

## PLANEJAMENTO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO DESIGUAL: NOTÍCIAS DE SANTA CATARINA<sup>1</sup>

Ivo Marcos Theis<sup>2</sup>  
Oklinger Mantovaneli Junior<sup>3</sup>

### Resumo

O propósito com esta intervenção é contribuir para o debate sobre planejamento regional em Santa Catarina, uma unidade federativa que se encontra localizada na Região Sul do Brasil. A justificativa é que esse tema permanece distante da população, tanto da de Santa Catarina quanto da do Brasil. A hipótese de que se parte – testada com base em evidências colhidas a partir de pesquisa histórica, documental e estatística – é que, ao contrário de o planejamento regional ter conduzido a uma *deslitoralização* (ou, melhor, a uma *interiorização*) do desenvolvimento nessa unidade da federação, a partir de uma sempre bem-intencionada descentralização político-administrativa do governo estadual de plantão, na realidade, ele parece ter levado, com intensidade menor ou maior, ao longo de mais de meio século, a um agravamento das desigualdades. Pode-se antecipar que os resultados demonstraram ser congruentes com essa hipótese. A conclusão é que o planejamento governamental em Santa Catarina, que historicamente reduzira o território a um espaço privilegiado de reprodução das relações de poder local e regionalmente dominantes, alcançou um grau de considerável sofisticação durante os dois mandatos do governo LHS.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento desigual; Planejamento regional; Santa Catarina.

## REGIONAL PLANNING AND UNEVEN DEVELOPMENT: NEWS FROM SANTA CATARINA

### Abstract

---

Recebimento: 28/9/2017 • Aceite: 15/6/2018

<sup>1</sup> Uma versão inicial deste artigo foi preparada para uma mesa redonda sobre planejamento regional que teve lugar em Belém/PA, em dezembro de 2010. Uma versão mais recente foi apresentada em um seminário, que teve lugar em Campina Grande/PB, aos 11 de junho de 2015, nos marcos de um projeto interinstitucional envolvendo o IPPUR/UFRJ, o PPGDR/UEPB e o PPGDR/FURB, no âmbito do Pró-integração (Ministério da Integração Nacional/CAPES). Em ambas as oportunidades, foram feitos comentários valiosos que nos permitiram aperfeiçoar tanto o argumento quanto o texto.

<sup>2</sup> Doutor em Geografia pela Universität Tübingen (Alemanha). Professor da Universidade Regional de Blumenau – FURB e bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq, Blumenau – SC, Brasil. E-mail: theis@furb.br

<sup>3</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP. Professor da Universidade Regional de Blumenau – FURB, Blumenau – SC, Brasil. E-mail: oklinger@furb.br

Carlos Alberto C. Sampaio

The purpose with this intervention is to contribute to the debate on regional planning in Santa Catarina, a federative unit located in the Southern Region of Brazil. The justification is that this theme remains distant from the population both from Santa Catarina and Brazil. The hypothesis - which was tested on the basis of evidence obtained from historical, documentary and statistical research - is that regional planning did not lead to the internalization of development in this unit of the federation, from an always well-intentioned political and administrative decentralization of the state government, but, on contrary, with less or greater intensity, over more than half a century, to a worsening of inequalities. It can be anticipated that the results proved to be congruent with this hypothesis. The conclusion is that government planning in Santa Catarina, which historically had reduced the territory to a privileged space of reproduction of local and regionally dominant power relations, reached a degree of considerable sophistication during the two terms of the LHS government.

**Keywords:** Regional planning; Santa Catarina; uneven development.

## Introdução

O propósito que subjaz a esta intervenção é o de contribuir para o debate sobre planejamento regional em Santa Catarina, uma unidade federativa do Sul do Brasil, por suposto, um tema que permanece distante de sua população. A hipótese é de que, ao contrário de ter favorecido uma almejada *deslitoralização* - ou, melhor, uma pretendida *interiorização* - do desenvolvimento, a partir de uma sempre bem-intencionada descentralização político-administrativa do governo estadual, de fato, o planejamento regional nesta singular unidade da federação pode ter concorrido, com intensidade menor ou maior, ao longo de mais de 50 anos, para o agravamento de desigualdades.

O planejamento, em si mesmo, não cria desigualdades. Em tese, ele pode ser mobilizado para *conter* a produção de desigualdades - e, supostamente, há evidências de que o emprego do planejamento com essa preocupação teria sido exitoso, em variadas latitudes, em diferentes épocas. As desigualdades, como se sabe, são frutos exclusivos do processo de acumulação e reprodução de capital. Se o capital não tivesse condições adequadas para se reproduzir, não haveria desigualdades contra as quais o planejamento regional devesse ser mobilizado; portanto, não existiriam razões objetivas para se recorrer a ele. Em especial, o planejamento regional de origem governamental, na medida em que viesse a ser mobilizado contra o *planejamento oriundo do mundo do capital* (na forma de suas múltiplas ações coordenadas no território), contemplaria um suposto interesse público. Em coerência com a hipótese acima formulada, o planejamento regional em Santa Catarina, antes de constituir iniciativa governamental visando a defender sua população, parece ter sido, ao longo de mais de meio século, um instrumento eficaz a serviço da reprodução das desigualdades, condição para a (e, simultaneamente, resultado da) reprodução ampliada do capital.

Para que o propósito anunciado possa ser, devidamente, cumprido, dividiu-se a presente intervenção em seis seções: em seguida a (i) introdução, apresenta-se (ii) o marco conceitual, que informa a análise do planejamento regional em Santa Catarina, com destaque para noções como planejamento, região, planejamento regional, território, desenvolvimento e desenvolvimento desigual. Na seção seguinte, faz-se uma mui breve (iii) contextualização histórico-geográfica de Santa Catarina. Depois, procede-se a uma (iv) revisão do planejamento regional em Santa Catarina, com destaque para as mais importantes iniciativas dos diversos governos estaduais e as mais destacadas experiências de planejamento que tiveram origem não-governamental. Em seguida, penetra-se nos meandros da iniciativa mais recente e que, também, tem suscitado maior controvérsia: a das (v) Secretarias de Desenvolvimento Regional [SDR]. O artigo é encerrado com a habitual seção destinada às (vi) considerações finais.

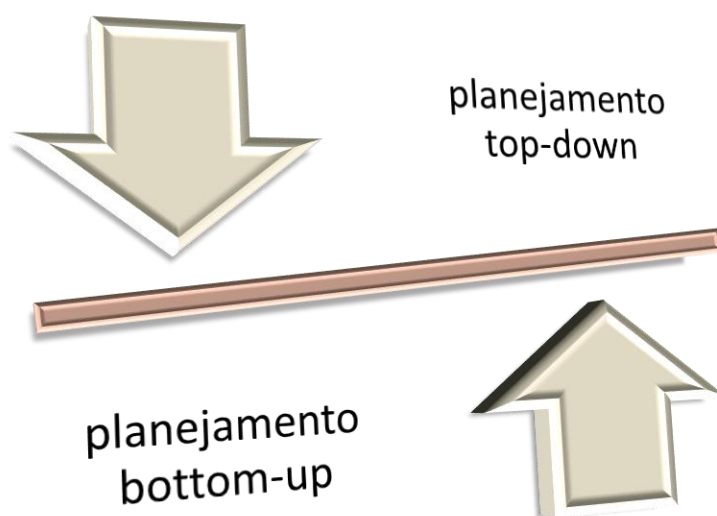
## Planejamento regional: um marco conceitual

Esta curta seção é dedicada ao marco conceitual a partir do qual se pretende analisar o planejamento regional em Santa Catarina. A primeira das noções a considerar é *planejamento*. De que se trata? Basicamente, de uma intervenção humana coordenada, não improvisada, previamente organizada, num certo tempo e num certo espaço, que envolve a mobilização de diversos meios (recursos, instrumentos) com vistas a se alcançar determinados fins (objetivos, propósitos)

(ESCOBAR, 2000; GIOVANELLA, 1991). Por ser intervenção deliberada que, a partir de diversos meios, visa a determinados fins, o planejamento implica ação humana consciente na realidade social, por isso constituindo *fato administrativo* (RAMOS, 1989) e, assim, desvelando suas inúmeras determinações (MANTOVANELI JR., 2013). Atente-se, contudo, que tomar o planejamento como *fato administrativo* não significa reduzi-lo a mera técnica; pelo contrário, nele se condensam, indissociavelmente, ação humana e direção política na perseguição do que é de genuíno interesse público. Ainda que as mais variadas definições do termo *planejamento* (ou *planificação*), cada uma delas com suas ênfases respectivas, levem ao mesmo *fim* – “alcançar o futuro” (GUILLEZEAU, 2002, p. 98) –, divergências remetem para os diferentes sentidos que o *conceito* pode encerrar: incertezas inerentes aos processos sociais, metodologias de aplicação a projetos, modelos sistemáticos de compreensão da realidade, análises de futuro etc. (GUILLEZEAU, 2002; LOPES, 1990; MATUS, 1991).

