans, from 1979 to 2011, and interviewed the technicians involved in drafting these plans, that

* Arquiteta e Urbanista, doutora em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora Titular da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Pesquisadora do Observatório do Desenvolvimento Regional (FURB) E-mail: csiebert.arq@gmail.com

Artigo recebido em setembro/2011 e aceito para publicação em dezembro/2011.

reporting firsthand experience in the process. Evidence was found of discontinuity in the process of regional planning and land management in Santa Catarina, with advances and setbacks in both environmental issues and the participation of non-state actors.

Keywords: Regional planning. Institutional arrangements. Regional development. Decentralization. Santa Catarina.

RESUMEN

Santa Catarina ha sido un laboratorio de experiencias de nuevas instituciones y de planificación territorial. Discontinuaente, el Estado tuvo Asociaciones Municipales, Consejos Regionales de Desarrollo, Regiones Metropolitanas, Comités de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Departamentos para el Desarrollo Regional. Ese artículo busca contribuir al conocimiento de los arreglos institucionales descentralizados y la planificación en el Estado, con el rescate de la memoria por parte de la planificación en Santa Catarina. Inicialmente, se dirigió a los diversos arreglos institucionales del Estado. A continuación se tomó en cuenta la planificación en el Estado, con la consulta de los planes territoriales originales, de 1979 a 2011, y se entrevistó a los técnicos involucrados en la elaboración de estos planes, que informaron, de primera mano, sus experiencias en el proceso. Se quedó evidenciada la discontinuidad en el proceso de planificación regional y gestión territorial en Santa Catarina, con avances y retrocesos tanto en las cuestiones ambientales como en la participación de actores no gubernamentales.

Palabras clave: Planificación regional. Arreglos institucionales. Desarrollo regional. Descentralización. Santa Catarina.

INTRODUÇÃO

O Estado de Santa Catarina reúne em seu território uma ampla diversidade regional, tanto em termos de paisagem (litoral, vale, serra, planalto), como em termos culturais (imigração açoriana, alemã, italiana, entre outros) e econômico-produtivos (metalmeccânico, têxtil, agroindústria, madeira, cerâmica etc). Essa diversidade é a resultante atual de um processo histórico e político de ocupação que se deu sobre um território também diversificado em termos de suas condicionantes físico-naturais. Com organização espacial característica, sua rede urbana é considerada equilibrada, pois cada região possui rede urbana própria, comandada por uma cidade-polo; e seu espaço rural tem estrutura predominantemente minifundiária (SIEBERT, 1996, p.15). A expressão “equilíbrio” é empregada aqui em termos das dimensões das cidades e de sua distribuição espacial, não devendo ser entendida, necessariamente, como homogeneidade e nem mesmo como integração. Com o processo de urbanização disperso pelo território e não concentrado na capital, a configuração das centralidades urbanas de Santa Catarina distingue-se da maioria dos estados brasileiros (MOURA; SANTOS, 2011).

A diversidade das regiões catarinenses, com seu relativo isolamento físico e autonomia, além de resultar em formações sociais distintas (SOSTISSO, 2011, p.232) tem-se mostrado propícia a arranjos institucionais descentralizados. O Estado de Santa Catarina tem sido um laboratório de arranjos institucionais de gestão, planejamento e desenvolvimento regional, com uma variada experiência de Associativismo Municipal, Fóruns de Desenvolvimento Regional, Regiões Metropolitanas, Comitês de Gerenciamento de Bacias e Secretarias de Desenvolvimento Regional. Esses arranjos institucionais ou estruturas sociais regionais são denominados por Dallabrida (2010, p.171) de estruturas de governança territorial. Neste artigo, abordamos algumas questões teóricas referentes à descentralização administrativa, governança e desenvolvimento territorial, e passamos, na sequência, a analisar a experiência catarinense, traçando um panorama de suas diversas institucionalidades. A seguir, analisamos o planejamento no Estado, com a consulta aos originais dos planos regionais do Estado, de 1979 a 2011, e entrevistamos os técnicos envolvidos na elaboração desses planos, que relataram, em primeira mão, sua experiência no processo.

Os dados utilizados neste artigo, produzido no Observatório do Desenvolvimento Regional da FURB - Universidade Regional de Blumenau, foram obtidos através de revisão bibliográfica, consulta aos diversos planos regionais e entrevistas com técnicos da área de planejamento do Estado de Santa Catarina. As maiores dificuldades enfrentadas foram a localização desses técnicos, pois muitos deles não atuam mais no governo, e a recusa de alguns entrevistados em responder aos questionários.

Foram contactados nove técnicos que atuaram, em diversos períodos, nas Secretarias de Estado responsáveis por essa questão – Gabinete de Planejamento

(GAPLAN), Secretaria de Estado de Coordenação e Planejamento (SEPLAN), Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA), Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda (SPF), Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDM), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (SDS) e Secretaria de Estado do Planejamento (SPG). Destes, seis responderam aos questionários enviados por e-mail (quadro 1)¹.

QUADRO 1 - TÉCNICOS E PLANOS

ENTREVISTADOS	PDRU (GAPLAN)	PIDSE (SEPLAN/ SEDUMA)	PBDR/ PBDEE (SPF/SEDUMA)	ZEE (SDM)	PROJETO MEU LUGAR (SDS)	PLANO CATARINENSE SC 2015 (SPG)
Terezinha Marcon						
Jorge Rebollo						
Márcia Damo						
Anita Pires						
Paulo César Esteves						
Rosane Buzatto						

FONTE: A autora

1 DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Os arranjos institucionais brasileiros têm sido, regra geral, baseados no centralismo político-administrativo, com a conseqüente centralização da capacidade arrecadatória. A descentralização é uma tendência recente, que vem se manifestando, timidamente, desde os anos 80, com a passagem do federalismo centralizado para o federalismo cooperativo. Contribuiu para esse processo, no contexto da redemocratização do País, a Constituição de 1988, que descentralizou muitas competências e alguns recursos. A descentralização das políticas públicas implica um novo pacto federativo, no qual os municípios se destacam como entes federativos.

A partir dos anos 1990, a busca por um novo modelo de desenvolvimento menos concentrador, reduzindo as disparidades regionais, tem levado ao surgimento de interessantes iniciativas de descentralização administrativa. São experiências que buscam relações horizontais e cooperação entre governo e sociedade, como descrito no Brasil por Bandeira (1999; 2006), Boschi (1999) e Damo (2006), entre outros, e na Venezuela, por Ochoa Henriquez, Fuenmayor e Henriquez (2007), criando novas escalas de planejamento regional.

¹ Os questionários foram enviados e tabulados pela bolsista de iniciação científica Rafaela Pinto, Acadêmica do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Regional de Blumenau.

O conceito de governança, empregado inicialmente no meio empresarial, foi reintroduzido pelo Banco Mundial nos anos 1990, assinalando a busca de condições que assegurassem um Estado eficiente, deslocando o foco da atenção das implicações meramente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública. A eficiência do governo deve ser avaliada pela maneira como este exerce seu poder, e não apenas pelos resultados das políticas públicas. Governança é, portanto, a forma pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando ao desenvolvimento, sendo a boa governança requisito fundamental para o desenvolvimento sustentável (DINIZ, 1995).

Essa nova abordagem do Banco Mundial sobre o desenvolvimento revaloriza o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, reduzindo-se a influência da ortodoxia econômica de inspiração liberal. É incorporado o reconhecimento da centralidade das dimensões social e política para a mudança econômica, sendo incorporada, ainda, uma nova concepção de governança, na qual a sociedade civil é vista como uma instância de mobilização do capital social (BANDEIRA, 2006).

O conceito de governança, portanto, é estendido a instituições não governamentais, realçando a participação de atores não estatais no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, o termo governança territorial é empregado por Dallabrida (2006, p.3) para se referir às “iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”. A descentralização administrativa, sob essa ótica, pode ser um caminho de reforma do Estado para atingir a governança, trazendo transparência para as políticas públicas e aproximando a sociedade civil da tomada de decisões sobre o destino dos recursos públicos.

A participação de lideranças dos diversos segmentos da sociedade regional no processo de planejamento é fundamental, uma vez que as regiões são expressões territoriais de grupos sociais, ou seja, são sujeitos e não objetos do planejamento (DALLABRIDA, 2010, p.166).

Práticas institucionalizadas de boa governança são geralmente identificadas com o estabelecimento de relações sociais horizontais que tenderiam a fortalecer a sociedade civil frente ao Estado. Ao mesmo tempo, “uma vez que parecem inscrever-se num processo de causalção circular, práticas de governança têm tanto maior chance de vingar, quanto mais forte for o Estado e a própria sociedade civil” (BOSCHI, 1999).

Para Haddad (2004, p.11), o processo de desenvolvimento de uma região depende, fundamentalmente, da sua capacidade de organização social e política, fator endógeno por excelência para transformar o crescimento em desenvolvimento. A capacidade de articulação dos governos regionais constitui uma vantagem estratégica das regiões. Os governos regionais, para serem atores relevantes do desenvolvimento de suas regiões, devem ser capazes de não apenas conduzir o processo, mas também de animá-lo, como agentes catalisadores (BOISIER, 1999, p.105).

O capital social, como colocado por Putnam, Leonardi e Nanetti (1996, p.177), está relacionado a “características da organização social como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.” Ao analisar a experiência italiana, Putnam, Leonardi e Nanetti (1996) correlacionam a estabilidade da estrutura social, em suas associações civis, com a qualidade da governança e desempenho institucional.

A experiência catarinense de arranjos institucionais descentralizados que discutimos neste artigo é uma materialização do conceito de governança territorial, fortalecendo as relações entre o Estado e a sociedade civil. No entanto, entendemos que a constante sucessão de novos arranjos institucionais regionais com recortes não coincidentes pode comprometer a segurança e previsibilidade dos ambientes sociais necessários para a formação de redes de comprometimento e interdependência.

No próximo tópico, procuraremos responder às seguintes perguntas: quais são as estruturas de governança territorial já implantadas em Santa Catarina? Quais delas permanecem operacionais e quais foram desativadas? Que resultado obtiveram em termos de planejamento do desenvolvimento?

2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS CATARINENSES

2.1 ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS

Santa Catarina conta com meio século de experiência de associativismo municipal. As Associações de Municípios são órgãos com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, regidas por estatutos sociais registrados em cartório de registro de pessoas jurídicas e obedecendo às diretrizes estabelecidas pelas respectivas assembleias gerais e às previsões do seu estatuto social. As Associações de Municípios gozam de autonomia política e administrativa perante os níveis de governo nacional e estadual, são constituídas de forma livre e autônoma, bastando tão-somente prestar contas de seus atos aos municípios consorciados (DAMO; LOCH, 2006).

As instituições intermunicipais de caráter cooperativo começaram a ser implantadas em Santa Catarina a partir da década de 60, inseridas no Movimento Municipalista, estimuladas pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que financiava a elaboração de planos de desenvolvimento microrregional e planos de desenvolvimento local integrado (MARCON; MARQUES, 2001).

A partir da década de 1970, a Superintendência para o Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL) passou a incorporar atribuições do SERFHAU, notadamente o planejamento local e microrregional, dentro de um programa de cooperação técnica voltado aos municípios e associações de municípios. Com o crescimento do número de associações de municípios, o governo estadual, a partir de 1978, passou a estimular os programas de trabalho dessas entidades.

Em 1980, foi criada a Federação Catarinense das Associações Municipais (FECAM) para integrar as ações das Associações junto ao governo estadual e federal. A FECAM presta consultoria contábil e jurídica às Associações de Municípios e organiza cursos de capacitação para gestores públicos.

Cada Associação é presidida por um dos prefeitos da região, eleito entre seus pares a cada ano. As despesas das Associações são custeadas pela contribuição mensal de cada município associado, estabelecida em percentual do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Além da equipe técnica, a figura chave de cada Associação de Municípios é seu Secretário Executivo. As Associações mais bem estruturadas têm como Secretário Executivo um técnico com longa experiência administrativa. Nas Associações mais frágeis, o cargo de Secretário Executivo é ocupado, por indicação política, em sistema de alta rotatividade (SIEBERT, 2008).

As Associações de Municípios são entidades vivas, dinâmicas, com fonte de receita assegurada, sede própria, equipe técnica, com uma estrutura consolidada e em condições de funcionarem como interlocutoras das regiões perante o Estado. Não contam, entretanto, com participação da sociedade civil na forma de conselhos.

2.2 REGIÕES METROPOLITANAS DE SANTA CATARINA

Santa Catarina contou com Regiões Metropolitanas de 1998 a 2007 e novamente a partir de 2010. Criadas pelo governo estadual e não pelo governo federal, visavam facilitar o acesso a verbas públicas em linhas de financiamento exclusivas para regiões metropolitanas. Em função de sua rede urbana multipolarizada, o modelo proposto para as regiões metropolitanas catarinenses diferiu do que foi adotado no resto do País em dois pontos fundamentais: em vez de criar apenas uma região metropolitana, foram criadas várias, evoluindo de três, em 1998, para nove em 2011. E, em vez dessas regiões metropolitanas serem constituídas apenas pelo município-polo e área conurbada, englobam também as áreas rurais e os pequenos municípios na denominada área de expansão metropolitana. O objetivo desse modelo foi promover o desenvolvimento regional equilibrado, evitando a concentração populacional e de recursos, que leva a concentrar também problemas urbanos (SIEBERT, 2001).

A institucionalização de regiões metropolitanas em Santa Catarina foi possível devido ao artigo 25 da Constituição Federal de 1988, que atribuiu competência aos estados para criarem regiões metropolitanas. A Constituição Estadual de 1989 repetiu, em seu artigo 114, o texto da Constituição Federal sobre a criação de regiões metropolitanas.

Em 1994, motivada por uma solicitação da Associação de Municípios da Grande Florianópolis, foi aprovada a Lei Complementar 104/1994, que definiu os seguintes critérios para a criação de regiões metropolitanas no Estado: taxa de crescimento superior à média de Santa Catarina; população superior a 10% da população do Estado; forte polarização e especialização funcional; e intensa integração socioeconômica.

Em 1998, por iniciativa do poder legislativo estadual, e não do executivo, foi aprovada a Lei Complementar 162/1998, que criou as três primeiras regiões metropolitanas de Santa Catarina: Florianópolis, Norte/Nordeste (Joinville) e Vale

do Itajaí (Blumenau). No ano seguinte, por intermédio de decreto do governador, foi instituído o conselho de desenvolvimento de cada região metropolitana, ficando a Superintendência a cargo da Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina (CODESC).

A Lei Complementar 186/1999 estabeleceu novos critérios para a criação de regiões metropolitanas, fixando a população mínima em 6% da população do Estado. Em 2000, através do Decreto 1.643/2000, que regulamenta o art. 18 da LC 162/1998, foram criados os fundos de desenvolvimento das regiões metropolitanas. A partir de 2000, os Conselhos de Desenvolvimento das regiões metropolitanas, constituídos por dez membros, entre prefeitos, vereadores e lideranças regionais nomeadas pelo governador, começaram a se reunir para definir estratégias de ação.

Em 2002, com base nos critérios da Lei Complementar 186/1999, foram criadas três novas regiões metropolitanas em Santa Catarina, através da Lei Complementar 221/2002: na região de Itajaí, na região carbonífera e na região de Tubarão (SIEBERT, 2008).

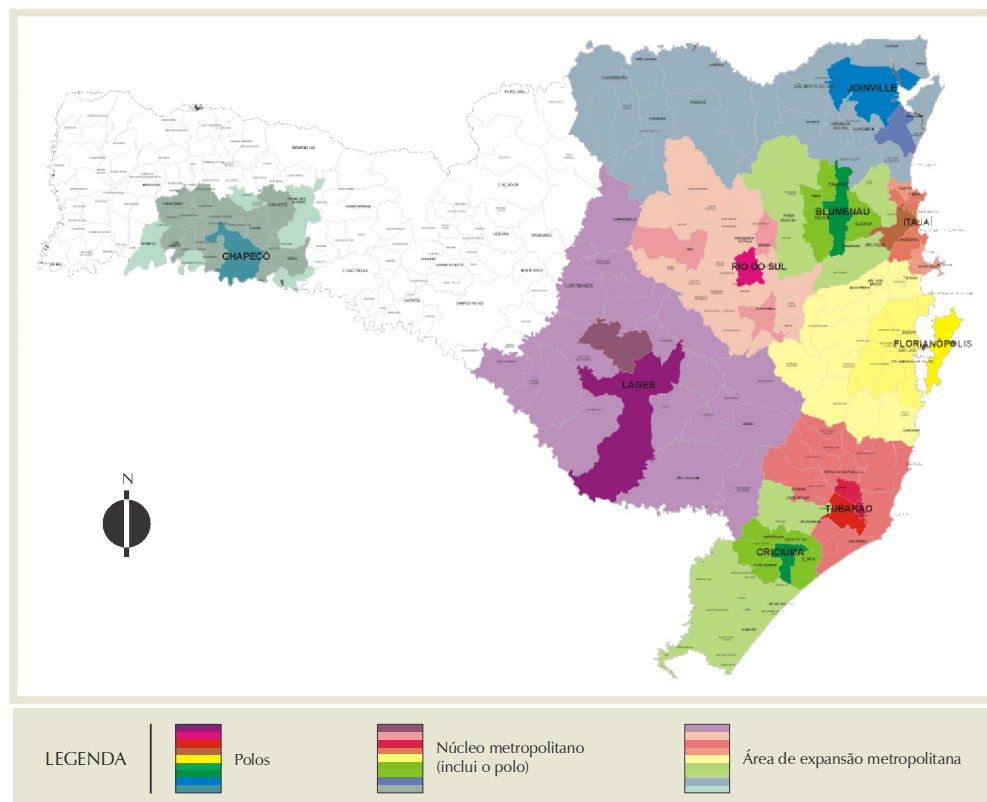
Em 2007, a Lei Complementar 377/2007 instituiu a Região Metropolitana de Chapecó. No mesmo ano, a Lei Complementar 381/2007, que criou novas Secretarias de Desenvolvimento Regional, revogou as Leis Complementares 162/1998 e 221/2002, extinguindo, assim, as regiões metropolitanas de Santa Catarina e interrompendo essa experiência atípica no cenário nacional (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLIS, 2009).

Em janeiro de 2010, a Lei Complementar 495/2010 reintroduziu as regiões metropolitanas em Santa Catarina, instituindo sete delas: Florianópolis, Vale do Itajaí, Norte/Nordeste Catarinense, Lages, Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e Tubarão. Em dezembro do mesmo ano, a Lei Complementar 495/2010 instituiu mais duas regiões metropolitanas: Alto Vale do Itajaí e Chapecó, totalizando assim nove regiões metropolitanas no Estado.