Aqui talvez seja útil distinguir entre políticas arbitrariamente impostas de fora – considere-se o território de um país, de uma província ou de uma microrregião – e as políticas desencadeadas desde as próprias populações organizadas em escala regional, provincial ou nacional. As primeiras configuram o planejamento *top-down*, tipicamente governamental, *de cima para baixo*. Compreendem decisões de natureza econômica, política e/ou social, impostas à sociedade a partir de organismos do Estado, na maior parte das vezes, por exigência e/ou com a concordância das classes dominantes. Em geral, anunciam objetivos de crescimento econômico, industrial e financeiro, algumas poucas vezes, também, objetivos sociais. A participação tende a ser considerada irrelevante. Metas com vistas a melhorar a qualidade de vida e garantia de emprego são, explicitamente, estabelecidas, mas, praticamente, ignoradas.

**Figura 1:** Modalidades de planejamento



Fonte: elaborada pelos próprios autores.

Em contraposição, há as políticas que configuram o planejamento *bottom-up*, de baixo para cima. Nessas, parte-se de consulta pública e participação social para a definição de prioridades da sociedade, de uma forma mais abrangente se a escala é local/regional, até o topo hierárquico do sistema de planejamento em questão. O plano é legitimado pela participação ativa de envolvidos/afetados no processo de formulação, implantação, execução e avaliação. A distinção entre essas modalidades de planejamento é suficientemente conhecida para que aqui se proceda a um maior detalhamento<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Note-se, a propósito, que já na década dos 1950 se diferenciava “entre sociedades que são planejadas de cima para baixo, por meio de decretos governamentais – nas quais, por conseguinte, predomina o procedimento formal – e aquelas outras

Em consonância com essa antiga (mas, ainda útil) distinção, considera-se planejamento regional uma expressão que aponta para uma intervenção em uma *região*. Para que um espaço seja designado de região, tende-se a reconhecê-lo pelo predomínio de certas “características físicas e socioculturais homogêneas, fruto de uma história que teceu relações que enraizaram os homens ao território e que particularizou este espaço, fazendo-o distinto dos espaços contíguos” (Lencioni, 1999, p. 100). Assim, por região se pode entender um espaço geográfico, delimitado por determinados critérios (físico-naturais, econômicos, socioculturais, políticos), ou por uma combinação deles. A referência a regiões envolve algumas dificuldades. Por exemplo, mesmo se aceitando que regiões são espaços subnacionais (embora seja usual o emprego do termo para designar um bloco de países), em territórios nacionais como o brasileiro se identificam macrorregiões, mesorregiões e microrregiões, ou seja, regiões em distintos níveis escalares. Outra dificuldade: ao contrário de espaços territoriais como municípios e unidades federativas, no Brasil, as regiões não correspondem níveis político-administrativos; logo, não há *governos regionais*. Outra dificuldade: é comum que um dado espaço geográfico seja, às vezes, em pouco tempo, *regionalizado*, *desregionalizado* e *rerregionalizado*, segundo conveniências tecno-burocráticas, político-partidárias ou outras quaisquer (OLIVEIRA, 1981; RIBEIRO, 2004; THEIS; GALVÃO, 2012).

Para os fins deste artigo, considera-se *planejamento regional* aquela modalidade de planejamento que se aplica a uma dada região. Note-se, então, que se pode tratar de um planejamento macrorregional, mesorregional ou microrregional. Ademais, sobretudo, no caso brasileiro (mas, também em outros países), não emana esse planejamento de um governo regional. Ele resulta, frequentemente, de iniciativas do governo da União – o que configuraria um *planejamento regional de tipo top-down*. Por fim, com o tempo, verificam-se mudanças nas fronteiras das regiões sobre as quais incidem os planos, em geral, devido ao ritmo do desenvolvimento das forças produtivas ou às injunções políticas.

Outra noção que, como região, também compreende um dado espaço geográfico é *território*. Todavia, aqui se trata de uma área delimitada, fundamentalmente, por critérios políticos. Assim, a um território corresponde certo espaço definido por relações de poder. Um Estado nacional é, por definição, dotado de um território. Mas, no seu interior, podem encontrar-se diversos outros territórios, inclusive, não definidos apenas por critérios político-administrativos – como as áreas em que vivem comunidades indígenas e de quilombolas.

Numa formação social capitalista, o planejamento está, supostamente, a serviço do desenvolvimento nacional ou regional. Cabe, então, traduzir a noção de *desenvolvimento*. Para o senso comum, trata-se, em geral, de um processo de mobilização e adequada combinação de meios de produção, envolvendo agentes privados e instituições públicas, visando à geração de um produto econômico crescente, na forma de bens e serviços socialmente úteis, visando atender às demandas individuais e coletivas da população da referida formação social. Pressupõe-se que o produto econômico cresça, como condição, para que haja desenvolvimento. Será tanto mais desenvolvido o país quanto mais cresça seu produto econômico. Pressupõe-se, também, que os meios de produção (matérias-primas da natureza, força de trabalho etc.) necessários para gerá-lo estejam disponíveis (em quantidades suficientes e a preços razoáveis), nos seus respectivos mercados competitivos e que os bens e serviços produzidos satisfaçam todos os consumidores que os procuram, por corresponderem às suas necessidades e ao seu poder de compra.

---

sociedades nas quais o planejamento é organizado de modo mais ou menos informal, desempenhando o governo apenas um papel de menor importância, porventura estratégico, no processo total de decisões da comunidade” (FRIEDMANN, 1959, p. 11).

**Figura 2:** Implicações sociais e ambientais do desenvolvimento desigual

Fonte: elaborada pelos próprios autores.

Essa noção convencional de desenvolvimento oculta inúmeros aspectos da realidade, como o fato de que, numa formação social capitalista, os meios de produção se encontram sob o controle de uma pequena fração da sociedade (aliás, numa formação periférica, os principais meios de produção se encontram sob o controle do capital estrangeiro); que, por isso, exerce influência decisiva sobre os mercados (de matérias-primas, de força de trabalho, de bens etc.).

Outro aspecto de não menor relevância diz respeito à condição de crescimento do produto econômico: os limites da natureza, seja em termos de provisão de matérias-primas, seja em termos de absorção de resíduos da produção e do consumo, são completamente ignorados. Um terceiro aspecto se refere à distribuição desigual do produto econômico entre os integrantes da sociedade, decorrente da desigual distribuição de renda. “*De maneira que, numa formação social capitalista, o desenvolvimento é desigual*” (SMITH, 1988; THEIS; BUTZKE, 2012).

Após apresentar, acima, as noções mais importantes para uma adequada análise do planejamento regional em Santa Catarina, passa-se agora para uma breve contextualização histórica e geográfica dessa unidade da federação.

### A Santa e bela Catarina

A presente seção é dedicada a alguns aspectos históricos e geográficos de Santa Catarina, considerados os mais relevantes para a compreensão e a análise do planejamento regional que vem tendo lugar nesta singular unidade da federação no último meio século.

Santa Catarina entrou na história oficial do Brasil – uma história escrita por brancos que, não por coincidência, tem desconsiderado as populações que ocupavam o seu território antes da chegada dos brancos, incluindo aí os Carijós, os Xokleng e os Kaingang – em meados do século XVII, quando se iniciou a ocupação lusa da Ilha de São Francisco, do Desterro (nome pelo qual era conhecida a cidade de Florianópolis àquela época) e de Laguna. Da perspectiva de sua importância cultural e socioeconômica, Santa Catarina passaria a fazer maior diferença apenas a partir da imigração açoriana, que se deu em meados do século XVIII (CABRAL, 1994; PIAZZA, 1994).

Na entrada do século XIX, a população catarinense alcançava 30 mil habitantes, dos quais 7,2 mil eram escravos. A economia ainda era voltada para a subsistência, embora ganhassem destaque a produção e o consumo local de mandioca, arroz, aguardente, café, alho, cebola e peixe seco – produtos que geravam pequenos excedentes. Com a ocupação planejada, iniciada em 1828, com a Colônia São Pedro de Alcântara, e avançada em meados daquele século, com as colônias de Blumenau e Joinville, a população catarinense alcançaria 101.559 habitantes no ano de 1854.

Ao longo dos anos seguintes, os imigrantes europeus se encarregariam de construir uma base econômica em Santa Catarina que, de início, se assentaria na pecuária e na agricultura de

subsistência. A intensificação das trocas e o aumento da divisão do trabalho entre a área rural e o espaço mais densamente ocupado levariam a uma progressiva *sofisticação* da atividade produtiva. De 1880 em diante, deslancharia, a partir de Blumenau, a manufatura têxtil. Em comparação com a existente em meados do século XIX, a população do estado mais que triplicaria nos cinco decênios, até 1900, chegando a 320 mil habitantes.

A ocupação do território e a *evolução* da população que continuaria tendo lugar ao longo do século XX, longe de se explicarem por uma lógica social-darwinista, correspondem com o desenvolvimento de uma economia produtora de mercadorias que se estabeleceria em Santa Catarina. Em 1907, a indústria mais destacada ainda era a da fabricação de alimentos [57,5% da produção industrial total]. Desde Blumenau, com a indústria têxtil, e Joinville, com a indústria metalomecânica, a produção industrial se diversificaria – com o predomínio de ramos tradicionais – e se distribuiria capilarmente pelo território de Santa Catarina. Assim, enquanto no sul se estabelecia a indústria da cerâmica, no planalto de Lages se desenvolvia a indústria do papel e celulose e no oeste ganhava relevância a agroindústria. Note-se, contudo, que até por volta de 1965, os gêneros tradicionais – a fabricação de alimentos, o beneficiamento de madeira e, sobretudo, a produção têxtil, que até então perfaziam mais de 65% da produção industrial – ainda dominavam a paisagem industrial de Santa Catarina. No entanto, essa paisagem mudaria nas duas décadas até 1985, ano em que os três gêneros citados já não somavam mais que 37% da produção industrial total. Nesse momento também teve início o processo de *deseestruturação produtiva*, aprofundado nos anos 1990, a partir da adoção de políticas neoliberais e da inserção subordinada da economia brasileira na economia mundial crescentemente globalizada. Dele resultou uma *nova estrutura produtiva*: no ano 2000, a população economicamente ativa [PEA], ainda se encontrava presente, em volume expressivo, em atividades primárias [34%], mas tivera sua presença na indústria decrescida [25%], em favor de atividades terciárias [41%], sobretudo, naquelas de baixa qualificação e mal remuneradas (THEIS, 2014, p. 19-21; goularti Filho, 2007; THEIS 2010).

Cumprir acrescentar, ainda, que, no ano 2000, a PEA correspondia a 53% da população total de Santa Catarina, esta alcançando 5,3 milhões de habitantes – ou seja, cinco milhões de habitantes a mais que os 320 mil de 1900. No mesmo ano de 2000, viviam no meio urbano 78,7% desses 5,3 milhões de catarinenses. Estima-se que, no início desta segunda metade dos anos 2010, aproximadamente 6,9 milhões de habitantes vivam nos 295 municípios de Santa Catarina.

Ao lado do *aparente sucesso* econômico – seus políticos e empresários alardeavam que Santa Catarina exibia, nos anos 2000, o sexto PIB do Brasil (hoje, provavelmente, o oitavo) – constatam-se desigualdades socioespaciais não desprezíveis. Embora não seja este o melhor lugar para se aprofundar o tema, convém mencionar dois dados que o ilustram devidamente. Ao se tomar o recorte das microrregiões geográficas do IBGE (talvez, o mais apropriado), observava-se que, nos anos 2000, mais de 51% da PEA de Santa Catarina concentravam-se em cinco regiões, vale dizer, menos da metade da população economicamente ativa se encontrava nas 15 microrregiões restantes. Mais de 55% do PIB estadual se concentravam, naqueles anos, em quatro regiões, vale dizer, menos de 45% da riqueza anualmente produzida em Santa Catarina tinha lugar nas 16 microrregiões restantes. Nos anos de 2010, esses números variaram para pior, mas se admite ter havido um estancamento no crescimento das desigualdades socioespaciais, resultantes menos de políticas estaduais de descentralização – como as baseadas na criação de SDR – e mais de políticas sociais do governo federal – como as baseadas na elevação real do salário mínimo e em programas como Bolsa Família.

Essa breve contextualização histórico-geográfica de Santa Catarina não pode nem deve ser considerada mais que um sintético quadro temporal-espacial no qual se inscreve a experiência de planejamento regional que ocorreu nessa unidade da federação.

## Planejamento regional em Santa Catarina: breve histórico

Após uma brevíssima contextualização histórica e geográfica de Santa Catarina, passa-se a uma também sucinta apresentação, sem maiores pretensões de análise, da experiência de planejamento regional que vem tendo lugar nessa unidade da federação no último meio século. Numa subseção, parte-se dos *primórdios* do planejamento de origem governamental, passando-se, em seguida, aos planos oficiais dos governos do período de vigência do autoritarismo, para, então, listar-se os planos governamentais pós-1982 (com suas principais características). Noutra subseção, examina-se o planejamento que tem origem não no governo estadual, mas em (aqui chamadas)

instituições regionais, com destaque para as associações de municípios, os fóruns de desenvolvimento regional, os comitês de bacias hidrográficas e as regiões metropolitanas.

### Planejamento governamental em Santa Catarina: de Celso Ramos até os anos 2000

Em nível nacional, o planejamento ganhava importância na segunda metade da década de 1950. O Plano de Metas, formulado e adotado durante o governo de Juscelino Kubitschek, conferiu grande atenção à industrialização (LAFER, 1975). Cumpre notar que, em termos geográficos, saía privilegiada a região Sudeste. Ao considerando o rumo tomado pelo planejamento em nível federal, atentaram tanto os representantes do capital privado quanto os integrantes dos altos escalões da administração pública de Santa Catarina para a necessidade da intervenção estatal nos assuntos econômicos.

Embora se pudesse referir a uma *primeira* experiência de planejamento em Santa Catarina, ainda na segunda metade dos anos 1950, por ter tido poucas metas cumpridas e, sobretudo, por ter sido ofuscado pelo plano que lhe seguiu, o fato é que o Plano de Obras e Equipamentos (POE, 1956-1960) deixou poucas lembranças. O planejamento governamental em Santa Catarina principia, em 1960, com o Plano de Metas do Governo (PLAMEG I, 1961-1965), que será lembrado por, pioneiramente, canalizar recursos públicos para implantar e ampliar a infraestrutura e financiar o capital privado estadual (SCHMITZ, 1985).

Trata-se, com efeito, de uma mudança considerável na forma de atuação do Estado, que passa a conceder incentivos e créditos, promover a formação profissional e implantar a infraestrutura. Assim, o PLAMEG I acabaria favorecendo o crescimento econômico nos marcos de um modelo que, aos poucos, revelar-se-ia excludente, porque concentrava rendas e propriedades. Os resultados da orientação da atuação governamental, por intermédio do PLAMEG I, estão sintetizados no:

desenvolvimento do parque produtivo catarinense, alterando a composição setorial, o volume de empregos [...], mas numa amplitude muito maior, o agente estatal [tornava-se] o sócio maior da constituição dos portentosos grupos econômicos de Santa Catarina (MICHELS, 1998, p. 186).

Essa relação entre Estado e capital privado, inaugurada no início dos anos 1960, tinha como o mais forte interlocutor junto ao governo estadual a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina [FIESC], da qual Celso Ramos, governador que implantou o PLAMEG I, fora presidente no período anterior.

O PLAMEG II [1966-1970], implantado pelo governador Ivo Silveira, seguiu orientação semelhante ao plano anterior. Com o benefício do autoritarismo, não foi difícil continuar canalizando recursos públicos para acelerar o processo de acumulação de capital em Santa Catarina, na segunda metade dos anos 1960.

O Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD, 1971-1974), implantado pelo governo Colombo M. Salles, embora sem ferir demasiadamente os interesses das classes dominantes, traz a novidade da consulta a lideranças comunitárias, por meio das associações de municípios que, até 1970, já se encontravam organizadas. O PCD ficou sob a responsabilidade de uma recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Econômico, que “centralizava o planejamento global, enquanto [...] a execução era descentralizada” (SCHMITZ, 1985, p. 22).

O Plano de Governo (1975-1978) tinha o lema: governar é encurtar distâncias. O governador Antônio Carlos Konder Reis não escondia sua preocupação de mobilizar recursos públicos estaduais para reduzir custos de transportes e comunicação em benefício da acumulação de capital em Santa Catarina. O Plano de Governo – cabe lembrar – caminhava em paralelo com o II PND e, em comparação com planos de governos catarinenses anteriores, parecia ajustar-se melhor aos objetivos nacionais da época (SCHMITZ, 1985, p. 24-25).

O Plano de Ação (1979-1982), último dos planos do período de vigência do autoritarismo no Brasil, era tecnicamente mais sofisticado, resultado do acúmulo propiciado pelas experiências de planejamento em Santa Catarina, até fins dos anos 1970. A Jorge K. Bornhausen, governador à época, pode-se imputar o pecado da descontinuidade, se se quiser colocar os planos governamentais em devida sequência. Mas, de nenhum modo se pode afirmar que seu Plano de Ação interrompeu a prática de canalizar recursos públicos para estimular o crescimento econômico via benefícios a unidades produtivas de grande porte e a grupos econômicos de grande expressão.