Na figura 2 estão mapeadas as nove regiões metropolitanas de Santa Catarina, com seus respectivos polos, núcleos metropolitanos e áreas de expansão metropolitana, evidenciando que cobrem boa parte do Estado.

Apesar de sua existência formal, ainda que descontínua, as regiões metropolitanas de Santa Catarina não foram estruturadas em termos de equipe técnica ou recursos financeiros, sendo, para todos os efeitos práticos, inoperantes. Não geraram nenhum plano regional e frustraram a expectativa de captação de recursos, que motivou sua criação. A única vantagem observada foi a redução das tarifas telefônicas para ligações entre os municípios da mesma região metropolitana, que são tarifadas como ligações locais, e não como ligações interurbanas. Como observou Moura (2002), as regiões metropolitanas catarinenses não contam com um arcabouço institucional que estruture, efetivamente, sua complexa dinâmica.

FIGURA 2 - REGIÕES METROPOLITANAS DE SANTA CATARINA - 2011



FONTE: A autora

2.3 FÓRUNS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Nos anos 1990, no período neoliberal de desmonte do Estado, e enquanto as regiões metropolitanas não mostravam resultado, Santa Catarina experimentou outro tipo de arranjo institucional regional, por meio de organizações não governamentais. Trata-se da cooperação entre o setor público e o privado para a promoção do desenvolvimento regional, através do Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT) e dos Fóruns de Desenvolvimento Regional (FDR) a ele vinculados. O FORUMCAT, criado em 1996 sob a coordenação do BRDE, foi uma entidade não governamental inovadora, voltada para a formação de parcerias entre o governo e a sociedade organizada (SIEBERT, 2001).

A criação do FORUMCAT foi motivada pelas

limitações do Estado na produção do desenvolvimento, o resgate da cidadania e a necessidade do envolvimento de todos na coprodução de uma sociedade mais justa e solidária onde haja qualificação e preservação ambiental, constante possibilidade de geração de investimentos e empregos e condições futuras de qualidade (FORUMCAT, 2008).

Vinculados ao FORUMCAT, mas funcionando de forma independente, foram criados 22 Fóruns de Desenvolvimento Regional. A abrangência territorial de cada Fórum Regional correspondia à regionalização das Associações de Municípios, respeitando, assim, e tirando partido, das articulações territoriais já existentes. Os Fóruns Regionais visavam congregar as instituições para o desenvolvimento regional; estimular a integração público-privado; promover o debate das questões do desenvolvimento local-regional; e fortalecer e aperfeiçoar as organizações locais e a cidadania. A criação dos Fóruns Regionais pressupõe um pacto social entre as organizações públicas e privadas da região e um pacto territorial entre os municípios da região (BIRKNER, 2006, p.83).

Cada Fórum Regional contava com um Conselho formado por representantes de entidades públicas e privadas, que se reuniam para discutir ações coordenadas voltadas a enfrentar os gargalos do desenvolvimento regional. Cada Fórum Regional definia também as Câmaras Setoriais específicas a serem criadas para sua região.

Inovadores em sua concepção de articulação entre governo e sociedade civil organizada com a valorização do capital social, os FDRs careciam, no entanto, de estruturação, devido ao seu aspecto informal e voluntário. Assim, seu espaço físico, recursos e equipe técnica eram cedidos pelas entidades coordenadoras – Associações de Municípios, Universidades ou entidades empresariais. Muitas das propostas discutidas e aprovadas nos FDRs para o desenvolvimento regional dependiam de recursos públicos, a serem buscados no governo estadual ou federal, com obras viárias e de saneamento (SIEBERT, 2008).

Ao analisar os prognósticos dos Fóruns de Desenvolvimento Regional, Birkner (2006, p.168) alertava para o risco de sua desativação a partir da criação das SDRs:

[...] o que poderia tornar-se uma referência em termos de construção de novos ambientes políticos para a promoção do desenvolvimento sustentável, de co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil, acabará por aumentar a lista de experiências políticas inacabadas e mal-sucedidas, vitimadas pelo jogo dialético entre a vontade democrática e as resistências autoritárias.

De fato, a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional, em 2003, inibiu a atuação dos Fóruns de Desenvolvimento Regional, que ficaram, desde então, em estado de dormência. No entanto, sem a criação das SDRs, a experiência dos FDRs poderia tanto ter se consolidado quanto se esvaziado, com o arrefecimento do entusiasmo inicial dos parceiros voluntários. Os Fóruns de Desenvolvimento Regional não chegaram a gerar planos regionais, mas apenas listas de prioridades regionais.

2.4 COMITÊS DE GERENCIAMENTO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Nos anos 1990, como resultado da preocupação da sociedade com a problemática socioambiental, uma nova modalidade de estrutura de governança territorial foi implantada em Santa Catarina: os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas. Órgãos colegiados de nível regional e de caráter consultivo e

deliberativo, os Comitês de Bacia são vinculados ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, nos termos da Lei 9.748/1994, o qual criou a Política Estadual de Recursos Hídricos de Santa Catarina.

O primeiro Comitê de Bacia de Santa Catarina foi o do Rio Cubatão do Sul, criado em 1993. Em 2011, o Estado conta com 17 Comitês de Bacia implantados e dois em fase de implantação.

Os Comitês de Bacia foram fortalecidos com a aprovação, em 1997, da Política Nacional de Recursos Hídricos, que determinou a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos, envolvendo seus múltiplos usos: agricultura, pesca, turismo, produção de energia, extração mineral, uso industrial, uso doméstico, entre outros. Tendo como unidade de planejamento as bacias hidrográficas, a composição dos Comitês é de 40% de usuários da água, 20% estatal e 40% da sociedade civil (WAZLAWICK, 2008², apud THEIS; BUTZKE, 2010, p.255).

Vários Comitês de Bacia de Santa Catarina elaboraram seus planos de recursos hídricos. Com abrangência territorial claramente definida por critérios geográficos, sem ingerência política, os Comitês de Bacia não sofrem com o problema da descontinuidade de seu recorte territorial. O enfrentamento dos problemas de enchentes, escassez e poluição da água tende a fortalecê-los, nos próximos anos, como instância descentralizada de integração da sociedade civil com o Estado.

2.5 SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) foram criadas em 2003 e continuam em atividade em 2011. Como antecedente da experiência em curso da descentralização administrativa, na década de 1970, o Governo do Estado implantou o Projeto Catarinense de Desenvolvimento, visando à regionalização das atividades da administração estadual, ao planejamento e ao desenvolvimento microrregionais. Através do Decreto n.º 844/1971 foram criadas, inicialmente, treze Unidades Microrregionais Polarizadas das Microrregiões. Ao longo do tempo, atendendo a várias demandas regionais, novas Unidades foram criadas, passando a ser 24 em 1998 (DAMO; LOCH, 2006).

Apesar desse antecedente, a ação do Governo do Estado em relação ao desenvolvimento das regiões ainda era desencontrada:

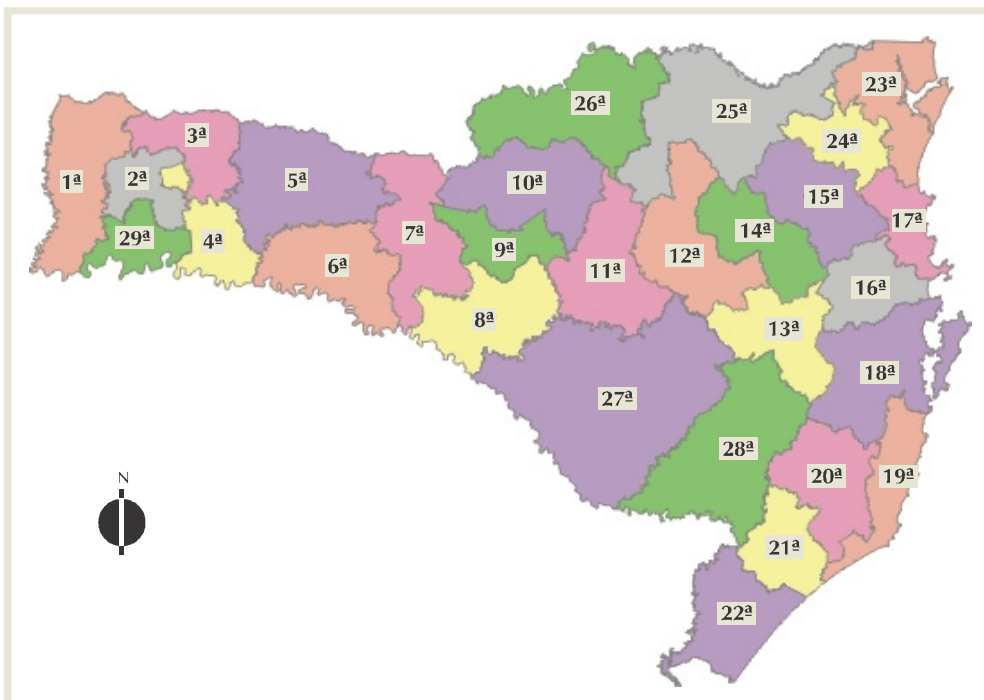
Praticamente cada Secretaria de Estado, Autarquia ou Entidades paraestatais obedecem a uma regionalização diferenciada uma das outras, sem sintonia, organização e controle pelo poder central do Estado (Gabinete do Governador). Em alguns governos passados existiu a Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral, que era encarregada de articular as ações do Estado, mas que na verdade nunca conseguiu organizar as ações de governo coeso e articulado (DAMO; LOCH, 2006).

² WAZLAWICK, André L. **A evolução recente do sistema de planejamento de Santa Catarina**. Blumenau: FURB, 2008.