Entre 1983 e 2002, foram tornados públicos cinco novos planos de governos em Santa Catarina. Se na etapa anterior, malgrado essa coincidir com o período de vigência do autoritarismo implantado no Brasil, em 1964, constata-se uma atividade de planejamento mais intensa. Nos dois decênios seguintes, que correspondem à etapa dos governos novamente eleitos por sufrágio direto, os planos passam a se descaracterizar, progressivamente, a tal ponto que quase se dissociam objetivos anunciados e metas efetivamente implantadas. É um paradoxo que, com a redemocratização, o planejamento tenha perdido força; um paradoxo que, não obstante, se explica pelo fato de que, nessa época, ganharia importância o receituário neoliberal (HARVEY, 2005). Para fins de registro, listam-se, no quadro 1, a seguir, os planos dos governos catarinenses de 1983 a 2002, com algumas das características mais importantes.

**Quadro 1:** Evolução do planejamento governamental em Santa Catarina, 1983 a 2002.

Período	Governador / Vice e Partido(s)	Plano(s)	Prioridade(s)	Responsável(is) pela elaboração
1983-1986	Esperidião Amin H. Filho Vice: Victor Fontana PDS	Carta aos Catarinenses; Atlas de Santa Catarina.	“Prioridade aos Pequenos”; transportes (Sec. Reconstrução).	GAPLAN (Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral).
1987-1990	Pedro Ivo F. Campos Vice: Casildo J. Maldaner PMDB	Rumo à Nova Sociedade Catarinense.	Recuperação financeira do Estado.	SEPLAN; SEDUMA [foi construído a partir de 17 seminários regionais].
1991-1994	Vilson Pedro Kleinübing Vice: A. C. Konder Reis PFL-PDS	Plano Saúde Instrução e Moradia (Plano SIM); Santa Catarina, Estado onde investir; PIDSE; PBDR; PBDEE.	Recuperação do patrimônio público, escolas e hospitais; recuperação das finanças, em consonância com os ventos neoliberais.	Secretaria de Planejamento; 18 planos regionais; parceria governo do Estado e associações de municípios.
1995-1998	Paulo Afonso E. Vieira Vice: José Augusto Hülse PMDB	Plano Governo Viva Santa Catarina PBDR (continuação).	Inclusão, crescimento, preservação, parcerias e bom exemplo.	SEDUMA.
1999-2002	Esperidião Amin H. Filho Vice: Paulo R. Bauer PPB	Santa Catarina Estado Vencedor; ZEE; PBDR (continuação).	Incluir, Crescer, Preservar, Parceria e Bom Exemplo.	Sec. de Des. e Meio Ambiente; Fórum Catarinense e Fóruns Regionais.

Fonte: baseado em Ferreira Filho (1990), Goularti Filho (2005), Michels (1998) e Schmitz (1985).

Note-se que pelo menos um plano teve sequência ao longo de três governos: o Plano Básico de Desenvolvimento Regional, que atravessou os anos de 1990 sem ter sofrido maiores discontinuidades, mesmo com trocas de governos e partidos. O objetivo primordial dos PBDR era um desenvolvimento sustentável (ou seja, equidade nos eixos econômico, social e ambiental), equilibrado (de forma a evitar concentração de riquezas) e integrado (isto é, articulando os diversos níveis de governo com a sociedade civil num processo supostamente participativo). Apesar de a realidade contrariar as intenções, de todas as experiências envolvendo planejamento governamental, a partir dos anos de 1980, a dos PBDR é, sem dúvida, aquela que não foi completamente engolida pelas medidas neoliberais que marcaram os governos catarinenses, sobretudo, de fins dos anos 1980 em diante. Isso se deve menos aos governos que às suas parceiras nesta iniciativa: as Associações de Municípios (sobre as quais se tratará adiante) (BUTZKE, 2007; SIEBERT, 2001).

Essas são, em síntese, as mais significativas experiências de planejamento governamental em Santa Catarina, antes do advento do Plano Catarinense de Desenvolvimento e das Secretarias de



Desenvolvimento Regional, implantadas a partir de 2003. Antes, porém, de passar a esse tema, é preciso examinar, em subseção à parte, o planejamento oriundo do que acima se denominou instituições regionais.

### O planejamento em Santa Catarina desde as instituições regionais

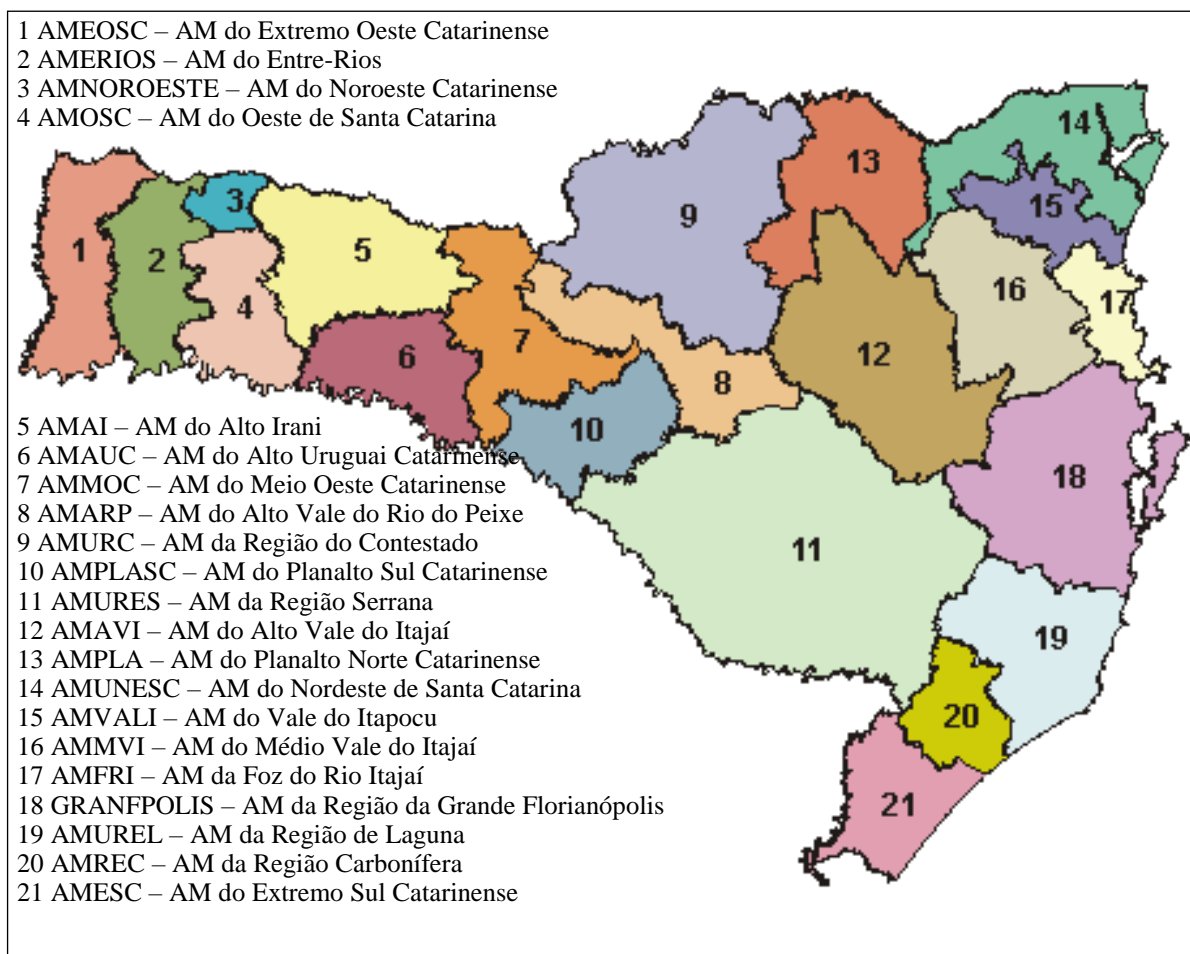
Nesta breve subseção, dedica-se atenção ao planejamento levado a efeito pelas chamadas instituições regionais. Essas se limitam, aqui, às associações de municípios, aos fóruns de desenvolvimento regional, aos comitês de bacias hidrográficas e às regiões metropolitanas (ver quadro 2 a seguir), embora ainda pudessem ser consideradas outras iniciativas semelhantes. Em comum, elas tiveram/têm o decisivo fato de origem não governamental. Isso não quer dizer que não tivessem/tenham suas respectivas orientações definidas pelo governo estadual.

**Quadro 2:** Instituições regionais: origem, objetivos e agentes sociais envolvidos.

Instituição	Origem	Objetivos	Agentes sociais envolvidos
Associações de Municípios	Surgiram na década de 1960 por iniciativa de prefeitos e, posteriormente, em decorrência de incentivo da SERFHAU e da SUDESUL.	Coordenar planos de desenvolvimento; institucionalizar o planejamento regional; prestar assistência aos municípios; articular a região com Estado e União.	Prefeitos dos municípios vinculados a cada associação.
Fóruns de Desenvolvimento Regional	Surgiram na década de 1990, por iniciativa das Associações de Municípios.	Integrar e articular entidades públicas e privadas, buscar o desenvolvimento regional sustentável e fortalecer a cidadania.	Instituições públicas e privadas.
Comitês de Bacia	Surgiram nos anos de 1990 com a mobilização de entidades regionais, motivada pelos problemas socioambientais, consolidando-se com a PNRH (Lei 9493/97).	Descentralizar a gestão dos recursos naturais; eleger prioridades locais; estabelecer estratégias e diretrizes políticas, tendo a Bacia Hidrográfica como unidade de intervenção.	40% de usuários da água, 20% de governos (estadual e federal) e 40% da população e da sociedade civil.
Regiões Metropolitanas	Instituídas em nível nacional pela Lei Complementar Nº 14, de 8 de junho de 1973; em Santa Catarina foram criadas a partir de 1998, por iniciativa do governo estadual.	Congregar municípios geograficamente próximos que tenham relação entre si; elaborar projetos de forma conjunta; buscar recursos visando implementar obras de interesse regional.	Conselho de Desenvolvimento; Câmara Setorial; Superintendência da Região Metropolitana (vinculada à CODESC); Fundos de Desenvolvimento Metropolitano.

Fonte: baseado em Wazlawick (2008, p. 10) e Theis; Butzke (2010).

Resultado do movimento municipalista que vinha tendo lugar em Santa Catarina, no início dos anos 1960, a primeira associação de municípios surgiu no dia 7 de novembro de 1964. Ainda ao longo dos anos de 1960, foram criadas diversas outras. Hoje, contam-se 21 associações de municípios nesta unidade da federação (ver figura 4 a seguir).

**Figura 3:** Associações de Municípios do Estado de Santa Catarina

Fonte: baseado em FECAM (s.d.) e Butzke (2007).

A rigor, o associativismo municipal não é experiência recente, nem mundo afora, nem, tampouco, no Brasil. Em Santa Catarina já era possível formar, legalmente, uma associação entre municípios desde fins dos anos de 1920. Com o seu efetivo surgimento, em meados dos anos de 1960, essas instituições contribuíram para incentivar a descentralização, fortalecer as regiões e reivindicar soluções para seus problemas junto ao governo estadual. Sob o impulso de uma ativa Federação Catarinense de Municípios, a principal *missão* das associações de municípios tem sido a integração administrativa, econômica e social dos municípios que as compõem. No período recente, além de se dedicarem ao levantamento do movimento econômico dos municípios, à atualização dos dados dos municípios e da respectiva região, à melhoria da gestão financeira dos municípios, ao planejamento urbano e regional e à elaboração de projetos para os municípios vinculados, algumas das associações têm atuado, também, na melhoria da geração de trabalho e renda e na criação de consórcios intermunicipais e Comitês de Bacias Hidrográficas (BUTZKE, 2007; FECAM, s.d.; MARQUES, 2003; MARCON; MARQUES, 2001).

O processo de descentralização, por intermédio das chamadas instituições regionais, iniciado na década dos anos de 1960, com a criação das associações de municípios, teria continuidade na década dos anos de 1990, com a criação dos fóruns de desenvolvimento regional (e, posteriormente, das agências de desenvolvimento regional). O primeiro fórum foi criado no dia 22 de abril de 1996, em Chapecó, por iniciativa da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina [AMOSC]. Em seguida, foi estruturado o Fórum Catarinense de Desenvolvimento [FORUMCAT], que congregaria todos os demais fóruns de desenvolvimento regional. Enquanto existiram, os 16 fóruns perseguiram um desenvolvimento regional sustentável por meio da articulação e integração de entidades públicas e privadas, com vistas ao fortalecimento da cidadania. Cumpre notar que, na segunda metade dos anos de 1990, quando a globalização excludente e a política econômica neoliberal asfixiavam as regiões com a ausência do Estado, os fóruns se apresentaram como espaço de debate tanto dos

problemas que afligiam as comunidades regionais quanto das alternativas para o seu enfrentamento. Nos anos 2000, os fóruns se preparavam para uma transição em direção à formação de agências de desenvolvimento regional. Essas agências teriam por objetivo captar recursos para a realização de projetos, convertendo-se em braços operacionais dos fóruns de desenvolvimento regional. Ocorre que, com o surgimento das Secretarias de Desenvolvimento Regional, essa experiência – fóruns e agências – acabaria perdendo fôlego, até desaparecer por completo (BIRKNER, 2004; THEIS et al., 2011).

Os Comitês de Bacias Hidrográficas são outra novidade dos anos de 1990. O seu surgimento foi motivado pela Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei N. 9.433, de 08/01/1997. Os comitês tomam como unidade geográfica de intervenção a bacia hidrográfica, isto é, uma região definida a partir de critérios físicos (ou melhor, hidrológicos). Seu objetivo é organizar o processo de descentralização da gestão dos recursos naturais, sobretudo, recursos hídricos, elegendo prioridades locais/regionais e estabelecendo estratégias e diretrizes políticas. Cabe notar que os comitês são compostos por usuários da água [40%], governos (estadual e federal) [20%] e população/sociedade civil [40%]. Dos 17 comitês existentes em Santa Catarina, o primeiro surgiu antes mesmo da Lei N. 9.433 – o CBH do Rio Cubatão do Sul foi criado no ano de 1993; o último, o CBH dos Rios Chapecó e Irani, foi criado em 2010. O menor comitê é integrado por apenas um município: o CBH da Lagoa da Conceição; o maior, o CBH do Rio Itajaí, é integrado por 53 municípios (aliás, maior também por abrigar a maior população: 1,25 milhão de habitantes). Dois aspectos merecem ser referidos ainda: primeiro, por lidarem com recursos hídricos, os comitês de bacias hidrográficas, bem mais que outras instituições regionais existentes em Santa Catarina, têm preocupação com o meio ambiente; segundo, por exigências da própria lei que os instituiu, os comitês propiciam a participação, além de técnicos ligados a governos, também de agentes sociais representativos da sociedade civil. Ambos aspectos são relevantes no contexto de uma unidade da federação, frequentemente, alcançada por enchentes (THEIS et al., 2011).

No que se refere às regiões metropolitanas, cabe notar, inicialmente, que, em Santa Catarina, elas chegaram a existir, *legalmente*, mas não *de fato*. Com efeito, ao se lançar um olhar sobre as regiões metropolitanas do sul do Brasil, constata-se que as aglomerações urbanas de Florianópolis, Joinville e Blumenau, as maiores de Santa Catarina, não passavam de pré-metropolitanas (MOURA; KLEINKE, 2000). Nessas aglomerações, há um processo de periferização, isto é, de transferência de crescimento dos respectivos polos para os municípios que lhes são contíguos. A essas aglomerações vinham sendo destinados, até fins dos anos de 1990, quase três quartos dos investimentos previstos para as atividades econômicas, reforçando o grau de concentração e o desenvolvimento desigual no território estadual. A criação de regiões metropolitanas estava, legalmente, amparada no parágrafo 3º do artigo 25 da Constituição Federal e, politicamente, justificada no pretexto da promoção de um desenvolvimento regional equilibrado. De início, criaram-se seis regiões metropolitanas, já que – argumentava-se – a institucionalização de apenas uma região metropolitana poderia concentrar investimentos e atrair migrantes. O que as evidências acabariam revelando é que, em lugar de aspectos técnicos de caráter geográfico e urbanístico, a criação das seis regiões metropolitanas obedeceu, fundamentalmente, a critérios político-partidários (THEIS et al., 2011). Mas algo ainda mais inusitado ocorreria com as regiões metropolitanas de Santa Catarina, no curto período de uma legislatura, entre primeiro de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2010 (coincidindo com o segundo mandato do governador Luiz Henrique da Silveira): com a Lei Complementar Estadual Nº 381, de 7 de maio de 2007 (que dispunha sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual) as regiões metropolitanas foram extintas (SANTA CATARINA, 2007); mas, com a Lei Complementar Estadual Nº 495, de 26 de janeiro de 2010, as regiões metropolitanas acabariam sendo recriadas – agora em número de sete: Florianópolis, Vale do Itajaí, Norte/Nordeste catarinense, Lages, Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e Tubarão (SANTA CATARINA, 2010).

Essas são as mais destacadas experiências de planejamento a partir das instituições regionais em Santa Catarina, a primeira delas – a das associações de municípios – tendo surgido já na primeira metade dos anos de 1960, as demais tendo sido criadas nos anos de 1990. Após esses dados, pode-se agora adentrar em um capítulo controverso do planejamento regional de Santa Catarina: o compreendido pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional, implantadas a partir de 2003, e pelo Plano Catarinense de Desenvolvimento.