A experiência de um novo arranjo institucional em busca de governança teve início em 2003. O Governo do Estado de Santa Catarina implantou, através da Lei Complementar n.º 243/2003, um projeto de descentralização administrativa com a criação de 30 SDRs (figura 3). Em seu artigo nono, essa lei prevê que:

Art. 9.º - A execução das atividades da administração estadual será descentralizada e desconcentrada e se dará preponderantemente pelas Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional e por outros órgãos de atuação regional.

FIGURA 3 - AS 30 PRIMEIRAS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE SANTA CATARINA



FONTE: Santa Catarina (2004)

O objetivo dessa estratégia, segundo o Plano de Governo, foi “combater a litoralização, que vem esvaziando dramaticamente o campo, e inchando, deformando as cidades”, e “reequilibrar, harmonicamente, a população catarinense em todo o território” (SANTA CATARINA, 2008). A proposta de re-engenharia da estrutura governamental pretendia redistribuir as funções sem aumentar os cargos, mas, como era de se esperar, lamentavelmente acabou gerando um inchaço da máquina pública com cargos comissionados. Além disso, o projeto original previa a criação de um número menor de Secretarias Regionais, o que resultaria em uma regionalização mais próxima da tradicional divisão das Associações de Municípios. No entanto, enquanto o projeto de reforma administrativa tramitava na Assembleia Legislativa,

novas secretarias foram criadas, fragmentando regiões, para atender a interesses políticos (SIEBERT, 2006).

Cada SDR, sediada em um município-polo de sua microrregião, formou um Conselho de Desenvolvimento Regional, constituído pelo prefeito e o presidente da Câmara de Vereadores de cada município, e dois representantes da comunidade de cada município da região. De acordo com o artigo 57 da Lei Complementar 243/2003, os Conselhos de Desenvolvimento Regional têm caráter apenas consultivo, mas não deliberativo, orientando a aplicação de algumas verbas estaduais na região e a aprovação de projetos do Fundo Social e do Fundo de Cultura. No entanto, em algumas das SDRs, como ocorre na região de Blumenau, a destinação desses recursos é de fato deliberada pelo Conselho, conforme prática definida pelo Secretário de Desenvolvimento Regional. Nessas situações, cada Conselheiro tem direito a um voto, independentemente do tamanho de seu município. As reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento Regional ocorrem em sistema de rodízio entre os municípios, evitando a concentração das reuniões no município-polo. Essa prática já é adotada há muitos anos pelas Assembleias de Prefeitos das Associações de Municípios.

Em 2005, a Lei Complementar 284/2005 estabeleceu novo modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispôs sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo, tornando mais clara a relação entre o nível setorial e o nível de desenvolvimento regional, e introduzindo o conceito de governança eletrônica.

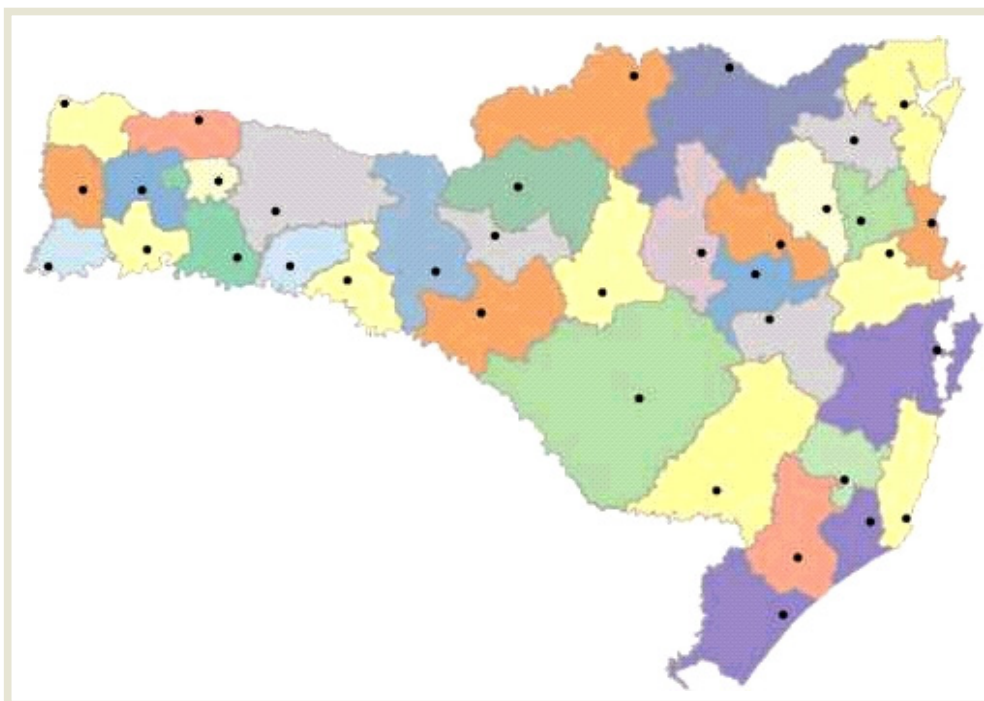
A Lei Complementar 284/2005 criou uma hierarquia entre as Secretarias de Desenvolvimento Regional, distinguindo-as em micro e mesorregionais, com estrutura diferenciada de cargos, reconhecendo assim a fragmentação que ocorreu com a regionalização adotada. Foram classificadas como mesorregionais, no artigo 75, as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional de Blumenau, Chapecó, Itajaí, Criciúma, Lages, Joaçaba, Joinville e Grande Florianópolis.

Os cargos das SDRs, acusadas pela oposição de “cabides de emprego”, foram regulamentados pela Lei Complementar 284/2005, que os separou em dois tipos: funções de Estado, exercidas por profissionais de carreira concursados, e funções de governo, exercidas na forma de cargos comissionados.

Em 2007, por intermédio da Lei Complementar 381/2007, mais uma reforma administrativa do governo estadual aumentou as atribuições das Secretarias de Desenvolvimento Regional e criou seis novas Secretarias, totalizando 36 (figura 4), fragmentando algumas das SDRs já existentes para acomodar, novamente, interesses políticos, em função do resultado das eleições.

A motivação política da regionalização das Secretarias Regionais fica evidente quando se analisam quantos Secretários Regionais se licenciaram de seus cargos para concorrer na eleição de Prefeito Municipal ou a vagas na Assembleia Legislativa ou na Câmara de Deputados (SIEBERT, 2008). Como observou Birkner (2006, p.159), a estrutura das SDRs representa uma ocupação de espaço político local-regional, “fortalecendo a influência político-partidária do governo nas regiões”.

FIGURA 4 - SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE SANTA CATARINA - 2007



FONTE: Santa Catarina (2007)

Realmente, a estratégia das Secretarias de Desenvolvimento Regional constitui um inteligente e articulado projeto político de longo prazo, objetivando a permanência no poder através do fortalecimento das lideranças regionais do partido governante e seus aliados, em uma verdadeira máquina político-partidária com presença ramificada em todas as regiões (SIEBERT, 2008).

A nova regionalização, com a criação de seis novas SDRs, tornou a fragmentar as regiões, aumentando o descompasso entre esta regionalização e a regionalização tradicional das Associações de Municípios. Esta alteração demonstra a fragilidade dos critérios empregados pelo Estado ao definir a abrangência das Secretarias Regionais, revelando o caráter político, e não administrativo, ou territorial, da regionalização adotada.

Em 2011, a nova administração estadual fez algumas alterações na estrutura organizacional do Estado, por meio da Lei Complementar 534/2011, mas manteve a regionalização das SDRs, com sua estrutura de cargos e suas atribuições, dando, assim, continuidade a essa experiência de descentralização administrativa.

Como observou Bandeira (2006), a definição da abrangência territorial das regiões deve ter como objetivo a articulação dos atores sociais, o que, claramente, não foi o caso em Santa Catarina. A criação das SDRs em recorte territorial não coincidente com as já consolidadas Associações de Municípios, e a posterior alteração

da abrangência territorial das SDRs, em 2007, romperam vínculos historicamente sedimentados entre os municípios, desfazendo alianças antigas e colocando novos parceiros na mesa de negociações. O capital social, penosamente construído, corre o risco de ser corroído pelo descrédito e desconfiança. Para o planejamento regional, já vítima contumaz da falta de continuidade, a inconstância da base territorial compromete bases de dados, séries históricas e bases cartográficas (SIEBERT, 2008).

A descentralização, convertida em bandeira de governo, deixa de ser uma questão finalista e passa a ser instrumental (SIEBERT, 2006). Com isso, a descentralização funcional e territorial pode ser alcançada, mas a descentralização política não chega a ser plena, não atingindo o nível de reforma da estrutura social preconizada por Boisier (2004, p.3). Para Dallabrida (2010, p.172), referindo-se às SDRs, “a prática destas estruturas de governança territorial precisa avançar no sentido de uma representatividade mais equitativa e de uma prática mais qualificada de democracia na tomada de decisões”.

Apesar dessas questões, entendemos que a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional ainda pode ser considerada promissora, pois aproximou o governo estadual dos municípios, permitindo que as solicitações de verbas encaminhadas pelos prefeitos pudessem ser feitas na própria região, a um único secretário. As licitações de obras, anteriormente realizadas apenas na capital, passaram a ser feitas nas regiões, abrindo oportunidades para empresas locais. Além disso, foi ampliada a participação da sociedade civil na definição de políticas públicas, através do Conselho de Desenvolvimento Regional (SIEBERT, 2008). Em parceria com as SDRs foi elaborado o Projeto Meu Lugar, com planos de desenvolvimento regional.