## Planejamento regional em Santa Catarina: as Secretarias de Desenvolvimento Regional

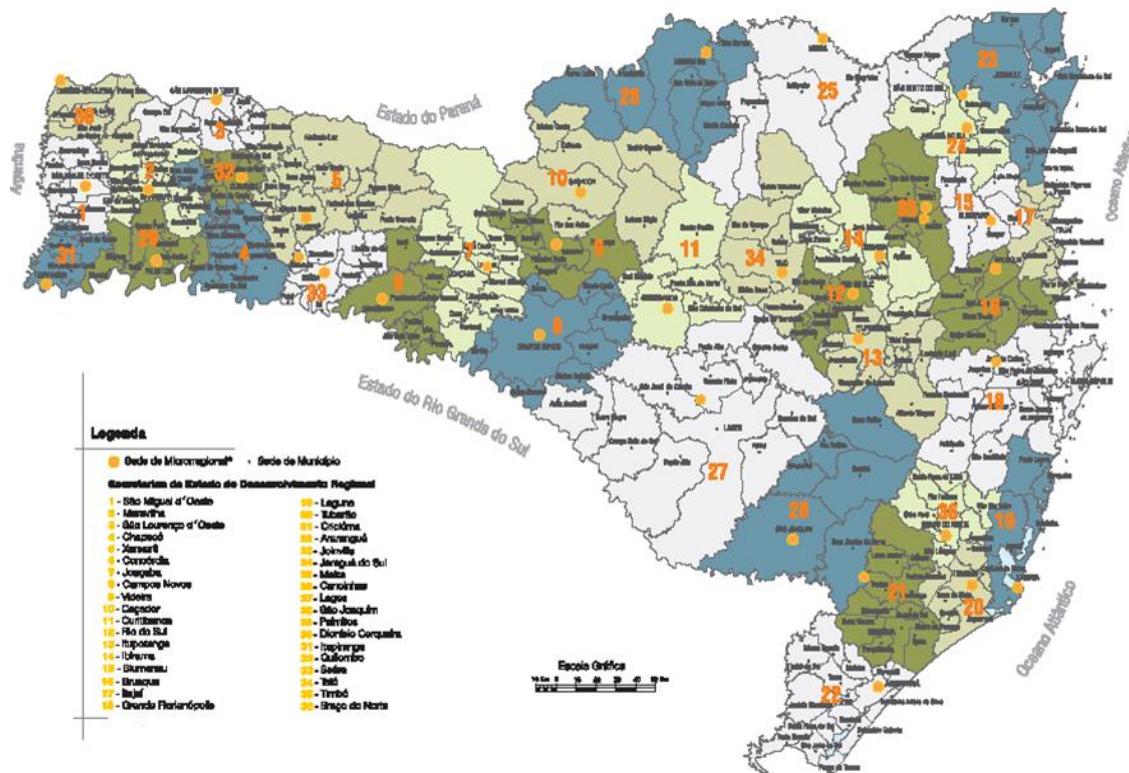
Nesta seção, será examinado o planejamento regional mais recente e, ao mesmo tempo, o mais controverso. Ele envolve a criação de Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional e, posteriormente, a formulação do Plano Catarinense de Desenvolvimento – o PCD 2015.

Inspirado nas experiências de desenvolvimento local da Europa, em especial, da Itália, o governo de Luiz Henrique da Silveira adotou a bandeira da descentralização para marcar sua passagem pelo executivo estadual em Santa Catarina. A finalidade explicitada era a de desconcentrar e descentralizar os serviços e a máquina pública, visando promover o desenvolvimento das regiões catarinenses. Por meio da Lei Complementar Nº 243, de 30 de janeiro de 2003, portanto, menos de um mês após a sua posse, o novo governo implantou uma Reforma Administrativa (SANTA CATARINA, 2003), que levou à extinção de organismos governamentais criados por governos anteriores e à criação de novos. Entre as novas criações, destacam-se 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional [SDR], cada uma delas em uma cidade-polo, mas abrangendo unidades territoriais maiores, portanto, regiões envolvendo diversos municípios. As SDR deveriam ser os instrumentos que, de baixo para cima (planejamento *bottom-up*), viabilizariam o propósito anunciado de desconcentrar e descentralizar as atividades da administração pública catarinense.

Dois anos depois, por meio da Lei Complementar Nº 284, de 28 de fevereiro de 2005, foi criada uma nova SDR. Finalmente, no primeiro semestre do primeiro ano de seu segundo mandato, por meio da Lei Complementar Nº 381, de 7 de maio de 2007, o governador Luiz Henrique da Silveira criou seis novas SDR, encerrando o pacote da descentralização administrativa. Estavam instituídas 36 SDR (ver figura 5 a seguir).

Da perspectiva de sua organização interna, as SDR foram concebidas como estruturas governamentais geograficamente descentralizadas (THEIS, 2011), com um inegável caráter executivo. No entanto, a cada SDR corresponderia uma subestrutura de apoio que lhe conferiria a devida legitimidade: o Conselho de Desenvolvimento Regional [CDR]. Trata-se, idealmente, de “um órgão de deliberação coletiva, aconselhamento, orientação e formulação de normas e diretrizes gerais para a execução de programas voltados para o desenvolvimento regional” (SANTA CATARINA, 2006a).

Figura 4: Secretarias de Desenvolvimento Regional



Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (<http://www.spg.sc.gov.br/>).

De acordo com o artigo 57 da Lei Complementar Nº 243, os CDR são compostos por membros natos, a saber: o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional; os prefeitos da região de abrangência; os Presidentes das Câmaras de Vereadores da região de abrangência; e integrantes dos segmentos socioculturais, sociopolíticos, socioambientais e socioeconômicos da região, definidos por decreto do Chefe do Poder Executivo, assim, supostamente, propiciando representatividade ao empresariado e aos trabalhadores.

Poder-se-ia admitir que houve transferência de recursos do governo estadual para outros entes ou instituições, localizados em outros níveis administrativos, de forma a diminuir seu controle sobre a origem, o volume e o destino dos recursos, portanto, de maneira a aumentar o controle dos agentes locais/regionais sobre os recursos. Tomando-se como exemplo o caso da SDR de Rio do Sul, constatou-se que, em comparação com governos anteriores, ao invés de uma menor discriminação a prefeitos de oposição, ocorreu mesmo um aumento desta (NEVES, 2009). Tomando-se como exemplo o caso da SDR de São Joaquim, ao invés de suas ações terem sido orientadas pelas prioridades estabelecidas no respectivo Plano de Desenvolvimento Regional [PDR], constatou-se que não havia relação entre os projetos que acabaram sendo executados e as necessidades definidas por aquela comunidade regional (LINDER, 2010).

Entretanto, esses casos – tanto o da SDR de Rio do Sul quanto o da SDR de São Joaquim, assim como outros mais – revelam que a política de descentralização contribuiu para o fortalecimento do bloco de poder político-partidário, composto por PMDB, DEM e PSDB e liderado pelo então governador Luiz Henrique da Silveira. Parece evidente que, por meio das SDR – instância de poder descentralizada que, supostamente, tem concedido à comunidade regional os recursos necessários para promover seu desenvolvimento e, devidamente, identificada com a figura do ex-governador – puderam ser derivados ganhos, sobretudo, na forma de reconhecimento pelo suposto êxito da política de descentralização por parte dos eleitores. Por meio de tais ganhos, foram asseguradas condições privilegiadas não apenas para que o ex-governador Luiz Henrique da Silveira exercesse sem maiores dificuldades seu duplo mandato, mas também que, em seguida, viabilizasse o nome de Raimundo Colombo [DEM] para sucedê-lo no governo estadual e o seu próprio para uma vaga ao senado federal (THEIS, 2011).

Contudo, a criação de estruturas governamentais geograficamente descentralizadas não asseguraria, por si, a consecução de qualquer objetivo, explícito ou implícito. O documento que sintetizaria as diretrizes do governo LHS seria o PCD 2015 (SANTA CATARINA, 2006b). A sua aprovação se daria em 17 de maio de 2006 (Decreto N. 4.313), distante do momento em que foram criadas as SDR, mas ainda no período abarcado pelo primeiro mandato. Que trajetória seguiu o governo estadual para chegar ao PCD 2015? Este foi construído a partir de Planos de Desenvolvimento Regional, elaborados por todas as SDR (e respectivos CDR) existentes até 2006, com o apoio do Projeto Meu Lugar (ver figura 6 a seguir).

O Projeto Meu Lugar [PML] foi, basicamente, um projeto de cooperação técnica entre o Governo de Santa Catarina e o PNUD que, tendo iniciado em 2003, durou 24 meses. Convém notar que essa relação entre Governo de Santa Catarina e PNUD tinha forte motivação também neste último – aspecto, em geral, negligenciado pelos estudos sobre o assunto. A expectativa do PNUD, enquanto parceiro no PML, era a de tornar a Agenda Global pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio [ODM] um elemento estruturante no processo catarinense de descentralização por meio da criação das SDR. Assim, essa experiência se tornaria não apenas uma inovação nacional, mas uma referência global. O propósito declarado era converter as regiões abarcadas pelas SDR em polos de desenvolvimento sustentável (PROJETO MEU LUGAR, 2004). Em termos formais, o projeto tinha como objetivo “a elaboração de uma estratégia de construção de planos de desenvolvimento locais e microrregionais centrados na participação e gestão social e na consolidação de identidades territoriais” (SPG; PNUD, 2004, p. 11).