Para Pires e Damo (2004), esse modelo catarinense de descentralização da gestão do desenvolvimento traz uma grande mudança na política governamental e na estratégia de mobilização da sociedade civil, podendo servir de referência nacional. Defendemos a noção de que, apesar das fragilidades decorrentes de sua evidente motivação política, a experiência da descentralização administrativa de Santa Catarina pode ser aperfeiçoada, em termos de governança, com a diminuição do número de Secretarias Regionais, com a adoção do mesmo recorte territorial das Associações de Municípios, e com a ocupação dos cargos das SDRs por técnicos concursados.

A manutenção da descentralização da administração estadual, no mandato iniciado em 2011, assegura a continuidade dessa experiência de governança territorial, possibilitando, portanto, seu amadurecimento.

3 PLANEJAMENTO REGIONAL EM SANTA CATARINA

Após a análise das institucionalidades regionais em Santa Catarina, abordaremos a trajetória do planejamento do território catarinense. A história do planejamento institucionalizado em Santa Catarina teve início na metade do século XX, evoluindo de planos políticos ou de governo para planos territoriais, e de planos centralizados para planos participativos (SIEBERT, 2001). A falta de continuidade,

no entanto, impediu que estes 60 anos de planejamento resultassem em políticas duradouras de promoção do desenvolvimento (SIEBERT, 2006), seja na integração regional, seja na redução das disparidades regionais.

3.1 PLANOS DE GOVERNO

Os planos de governo podem ser agrupados em três períodos distintos: a fase dos planos de investimentos, a fase de transição para o planejamento sistêmico e a fase de planejamento sistêmico (MICHELS, 1998).

Na fase dos planos de investimentos, o primeiro foi o Plano de Obras e Equipamentos (POE), nos anos 1950. O País vivia um período de Estado desenvolvimentista, com a intervenção planejada do Estado sobre o território, consubstanciado no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Em 1961, foi concebido o I Plano de Metas do Governo (PLAMEG), com a criação do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e, em 1966, o Plameg II.

Na fase de transição para o planejamento sistêmico, foi elaborado, em 1971, o Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD); em 1975, o Plano de Governo, cujo lema era “governar é encurtar distâncias”; em 1979, o Plano de Ação; e, em 1983, a Carta dos Catarinenses.

Já na Fase de Planejamento Sistêmico, foram elaborados os seguintes planos de governo: em 1987, o Plano Rumo à Nova Sociedade Catarinense; em 1991, o Plano Saúde, Instrução e Moradia (SIM); em 1995, o Plano Governo de Santa Catarina; em 1999, o Plano Mais Santa Catarina; em 2003, o Plano 15, reeditado como Plano 15-II em 2006; e, em 2011, o Plano Pacto por Santa Catarina - As Pessoas em Primeiro Lugar (SIEBERT, 2001; GOULARTI FILHO, 2002; 2009).

Esses Planos de Governo, cuja análise não será objeto deste artigo, estão listados no quadro 1, a ser apresentado mais à frente neste artigo, em paralelo aos Planos Territoriais, que serão abordados de forma mais aprofundada a seguir.

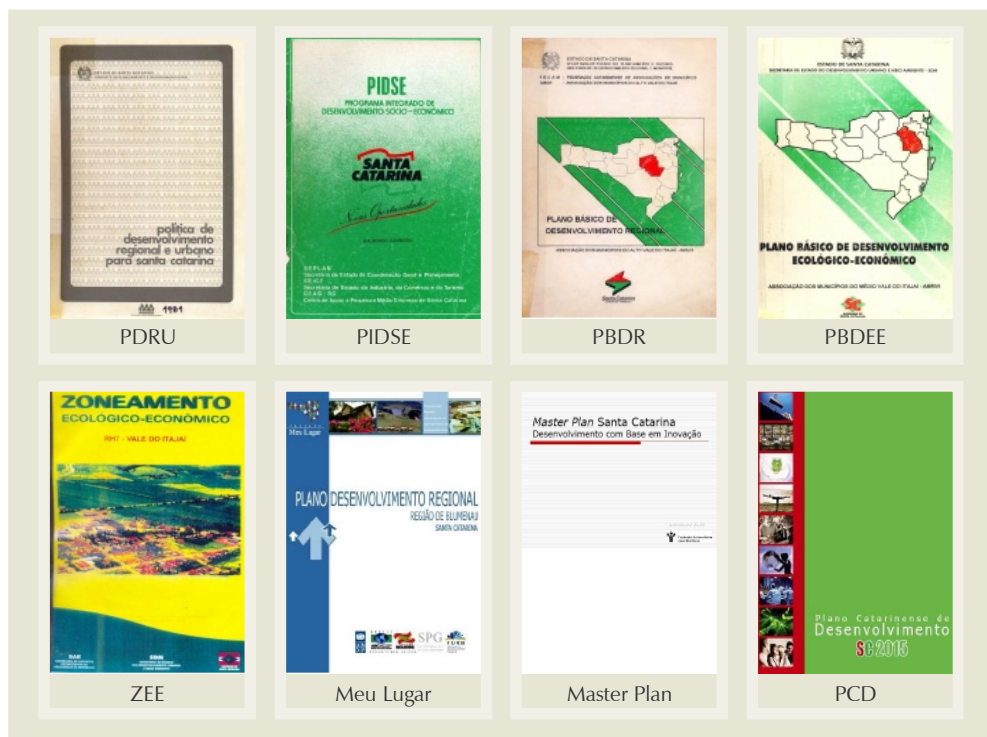
3.2 PLANOS TERRITORIAIS

Desde a criação do GAPLAN, primeiro órgão responsável pelo planejamento no Estado, as estruturas de planejamento foram reestruturadas diversas vezes, passando pelas seguintes denominações: Secretaria de Estado de Coordenação e Planejamento (SEPLAN); Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA); Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda (SPF); Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDM); Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (SDS), e Secretaria de Estado do Planejamento (SPG). A SPG engloba as Diretorias de Planejamento, de Gestão da Descentralização, de Estatística e Cartografia e de Desenvolvimento das Cidades.

Essas reestruturações administrativas sinalizam a descontinuidade da atividade de planejamento no Estado, mesmo quando, como veremos na sequência, tenha sido mantida a mesma equipe técnica.

Estas estruturas de planejamento elaboraram, a partir dos anos 1980, uma série de planos territoriais (figura 5). O primeiro e o último plano (Política de Desenvolvimento Regional e Urbano - PDRU, e Plano Catarinense de Desenvolvimento - PCD) são planos estaduais em um único volume e foram elaborados de maneira centralizada. Os demais são conjuntos de planos regionais e foram elaborados com participação da sociedade civil.

FIGURA 5 - CAPAS DAS PUBLICAÇÕES DOS PLANOS TERRITORIAIS DE SANTA CATARINA



FONTE: FURB (2011)

3.2.1 Política de Desenvolvimento Regional e Urbano (PDRU)

O primeiro plano com caráter territorial do Estado foi consubstanciado na Política de Desenvolvimento Regional e Urbano, de 1979, que trata de questões espaciais como a integração regional ou a contenção das disparidades regionais (SIEBERT, 2001, p.143). O objetivo geral da PDRU era a redução dos desequilíbrios regionais. Nela, foram apontados alguns problemas da organização espacial catarinense, entre outros a ausência de um sistema de planejamento regional integrado, a reduzida integração inter-regional, o crescimento das disparidades regionais em renda *per capita*, a insuficiência de ligações viárias no leste-oeste, o enfraquecimento das finanças públicas e a utilização predatória do meio ambiente.

O PIDSE era um conjunto de diagnósticos municipais, com o objetivo de “contribuir com o processo de municipalização no planejamento e gestão das ações municipais de caráter econômico, subsidiar as ações do governo estadual e oportunizar informações aos interessados na expansão e/ou implantação de investimentos”.

Essa ênfase na municipalização levou à organização do PIDSE em 199 volumes de cerca de 30 páginas cada, sendo um para cada município catarinense do período. Cada volume do PIDSE apresentava os aspectos históricos e físico/geográficos do município analisado, sua mobilidade ocupacional e estrutura econômica, aspectos de infraestrutura e receita tributária municipal, finalizando com as oportunidades de investimentos na área de indústria, comércio e prestação de serviços, buscando estimular a abertura de novas oportunidades de trabalho.

O PIDSE limitava-se a apresentar dados e analisá-los de forma superficial. Na fase propositiva, apresentava apenas uma breve lista de oportunidades de investimentos – o que, aliás, era o que se propunha a fazer. Apesar de não ser um plano territorial, faz parte de nossa análise por ter se tornado fonte obrigatória de consulta, uma vez que nos anos 1980 foi o único trabalho técnico de planejamento elaborado para a totalidade do Estado (SIEBERT, 2001).

Nas entrevistas com os técnicos do planejamento, em relação ao PIDSE, foi considerado um ponto forte o fato de os municípios, pela primeira vez, serem ouvidos; e foi tomado como um ponto frágil sua falta de atualização e revisão.

A partir dos anos 1980, a falta de planejamento no plano nacional refletiu-se nos estados da federação. Com a implantação da agenda neoliberal, o Estado deixou de conduzir o processo de ordenamento econômico, cedendo lugar ao mercado. Na década de 1980, o governo catarinense ainda não havia perdido por completo sua capacidade de investimento e regulação, mas a partir de 1990 passou a atuar como coadjuvante no processo de ordenamento econômico, devido ao desmonte do Estado (GOULARTI FILHO, 2002, p.337).