A elaboração do PCD 2015, propriamente, ocorreu sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento, em conjunto com outras secretarias setoriais e o Instituto Celso Ramos. Foram tomados como principais referências: (a) as ações do governo LHS em seu primeiro mandato; (b) um Master Plan, abarcando um variado conjunto de estudos (sobre transportes, energia, inovação etc.); e (c) os planos elaborados pelas 30 SDR então existentes.



**Figura 5:** Projeto Meu Lugar

Fonte: Turnes (apud Pereira, 2013).

Duas foram as macrodiretrizes definidas no PCD 2015: a) descentralização, e b) desenvolvimento regional sustentável. À Secretaria de Estado do Planejamento coube a tarefa de operacionalizá-lo, assim como de coordenar as atividades de adequação e de disseminar as diretrizes e estratégias estabelecidas. Em termos metodológicos, o plano partiu de uma análise retrospectiva do desenvolvimento de Santa Catarina e desembocou em dois cenários, um tendencial e um normativo. Para a análise e a construção dos cenários, foram consideradas dimensões e áreas de atuação da autoridade governamental (como, sinteticamente, indicadas no quadro 3 a seguir).

A rigor, a novidade do PCD 2015 foi a sua dupla finalidade: promover a descentralização da administração pública estadual e o desenvolvimento regional sustentável (expressão que permaneceria vaga dentro e fora do documento), visando alcançar maior equidade entre regiões e melhor qualidade de vida para as populações de Santa Catarina. Constituiu-se uma aposta em grandes dimensões (ambiental, econômica, social e tecnológica), contraditórias entre si, porque ao atribuir ênfase em um aspecto (econômico, por exemplo) produziria efeitos negativos em outro (ambiental, por exemplo).

**Quadro 3: Dimensões e áreas de atuação do governo de Santa Catarina, segundo o PCD 2015.**

Dimensão	Descrição da dimensão	Área de atuação
Economia e meio ambiente	Ações estratégicas do governo para garantir o desenvolvimento sustentável e a competitividade sistêmica do Estado.	- Infraestrutura; - Iniciativas empreendedoras; - Agricultura e meio ambiente.
Social	Políticas públicas e mecanismos para garantir o acesso aos direitos básicos e a inclusão social de todos os catarinenses no processo de desenvolvimento.	- Saúde; - Assistência social, trabalho e renda; - Educação e cultura; - Segurança.
Tecnologia	Apoio à ciência e à inovação tecnológica como forma de promover o desenvolvimento sustentável.	- Ciência, Tecnologia e Inovação.
Política Pública	Gestão pública ética comprometida com a qualidade dos serviços.	- Gestão pública.

Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (<http://www.spg.sc.gov.br/>).

O resultado da descentralização da administração pública posta em marcha de 2003 em diante, em Santa Catarina, considerando-se que se subentendem a criação de Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional e, posteriormente, a formulação do PCD 2015, tem-se, ideal e formalmente, um caso de significativo êxito de planejamento regional encetado pelo governo de uma unidade federativa<sup>5</sup>. Contudo, há inúmeros aspectos problemáticos nessa experiência. Em primeiro lugar, a descentralização levada a efeito padeceu, desde a origem, da ausência de participação das comunidades regionais, que poderia ter sido facultada caso os CDR tivessem representantes livremente escolhidos pelas respectivas populações regionais. Em segundo lugar, o governo LHS (e os formuladores da política de descentralização) desprezou o rico histórico de planejamento regional, desde as próprias comunidades, sufocando as experiências das instituições regionais que tiveram lugar em Santa Catarina, a partir dos anos de 1960. Em terceiro lugar, desconhecera-se solenemente as diversas regionalizações do território de Santa Catarina (incluindo-se as das Associações de Municípios, dos Comitês de Bacias Hidrográficas, dos Fóruns de Desenvolvimento Regional e a própria divisão do IBGE em 20 microrregiões), em favor de um fatiamento não apenas exagerado, mas esdrúxulo do território estadual em 36 SDR (ver figura 5). Esses aspectos, entre outros, reiteram a percepção de que a política de descentralização do governo LHS, apoiada na implantação de estruturas governamentais geograficamente descentralizadas, pode não ter produzido os resultados anunciados. Contudo, é inegável que mais as SDR do que o PCD 2015 concorreram para o fortalecimento do bloco de poder político-partidário constituído pelo ex-governador Luiz Henrique da Silveira (THEIS, 2011).

### Considerações finais

O propósito que se teve com esta intervenção foi o de contribuir para o debate sobre planejamento regional em Santa Catarina. A hipótese era de que, ao contrário de ter favorecido uma almejada interiorização do desenvolvimento, a partir de uma bem-intencionada descentralização político-administrativa de um ou outro governo estadual, o planejamento regional nesta unidade da federação tem contribuído para o agravamento de desigualdades socioeconômicas e políticas. Em coerência com essa hipótese, o planejamento regional em Santa Catarina, antes de constituir iniciativa da administração pública estadual visando defender sua população, parece ter sido mesmo um instrumento a serviço da reprodução das desigualdades referidas.

Em contraposição ao planejamento governamental, porém, há uma interessante experiência de planejamento que tem origem em instituições regionais, cujos primórdios se encontram nos anos de 1960. Os planos dos diversos governos se caracterizaram por anunciarem metas inexecutáveis, por ignorarem os meios necessários à sua consecução e por desconsiderarem demandas concretas da

<sup>5</sup> Tal foi o êxito que, em 2006, a experiência de descentralização da administração pública em Santa Catarina foi vendida, pela Agência Brasileira de Cooperação, do Itamaraty, como modelo aos países com os quais o Brasil possuía relações de cooperação (PEREIRA, 2013).



população. As iniciativas de planejamento regional oriundas das próprias comunidades seguiram trajetórias distintas – embora a experiência dos Fóruns de Desenvolvimento Regional, talvez, politicamente mais promissora, viesse a ser sufocada pelas ações do ex-governador LHS. Paradoxalmente, a experiência de planejamento de seu governo, malgrado os aspectos problemáticos acima mencionados, é a que acabou se tornando reconhecida como a politicamente mais bem-sucedida.

O planejamento do governo LHS compreendeu a criação de Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional e a formulação do Plano Catarinense de Desenvolvimento 2015. Viu-se que as SDR são estruturas governamentais geograficamente descentralizadas, criadas para viabilizar a descentralização da administração pública estadual. Entretanto, para além das intenções que se tinha com sua criação, elas propiciaram ao ex-governador Luiz Henrique da Silveira a constituição e o fortalecimento de um bloco de poder político-partidário sem igual na história de Santa Catarina. No que se refere às intenções, se é certo que se verificou pequena redução nas desigualdades em Santa Catarina ao longo da década dos anos 2000, ela, possivelmente, é devida mais aos efeitos positivos de políticas públicas do governo federal que a um suposto êxito da política de descentralização baseada nas SDR.

Quanto ao PCD 2015, viu-se que houve uma construção, iniciada com Planos de Desenvolvimento Regional, formulados no âmbito de cada SDR, e concluída com o estabelecimento de duas macrodiretrizes a orientarem a ação governamental. Nesse aspecto, notaram-se contradições, por exemplo, entre as grandes dimensões em que se fundamenta o PCD 2015. Sua leitura atenta revela outros graves problemas de concepção. Ao considerar o fato de que ele estaria em execução de meados dos anos 2000 a meados dos anos de 2010, observam-se graves problemas de implementação. Em consequência, pode-se admitir a ocorrência de problemas não menos graves de avaliação.

Mas, se o planejamento governamental historicamente reduzira o território a espaço de reprodução das relações de poder local e regionalmente dominantes, com o governo LHS, chegou-se a um grau de considerável sofisticação. A criação de estruturas governamentais geograficamente descentralizadas e a formulação de um ambicioso plano de desenvolvimento ocultam políticas territoriais que institucionalizaram a concentração de poder como nunca antes houve em Santa Catarina.

É certo que o planejamento regional em Santa Catarina, sob o duplo mandato do ex-governador LHS, não chegou a se articular com os PPA da União (nem com outras iniciativas do governo federal, como o PAC I e II), não foi participativo, não chegou a ser descentralizado, não observou a geografia, nem as pessoas, nem o ecossistema, portanto não deve ter sido regional, talvez nem tenha sido planejamento.

Não importa: os seres humanos que vivem em Santa Catarina, em especial, os que mais se beneficiariam de um planejamento regional de origem governamental que viesse a ser mobilizado contra o planejamento oriundo do mundo do capital, deverão acumular energias para formular alternativas viáveis e participativas a um presente caracterizado pela existência de graves problemas sociais e ambientais, indissociáveis de intoleráveis desigualdades econômicas e políticas. Afinal, “planejando ou dando forma, em meio à necessidade, dureza, crueza, banalidade, são abertas luminosas janelas para o longe” (BLOCH, 2005, p. 96).