3.2.3 Plano Básico de Desenvolvimento Regional (PBDR) e Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico (PBDEE)

De 1991 a 1994 houve a primeira experiência de planejamento regional descentralizado em Santa Catarina, com o Plano Básico de Desenvolvimento Regional, executado pelo governo estadual em parceria com as Associações de Municípios. Esse plano, na verdade uma coleção de 18 Planos Regionais, teve continuidade de 1995 a 1998, rebatizado de Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico (SANTA CATARINA, 1998), no mesmo período em que surgiam em cena os Fóruns de Desenvolvimento Regional.

Os Planos Básicos foram uma experiência inovadora de planejamento regional descentralizado, dando voz às regiões e detalhando diagnósticos e propostas como nenhum plano centralizado poderia fazer. A continuidade ao longo de quase uma década surpreende, quando comparada ao quadro de descontinuidade política e sucessivas reformas administrativas, e só foi possível porque as Associações de

Municípios asseguraram a continuidade do trabalho. O papel do Estado aparece aqui, portanto, muito mais como motivador e estimulador do que como promotor do desenvolvimento (SIEBERT, 2001).

O objetivo dos Planos Básicos era a promoção do desenvolvimento integrado, sustentável e equilibrado. Cada Plano Básico foi estruturado em duas partes: a situação atual e a proposta. Na situação atual, eram levantados e analisados os dados referentes aos aspectos físicos, econômicos e socioculturais da respectiva região, diagnosticando-se suas deficiências e potencialidades. Na proposta, elaborada com participação comunitária, eram apresentados um Plano de Ordenamento Territorial para a região, com áreas de preservação e de expansão urbana; e um plano de ações setoriais. A definição das áreas de preservação, baseada na legislação ambiental federal, aceitava a existência de limites físicos ao desenvolvimento.

O Plano Básico da região de Chapecó veio a gerar o primeiro Fórum de Desenvolvimento Regional do Estado, que, por sua vez, motivou a criação da rede de fóruns regionais articulada pelo Fórum Catarinense de Desenvolvimento.

Em relação ao PBDR e PBDEE, foram considerados, pelos técnicos entrevistados, os pontos fortes que se seguem:

- convênio com as associações de municípios, que permitiu a continuidade da implementação do programa em dois governos diferentes;
- alto grau de participação da comunidade regional e municipal, por meio dos técnicos locais das associações de municípios e prefeituras;
- integração de todos os órgãos e instituições do Governo do Estado, uniformizando as informações.

Como pontos frágeis, foram apontados os seguintes aspectos:

- não integravam os planos de governo oficiais;
- não tiveram continuidade após 1998;
- geraram pressão para a criação de novas Associações de Municípios, frente à perspectiva de obter recursos federais;
- a não transformação das informações coletadas em um banco de dados informatizado.

3.2.4 Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)

De 1999 a 2002, alguns dos planos regionais do período anterior foram consolidados pelo governo estadual no Zoneamento Ecológico-Econômico, que, no entanto, não chegou a ser elaborado para todo o Estado, sendo finalizado apenas no Vale do Itajaí e no Nordeste de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 1999).

O ZEE teve por objetivo apontar as propostas básicas de desenvolvimento sustentável para uma determinada região. O ZEE do Vale do Itajaí sintetizou os três PBDRs/PBDEEs elaborados para as microrregiões do Alto Vale, Médio Vale e Foz do

Rio Itajaí. Trazia como inovação interessante em relação aos planos anteriores a elaboração de um prognóstico com a construção de duas alternativas de cenários futuros: uma delas sem as intervenções propostas e outra resultante dessas intervenções.

Assim como o PBDR e o PBDEE, o ZEE planejou as possibilidades de ocupação do território em mapas de macrozoneamento baseados na legislação ambiental federal, estabelecendo limites ao desenvolvimento urbano e agrícola, com a diretriz de preservação e recuperação da cobertura vegetal nas encostas e fundos de vale.

Nas entrevistas com os técnicos, em relação ao Zoneamento Ecológico-Econômico, segundo o arquiteto Jorge Rebollo Squera, que ocupava, no período 1999-2002, o cargo de Gerente de Planejamento Ambiental da Seduma, o ponto forte foi adotar as regiões hidrográficas como unidades de planejamento, o que permitiria iniciar um processo de planejamento sobre uma base física inalterável. Como pontos frágeis ou de vulnerabilidade do ZEE, foram apontados:

- a menor participação, em função da elaboração por equipes da SDM e do Icepa;
- o fato de que não se integravam aos planos de governo oficiais;
- e que só foram realizadas para duas regiões: Joinville e Rio Itajaí.

3.2.5 Projeto Meu Lugar

A partir de 2003 foram elaborados os planos regionais integrantes do Projeto Meu Lugar, em parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Governo do Estado de Santa Catarina com suas SDRs e as Universidades do Estado, com o objetivo de planejar o desenvolvimento regional, buscando criar condições para a transformação das regiões administrativas do Estado em polos de desenvolvimento sustentável (PNUD/SPG/FURB, 2005, p.12).

O Projeto Meu Lugar foi concebido com base em teorias de desenvolvimento regional endógeno, empregando estratégias de planejamento participativo para mobilizar a sociedade regional. A metodologia da elaboração dos Planos ou Agendas de Desenvolvimento Regional baseou-se em oficinas participativas, com discussão dos problemas ou gargalos do desenvolvimento regional e definição de prioridades de investimento da região. O planejamento participativo buscou assegurar participação aos atores em todas as fases e garantir representatividade social, criando espaços institucionais de negociação e construção de interesses coletivos (JORDAN, 2004). No entanto, apesar do avanço conceitual do Projeto Meu Lugar, incorporando novos conceitos como o de desenvolvimento endógeno e capital social, as limitações políticas e temporais comprometeram uma maior transformação social a partir do projeto (SIEBERT, 2006).

Em 2006, as atenções do governo estadual voltaram-se para as eleições, e o Projeto Meu Lugar foi relegado a um plano secundário. Desde então, não recebeu recursos que permitissem a continuidade das atividades, e o escritório do PNUD em Santa Catarina, que estava sediado no Centro Administrativo do Governo do Estado, foi desativado.

Em relação ao Projeto Meu Lugar, a arquiteta Rosane Buzatto, representante da SDR na região de São Joaquim, considerou como ponto forte a pactuação das prioridades regionais pelos órgãos estaduais responsáveis pela sua execução. Sua fragilidade, na análise da arquiteta, foi a falta de corpo técnico com capacitação, principalmente nas ações de planejamento urbano, saneamento básico e meio ambiente. Essa fragilidade foi decorrente da falta de estrutura das SDRs, tendo sido o principal entrave para dar continuidade às ações que demandaram atuação regional.

Ainda em relação ao Projeto Meu Lugar, foram considerados pontos fortes por Anita Pires, responsável por sua concepção teórica:

- acordo de cooperação com o PNUD, que facilitou a descentralização dos recursos para o projeto;
- debate teórico com consultores especializados durante o processo;
- mobilização social e parceria com os municípios, universidades e entidades sociais;
- qualidade da equipe em parceria com o PNUD.

Como ponto frágil, Anita Pires apontou a mudança de gestão governamental, dificuldades de continuidade, mudanças da equipe, e interrupção, por longos meses, da parceria do governo com o PNUD.

3.2.6 Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD)

No final da gestão 2003-2006, foi elaborado e aprovado pelo decreto 4.316/2006 o Plano Catarinense de Desenvolvimento, produzido pela SPG (Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão), utilizando subsídios do *Master Plan* elaborado em 2005 pela Fundação Universitária José Bonifácio, da Universidade Federal do Rio de Janeiro e, teoricamente, dos 30 Planos de Desenvolvimento Regional do Projeto Meu Lugar. Seu horizonte de planejamento é 2015, e seu objetivo é “a construção de uma proposta de pactuação entre sociedade e Estado, envolvendo valores, geração de alternativas de ação para a conquista das diretrizes de desenvolvimento, além de criar condições para a institucionalização da gestão estratégica dos objetivos de longo prazo”. Sua visão de futuro é “tornar o estado de Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável, nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica, promovendo a equidade entre pessoas e entre regiões”.

No Plano Catarinense de Desenvolvimento foram analisados os contextos internacional, nacional e estadual, tendo sido elaborados cenários futuros tendenciais e normativos para diversas áreas, como logística, educação, saúde, entre outras. O PCD apresenta alguns mapas de diagnóstico, mas não contém nem um único mapa de propostas. Não há mapeamento das áreas a serem preservadas, como havia no PBDR, no PBDEE e no ZEE. Há diversas tabelas com diretrizes, mas elas não mencionam a localização dos investimentos necessários ao desenvolvimento, nem mesmo dos eixos logísticos previstos no *Master Plan*. É tão genérico que a maioria de suas diretrizes poderia facilmente ser aplicada em outro estado. Ao não espacializar

as propostas de desenvolvimento, o PCD não prioriza investimentos; não se compromete, efetivamente, com a redução das disparidades regionais; e não planeja, de fato, o desenvolvimento territorial.

A nova administração estadual que assumiu o governo em 2011 manteve a estrutura da SPG e decidiu dar continuidade ao Plano Catarinense de Desenvolvimento, para que o “planejamento assuma caráter de longo prazo, perpassando os diferentes governos” (SANTA CATARINA, 2011).

Em relação ao Plano Catarinense de Desenvolvimento, Paulo Esteves, diretor executivo do Instituto Celso Ramos – que participou do projeto, da elaboração dos cenários prospectivos e do relatório final –, considerou como ponto forte a estrutura conceitual e metodológica e a delimitação do seu escopo, definindo áreas e indicadores estratégicos a serem tratados. Como pontos frágeis, Paulo Esteves apontou a falta de uma discussão mais detalhada dos projetos que implementariam as estratégias definidas, estruturando, para cada um deles, objetivos, prazos, valores e responsabilidades.

3.2.7 Análise Geral

No quadro 2, encontram-se sintetizados os planos políticos e territoriais de Santa Catarina a partir da década de 1950, que orientam a análise a seguir.

QUADRO 2 - PLANEJAMENTO EM SANTA CATARINA - 1951-201

PERÍODO	GOVERNO	PLANO POLÍTICO	PLANO TERRITORIAL	ÓRGÃO DE PLANEJAMENTO
1951-1955	Irineu Bornhausen	Plano de Obras e Equipamentos	-	-
1956-1958	Jorge Lacerda		-	-
1958-1960	Heriberto Hulse		-	-
1961-1965	Celso Ramos	PLAMEG I	-	-
1966-1970	Ivo Silveira	PLAMEG II	-	-
1971-1974	Colombo Salles	Projeto Catarinense de Desenvolvimento	-	-
1975-1978	Konder Reis	Plano de Governo	-	-
1979-1982	Jorge Bornhausen	Plano de Ação	Política de Desenvolvimento Regional e Urbano	GAPLAN
1983-1986	Esperidião Amim	Carta aos Catarinenses	-	GAPLAN
1987-1990	Pedro Ivo Campos e Cassildo Maldaner	Rumo à Nova Sociedade Catarinense	SC e Estado onde investir PIDSE	SEPLAN SEDUMA
1991-1994	Vilson P. Kleinubing e Konder Reis	Plano SIM - Saúde, Instrução e Moradia	Plano Básico de Desenvolvimento Regional	SPF
1995-1998	Paulo Afonso Vieira	Governo de Santa Catarina	Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico	SEDUMA
1999-2002	Esperidião Amim	Mais Santa Catarina	Zoneamento Ecológico-Econômico	SDM
2003-2006	Luiz Henrique da Silveira e Eduardo Pinho Moreira	Plano 15	Projeto Meu Lugar Master Plan + Plano Catarinense de Desenvolvimento	SDS SPG
2007-2010	Luiz Henrique da Silveira	Plano 15 - II	Plano Catarinense de Desenvolvimento	SPG
2011-2014	Raimundo Colombo	Pacto por Santa Catarina	Plano Catarinense de Desenvolvimento	SPG

FONTE: SIEBERT (2001)

NOTA: Elaboração da autora.

Examinando a sequência de planos territoriais, observa-se a falta de continuidade do planejamento regional. Os órgãos responsáveis pelo planejamento regional são periodicamente reestruturados como consequência das reformas administrativas que se sucedem a cada novo mandato, e com isso os estudos elaborados são descontinuados. Transformam-se em estudos estanques, que caem no vácuo por alguns anos, sem acompanhamento, até que novos estudos sejam elaborados, muitas vezes partindo do zero, sem se apoiarem nos trabalhos anteriores. A falta de continuidade manifesta-se, também, na falta de estruturas de acompanhamento da execução das ações propostas (SIEBERT, 2001).

No quadro 3 correlacionam-se, cronologicamente, os arranjos institucionais de Santa Catarina com os planos territoriais, classificados conforme sua abrangência. Percebe-se, nesta visualização conjunta, a longevidade das Associações de Municípios e a descontinuidade das regiões metropolitanas. Também fica clara a coexistência dos diversos arranjos institucionais regionais. Quanto aos Planos Territoriais, o quadro evidencia sua descontinuidade.

Ao se analisar a ficha técnica de cada trabalho, observa-se que, em muitos casos, a equipe técnica permaneceu a mesma, substituindo-se apenas a coordenação. Apesar disso, as metodologias adotadas raramente fazem referência aos estudos anteriores. Uma exceção é o primeiro plano territorial, o PDRU - Política de Desenvolvimento Regional e Urbano para Santa Catarina, de 1981, que faz um histórico do planejamento em Santa Catarina. A falta de continuidade manifesta-se também na falta de estruturas de acompanhamento da execução das ações propostas. E como se acostumar, os diagnósticos costumam ser mais extensos que as propostas.

QUADRO 3 - ARRANJOS INSTITUCIONAIS E PLANOS TERRITORIAIS - SANTA CATARINA

PERÍODO	ARRANJO INSTITUCIONAL				ABRANGÊNCIA DO PLANO TERRITORIAL		
					Estado	Região	Município
1960-1979	Associações de Municípios						
1979-1982					PDRU		
1983-1986							
1987-1990							PIDSE
1991-1994						PBDR	
1995-1998						PBDEE	
1999-2002		Comitês de Bacia	Regiões Metropolitanas	Fóruns de Des. Regional		ZEE	
2003-2006						Meu Lugar	
2007-2010					SDRs	PCD	
2011-2014			RMs				

FONTE: A autora

Percebe-se, contudo, que, apesar da falta de continuidade, houve uma evolução metodológica e conceitual significativa no planejamento regional catarinense. Em termos metodológicos, passou-se de um planejamento centralizado para um planejamento participativo, executado em parceria com as regiões, por meio de suas Associações de Municípios, dos Fóruns de Desenvolvimento Regional e, mais recentemente, das Secretarias de Desenvolvimento Regional e Universidades (SIEBERT, 2008).

Essa nova metodologia de planejamento participativo surgiu no PBDR, que foi realizado com a participação das Associações de Municípios.

A descentralização do planejamento regional teve como consequência negativa a falta de uma visão global do Estado, pois não chegou a ser feita a síntese dos diversos planos regionais. O Plano Catarinense de Desenvolvimento, que deveria ser o resultado do Projeto Meu Lugar, foi, na verdade, elaborado de forma paralela, com consultores externos, e não territorializa as propostas de investimentos.

Em termos conceituais, a evolução deu-se, nos anos 1990, no sentido da maior relevância dada à questão ambiental, que de periférica e assessoria passou a ser uma questão central no planejamento regional catarinense (SIEBERT, 2001) e na incorporação do conceito de endogenia como norteadora do desenvolvimento regional, estimulando o protagonismo das regiões.

Já no período mais recente, de 2007 em diante, verificamos retrocessos. A visão ambiental passou a ser apenas retórica, sem mapeamento das áreas de preservação. Sintomaticamente, a aprovação do Código Ambiental de Santa Catarina, em 2009, reduziu as áreas de preservação permanente em relação à legislação federal. Assim, Santa Catarina continua vulnerável a desastres socioambientais decorrentes da ocupação de encostas e fundos de vale. Também a partir de 2007 não houve mais planejamento participativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos demonstrar, neste artigo, que o Estado de Santa Catarina tem sido um laboratório de arranjos institucionais de gestão, planejamento e desenvolvimento regional, com uma rica experiência de associativismo municipal, Fóruns de Desenvolvimento Regional, Regiões Metropolitanas e Secretarias de Desenvolvimento Regional.

Enquanto as Associações de Municípios permanecem operantes e funcionais há cinco décadas, os Fóruns Regionais, com seu inovador modelo de participação da sociedade civil na promoção do desenvolvimento regional, foram esvaziados antes mesmo de estarem consolidados. As regiões metropolitanas do Estado, atípicas no contexto nacional, não chegaram a ser estruturadas para cumprir as funções previstas em sua institucionalização, tendo sido desativadas em 2007 e recriadas em 2010. As Secretarias de Desenvolvimento Regional são a mais recente experiência de governança territorial, com a descentralização administrativa perdurando já por três administrações estaduais.

A regionalização não coincidente dos diversos arranjos institucionais do Estado tem dificultado a convergência de ações e políticas públicas, aumentando a fragilidade das estruturas que se sucedem sem sair do estágio experimental. Além disso, a falta de continuidade tem sido uma ameaça constante aos processos de gestão do território, gerando descrédito e desconfiança que corroem o capital social penosamente construído.

A redefinição da regionalização das Secretarias de Desenvolvimento Regional pelo governo estadual, com a criação de seis novas Secretarias em 2007, evidenciou o caráter político de um promissor projeto de descentralização administrativa. Ao ignorarem vínculos socioespaciais historicamente estabelecidos, os novos recortes regionais, definidos para acomodar interesses políticos partidários, revelaram o descompromisso com a lógica territorial, comprometendo a pretendida governança que poderia verdadeiramente transformar as regiões administrativas em territórios de desenvolvimento.

Este artigo possibilitou também o resgate de parte da memória do planejamento regional em Santa Catarina, por meio de depoimentos, em primeira mão, de técnicos envolvidos, de 1979 a 2009, na elaboração de diversos planos regionais. Ficou evidenciado, com as entrevistas, que, apesar das discontinuidades administrativas, a permanência dos técnicos ao longo de vários planos e administrações assegurou alguma continuidade lógica ao processo de planejamento no Estado.

As entrevistas nos permitiram também confirmar a evolução dos planos regionais, até 2007, na direção de um maior envolvimento e participação da comunidade das regiões e municípios. De 2007 em diante essa evolução foi interrompida, pois a participação de atores não estatais tem sido limitada aos Conselhos das Secretarias de Desenvolvimento Regional, sem envolvimento no planejamento; e a questão ambiental também apresentou retrocesso, devido à não definição de áreas de preservação. Lamentavelmente, o descolamento entre planos e ação também provou ser uma característica comum de diversos planos, que não se materializaram em ações de governo.