## Referências

BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. **Capital social e reformas políticas em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado**. 2004. 313p. Tese (Doutorado) – Departamento de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

BLOCH, Ernst. **O princípio esperança** (vol. 1). Trad. Nélio Schneider. Rio de Janeiro: Ed. UERJ; Contraponto, 2005.

BUTZKE, Luciana. **O papel das associações de municípios na dinâmica de planejamento regional e urbano em Santa Catarina**. Estudo de caso sobre a trajetória da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí. 142p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis, 2007.

- CABRAL, Oswaldo R. **História de Santa Catarina**. 4 ed. Florianópolis: Lunardelli, 1994.
- ESCOBAR, Arturo. Planejamento. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 211-228.
- FECAM. **Guia dos municípios catarinenses**. Florianópolis: Federação Catarinense de Municípios, s.d. Disponível em <<http://guia.fecam.org.br/associacoes/index.php>>. Acesso em 20/01/2011.
- FERREIRA FILHO, Roberto. **Planejamento governamental em Santa Catarina**. [s. l.]: Independente, 1990. 1 vídeo-cassete (120min), Color, SP.
- FRIEDMANN, John R. P. **Introdução ao planejamento democrático**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959.
- GIOVANELLA, Ligia. As Origens e as correntes atuais do enfoque estratégico em planejamento de saúde na América Latina. **Cadernos de saúde pública RJ**, 7(1): 26-44, jan/mar., 1991.
- GOULARTI Filho, Alcides. O planejamento estadual em Santa Catarina de 1955 a 2002. **Ensaio FEE**, 26 (1), p. 627-660, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.fee.tcche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg\\_revistas\\_ensaios.php](http://www.fee.tcche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg_revistas_ensaios.php)>. Acesso em 15/06/06.
- GOULARTI Filho, Alcides. **Formação econômica de Santa Catarina**. 2 ed. rev. Florianópolis: Ed. UFSC, 2007.
- GUILLEZEAU, Patrícia. La planificación latinoamericana de la década de los 90. **Revista de Ciencias Sociales**, 8 (1), p. 95-110, enero-abril 2002. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/>>. Acesso em 15/06/06.
- HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). **Planejamento no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. 187p. (Coleção debates, 21) p. 29-50.
- LENCIONI, Sandra. **Região e geografia**. São Paulo: Ed. USP, 1999.
- LINDER, Mariana Canadas. **A contribuição das SDR para o desenvolvimento regional em Santa Catarina no período recente: o caso de São Joaquim** (Dissertação de Mestrado). Blumenau: Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional/FURB, 2010.
- LOPES, Carlos Thomaz Guimarães. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.
- MANTOVANELI Jr., Oklinger. **Gestão Sustentável (habitus e ação): princípios esquecidos pela agenda do desenvolvimento**. Blumenau: Edifurb, 2013.
- MARCON, Maria T. de Resenes; MARQUES, Valesca Menezes. As Associações de Municípios e o planejamento regional em Santa Catarina. In: SIEBERT, Cláudia Freitas (org.). **Desenvolvimento regional em Santa Catarina**. Blumenau: Edifurb, 2001. 244p, il p. 189-211.
- MARQUES, Valesca Menezes. **As associações de municípios e a regionalização do estado de Santa Catarina** (Dissertação de Mestrado). Florianópolis: Curso de Pós-graduação em Geografia/UFSC, 2003.

- MATUS, Carlos. O Plano como Aposta. **São Paulo em Perspectiva**. 5 (4): 28-42 out.-dez. 1991.
- MICHELS, Ido Luiz. **Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento: do planejamento econômico, 1956 aos precatórios, 1997**. Campo Grande: Ed. da UFMS, 1998. 242p.
- MOURA, Rosa; KLEINKE, Maria de Lourdes Urban. Espacialidades e institucionalidades: uma leitura do arranjo sócio-espacial e do modelo de gestão das regiões metropolitanas do sul do Brasil. **Anais do XXIV Encontro Anual da ANPOCS**. Petrópolis, out. 2000.
- NEVES, Luiz Alberto. **A Secretaria de Desenvolvimento Regional de Rio do Sul e os recursos públicos aplicados na região no período de 2004 a 2007** (Dissertação de Mestrado). Blumenau: Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional/FURB, 2009.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- PEREIRA, Iracema S. **A agenda decisória de Santa Catarina com ênfase no desenvolvimento territorial sustentável (DTS): um estudo dos cenários institucionais e de governança vinculados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. 184p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, FURB, Blumenau, 2013.
- PIAZZA, Walter F. **A colonização de Santa Catarina**. 3 ed. Florianópolis: Lunardelli, 1994.
- PROJETO MEU LUGAR. **Transformar regiões administrativas em território de desenvolvimento**. Florianópolis: Cidade Futura, 2004.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1989.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, Ester et al. (org.) **Brasil século XXI: por uma nova regionalização?** São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 194-212,
- SANTA CATARINA. **Lei Complementar N° 243** (de 30 de janeiro de 2003). Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/sdr/documentos/Lei%20Complementar%20243%20%202003,%20que%20trata%20da%20reforma%20ADM%20e%20cria%20as%20SDRs.doc>>. Acessado em: 10 mai. 2009.
- SANTA CATARINA. **Decreto N° 4.513** (de 29 de junho de 2006). [Aprova o Regimento Interno dos Conselhos de Desenvolvimento Regional e estabelece outras providências. Florianópolis: ALESC, 2006a. Disponível em: <www.alesc.sc.gov.br>](#). Acesso em: 02 mar. 2009.
- SANTA CATARINA. **Plano Catarinense de Desenvolvimento PCD 2015: descentralização e o desenvolvimento regional sustentável**. Florianópolis: Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006b. Disponível em: <[http://www.spg.sc.gov.br/Planejamento/Plano%20sc%20de%20Desenvolvimento/Plano\\_Catarinense\\_de\\_Desenvolvimento-SC2015.pdf](http://www.spg.sc.gov.br/Planejamento/Plano%20sc%20de%20Desenvolvimento/Plano_Catarinense_de_Desenvolvimento-SC2015.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2006.
- SANTA CATARINA. **Panorama dos recursos hídricos de Santa Catarina**. Florianópolis: Sec. Est. Agricultura e Desenvolvimento Rural; Sec. Est. Desenvolvimento Sustentável, 2006c.
- SANTA CATARINA. **Lei Complementar Estadual N° 381** (de 7 de maio de 2007).
- SANTA CATARINA. **Lei Complementar Estadual N° 495** (de 26 de janeiro de 2010).
- SCHMITZ, Sérgio. **Planejamento estadual: a experiência catarinense como Plano de Metas do Governo - PLAMEG, 1961/1965**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1985.

SIEBERT, Cláudia Freitas. Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da centralização à construção da solidariedade regional. In: SIEBERT, Cláudia Freitas (org.). **Desenvolvimento regional em Santa Catarina**. Blumenau: Edifurb, 2001. 244p, il. p. 139-166.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção de espaço. Trad. Eduardo A. Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SPG; PNUD. **Projeto de Cooperação Técnica**. Descentralização Administrativa e Regionalização do Processo de Desenvolvimento Catarinense. Brasília: dez. 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/projetos/governanca/visualiza.php?id07=52>. Acesso em: 15 jul. 2006.

THEIS, Ivo Marcos. A dinâmica espacial recente da economia catarinense. In: MATTEI, Lauro; LINS, Hoyêdo N. (org.) **A socioeconomia catarinense**: cenários e perspectivas no início do século XXI. Chapecó: Argos, 2010. p. 63-107.

THEIS, Ivo Marcos. Promessas não cumpridas, mas propósitos logrados: a lógica concentradora da *política de descentralização* em Santa Catarina. DALLABRIDA, Valdir R. (org.) **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 176-189.

THEIS, Ivo Marcos. Desenvolvimento em escala local/regional na periferia do capitalismo mundializado: breve introdução. In: THEIS, Ivo M. (org.) **Desenvolvimento local/regional na periferia do capitalismo mundializado**: estudos de caso em Santa Catarina. Blumenau: Edifurb, 2014. p. 13-26.

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

THEIS, I. M.; BUTZKE, L. O paradoxo da geografia no capitalismo mundializado: revisitando a lei do desenvolvimento desigual e combinado. In: GALVÃO, A. et al. (Org.). **Capitalismo**: crise e resistências. São Paulo: Outras Expressões, 2012. p. 83-110.

Theis, Ivo M.; Butzke, Luciana; Rischbieter, Iara L. K.; Linder, Mariana C.; Vargas, Diego B. O cavalo de Tróia e sua barriga verde: planejamento regional e desigualdades socioespaciais em Santa Catarina. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, N. 120, p. 33-50, jan.-jun. 2011.

THEIS, Ivo Marcos; GALVÃO, Antônio Carlos F. A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 14 (2), p. 55-69, 2012.

WAZLAWICK, André L. **A evolução recente do sistema de planejamento de Santa Catarina**: as iniciativas de planejamento desde as comunidades regionais (Relatório de Pesquisa NPDR 01/2008). Blumenau: FURB, 2008.