A aproximação da regionalização das Secretarias de Desenvolvimento Regional da já consolidada regionalização das Associações de Municípios e a estruturação de equipes permanentes de planejamento regional possibilitariam melhores resultados com os arranjos institucionais existentes.

Apesar de sua rica experiência, a integração regional e a redução das disparidades regionais continuam sendo um desafio para Santa Catarina, assim como a preservação ambiental e o envolvimento da sociedade como protagonista no processo de planejamento regional.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999. (Textos para discussão, n.630).

BANDEIRA, Pedro Silveira. Institucionalização de regiões no Brasil. **Ciência e Cultura**, São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, v.58, n.1, p.334-37, mar. 2006. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br>>. Acesso em: 20 mar. 2007.

BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. **Capital social em Santa Catarina**: o caso dos fóruns de desenvolvimento regional. Blumenau: Edifurb, 2006.

BOISIER, Sergio. **Teorias e metáforas sobre el desarrollo teritorial**. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

BOISIER, Sergio. Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. **EURE**, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, v.30, n.90, p.27-40, set. 2004. Disponível em: <www.scielo.cl/scielo>. Acesso em: 20 mar. 2007.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: IUPERJ, v.42, n.4, p.665-690, 1999. Disponível em: <www.scielo.br/scielo>.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 3., 2006, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2006. v.1, p.1-19.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Desenvolvimento regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

DAMO, Márcia Regina Sartori; LOCH, Carlos. As secretarias de desenvolvimento regional e a configuração da regionalização catarinense. In: COBRAC - CONGRESSO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO E GESTÃO TERRITORIAL, 7., 2006, Florianópolis, 2006. **Anais...** Manaus: Clicdata, 2006. v.1, p.670-690.

DAMO, Márcia Regina Sartori. **Análise da descentralização administrativa do governo do estado e os efeitos da fragmentação territorial no oeste catarinense**. 2006.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Florianópolis, 2006.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: IUPERJ, v.38, n.3, p.385-415, 1995.

FORUMCAT - Fórum Catarinense de Desenvolvimento. Disponível em: <www.forumcat.org.br>. Acesso em: 26 nov. 2008.

FURB. **Capas dos Planos Territoriais de Santa Catarina**. Observatório do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <www.furb.br/observatorio>. Acesso em: 20 set. 2011.

GOULARTI FILHO, Alcides. **A formação econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Cidade futura, 2002.

GOULARTI FILHO, Alcides. Desenvolvimento regional em Santa Catarina: uma interpretação alternativa. In: SOUZA, Cristiane M. de M.; THEIS, Ivo M. (Org.).

Desenvolvimento regional: abordagens contemporâneas. Blumenau: Edifurb, 2009. p.167-178.

HADDAD, Paulo R. **Cultura local e associativismo**. 2004. Texto de referência da palestra no Seminário do BNDES sobre Arranjos Produtivos Locais. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/apl_texto2.pdf>.

- JORDAN, Arturo. A elaboração do plano de desenvolvimento territorial. In: VALÉRIO, Turnes *et al.* **Projeto Meu Lugar**: transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento. Florianópolis: Cidade Futura, 2004. p.149-170.
- MARCON, Maria Teresinha de Resenes; MARQUES, Valesca Menezes. As Associações de Municípios e o planejamento regional em Santa Catarina. In: SIEBERT (Org.). **Desenvolvimento regional em Santa Catarina**. Blumenau: Edifurb, 2001. p.189-211.
- MICHELS, Ido Luiz. **Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento**: do planejamento econômico 1956 aos precatórios 1997. Campo Grande: Ed. UFMS, 1998.
- MOURA, Rosa. Lacuna institucional da metropolização: considerações sobre a Região Sul. **Cadernos Metrópole**, São Paulo: EDUC, n.8, p.39-68, jul./dez. 2002.
- MOURA, Rosa; SANTOS, Gislene. Semelhanças e diferenças no processo de urbanização do Sul do Brasil. In: PEREIRA, Elson Manoel; DIAS, Leila Christina Duarte (Org.). **As cidades e a urbanização no Brasil**: passado, presente e futuro. Florianópolis: Insular, 2011. p.180-197.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Arranjos institucionais para a gestão metropolitana**. Rio de Janeiro: IPPUR, 2009. Relatório de Pesquisa - Projeto "OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES: Território, coesão social e governança democrática" - CNPq – INSTITUTOS DO MILÊNIO.
- OCHOA HENRIQUEZ, Haydée; FUENMAYOR, Jennifer; HENRIQUEZ, Deyanira. From Territorial Decentralization to Participative Decentralization in Venezuela. **Utopia y Praxis Latinoamericana**, Maracaibo: Universidad del Zulia, v.12, n.36, p.91-105, mar. 2007.
- PIRES, Anita; DAMO, Márcia Sartori. Descentralização em Santa Catarina e regionalização do desenvolvimento: uma proposta de gestão pública participativa. In: VALÉRIO, Turnes *et al.* **Projeto Meu Lugar**: transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento. Florianópolis: Cidade Futura, 2004. p.171-182.
- PNUD/SPG/FURB. **Agenda de Desenvolvimento Regional** - Região de Blumenau. Projeto Meu Lugar: Florianópolis, 2005. Disponível em: < <http://www.furb.br/especiais/interna.php?secao=175> > e em: < http://www.spg.sc.gov.br/meu_lugar.php >. Acesso em: 20 set. 2011.
- PUTNAM, Robert. D.; LEONARDI, Robert D.; NANETTI, Raffaella Y. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- SANTA CATARINA. **PDRU – Política de Desenvolvimento Regional e Urbano para Santa Catarina**. Florianópolis: Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, 1981.
- SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do turismo. Coordenadoria do Desenvolvimento Industrial. **Santa Catarina – Estado onde investir**. Florianópolis, 1990.
- SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Planejamento e Fazenda. **PBDR – Plano Básico de Desenvolvimento Regional**. Florianópolis: SPF, 1994.

- SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. **PBDEE – Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico Econômico**. Florianópolis: SDM, 1998.
- SANTA CATARINA. **Eixo de Desenvolvimento, Integração e Cooperação Transfronteiriça**. Florianópolis: Sistema de Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina, 1999.
- SANTA CATARINA. Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Meio-Ambiente. **ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico do Vale do Itajaí**. Florianópolis: SDM, 1999.
- SANTA CATARINA. **Mapa das 30 SDRs**. Disponível em: <www.sc.gov.br>. Acesso em: 22 ago. 2004.
- SANTA CATARINA. Secretaria do Estado do Planejamento e Gestão. **Plano Catarinense de Desenvolvimento SC 2015**. Florianópolis, 2006.
- SANTA CATARINA. **Mapa das 36 SDRs**. Disponível em: <www.sc.gov.br>. Acesso em: 13 set. 2007.
- SANTA CATARINA. **Plano de Governo**. Disponível em: <www.sc.gov.br/conteudo/governo/paginas/planodegoverno00.htm>. Acesso em: 26 nov. 2011.
- SIEBERT, Claudia. **Estruturação e desenvolvimento da rede urbana do Vale do Itajaí**. Blumenau: Edifurb, 1996.
- SIEBERT, Claudia. Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da centralização à construção da solidariedade regional. In: SIEBERT, Claudia (Org.). **Desenvolvimento regional em Santa Catarina**. Blumenau: Edifurb, 2001. p.139-166.
- SIEBERT, Claudia. Endogenia e heteronomia: a experiência de Santa Catarina com o Projeto Meu Lugar. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 3., 2006, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2006.
- SIEBERT, Claudia. Descentralização Administrativa em Santa Catarina: Fragilidades de um Projeto Político. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 4., 2008, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2008.
- SOSTISSO, Ivo. A questão urbana em Santa Catarina. In: PEREIRA, Elson Manoel; DIAS, Leila Christina Duarte (Org.). **As cidades e a urbanização no Brasil: passado, presente e futuro**. Florianópolis: Insular, 2011. p.229-250.
- TOMASELLI, Carla Caroline. **Cabe a Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí assumir o planejamento regional no Médio Vale do Itajaí?** Dissertação (Mestrado). Universidade Regional de Blumenau. Blumenau, 2008.
- THEIS, Ivo M; BUTZKE, Luciana. Planejamento e desenvolvimento desigual em Santa Catarina. In: FIRKOWSKI, Olga Lucia C. de Freitas (Org.). **Transformações territoriais: experiências e desafios**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. p.243-265.

Legislação Estadual Referenciada

Decreto 844/1971 - Unidades Regionais Polarizadas

Constituição Estadual de Santa Catarina 1989

Lei 9.748/1994 – Política Estadual de Recursos Hídricos

LC 104/1994 – Critérios para a criação de RMs

LC 162/1998 – Criação de 3 RMs

LC 186/1999 – Novos critérios para a criação de RMs

Decreto 1.643/2000 – Fundos de desenvolvimento das RMs

LC 221/2002 – Criação de mais 3 RMs

LC 243/2003 – Criação de 30 SDRs

LC 284/2005 – Hierarquização das SDRs em Micro e Mesorregionais

LC 377/2010 – Criação de mais 1 RM

LC 381/2007 – Criação de mais 6 SDRs e extinção RMs

Decreto 4.316/2006 – Aprovação do PCD

LC 495/2010 – Recriação das RMs (7)

LC 523/2010 – Criação de mais 2 RMs

LC 534/2011 – Alteração na estrutura organizacional do Estado sem alterar as SDRs