

QUAL “DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL” PARA SANTA CATARINA? AS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM QUESTÃO

Luciana Butzke

[Cientista social, doutoranda em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina, pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional e professora da UNIFEFE, E-mail: vbutzke@terra.com.br]

Ivo Marcos Theis

[Economista, doutor em Geografia pela Universität Tübingen/Alemanha, pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional e professor da Universidade de Blumenau, E-mail: theis@ige.unicamp.br]

Juliano Giassi Goularti

[Economista da Bancada Estadual do Partido dos Trabalhadores na Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, E-mail: jgg5425@alesc.sc.gov.br]

Introdução

Com a redemocratização do Brasil e a Rio-92 o planejamento passou a incorporar com mais rigor a democracia, a descentralização, a sustentabilidade e o fortalecimento do poder local em seu discurso. As iniciativas de planejamento em Santa Catarina demonstram uma preocupação crescente com a incorporação desses conceitos. Em 2003, o Governo do Estado implementou as Secretarias de Desenvolvimento Regional [SDR] em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD], tendo como horizonte o planejamento a longo prazo o desenvolvimento territorial equilibrado e sustentável. Apesar do posicionamento inovador, a descentralização está sendo criticada por ter sido concebida “de cima para baixo” e pelo viés político-partidário assumido pelas SDR.

O enfoque do desenvolvimento territorial sustentável tem no planejamento sua idéia-força. Retomando o planejamento sistêmico, os conceitos de ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável e a dimensão do território, o planejamento com desenvolvimento territorial sustentável recusa a ênfase na dimensão econômica; ele chama a atenção para a dimensão ambiental, social e cultural do desenvolvimento, é interdisciplinar, descentralizado, participativo e orientado para o longo prazo.

Tendo esse enfoque como referência, a preocupação central desse trabalho é a análise do modelo de desenvolvimento sustentado pelas SDR através do planejamento. A pergunta de partida é: para qual modelo de desenvolvimento contribuem as SDR? A hipótese central é a de que o modelo de desenvolvimento vinculado ao trabalho de planejamento das SDR configura-se numa combinação de elementos do planejamento convencional e alguns elementos novos, vinculados aos conceitos de democracia, descentralização, sustentabilidade e território. Os elementos novos são incorporados no discurso do planejamento; todavia, de acordo com as evidências disponíveis, não são incorporados na prática, que continua atrelada ao planejamento convencional.

Dentre os objetivos específicos desse estudo destacam-se: (i) identificar as principais motivações da parceria PNUD – Governo do Estado; (ii) inferir os critérios utilizados para o recorte espacial das SDR; (iii) verificar a estrutura das SDR; (iv) compreender o processo de planejamento das SDR e sua relação com outras instituições regionais e com a sociedade; (v) abordar os principais aspectos dos planos de desenvolvimento; (vi) entender como os planos são aplicados e (vii) relacionar o estudo empírico com o referencial teórico do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção aborda o planejamento do desenvolvimento no Brasil e em Santa Catarina, com destaque as SDR. A segunda seção traz o referencial teórico: o desenvolvimento territorial sustentável. A terceira seção analisa o modelo de planejamento sustentado pelas SDR; as considerações finais oferecem uma síntese das principais questões propostas pelo artigo.

1 Os problemas do planejamento e o planejamento dos problemas

O aprofundamento do capitalismo se deve muito ao trabalho realizado em nome do planejamento. No Brasil, após a Segunda Guerra Mundial, a ênfase era o crescimento econômico. Foi uma fase marcada pelos grandes projetos, pela ajuda internacional e pelo endividamento. Neste período se aprofundaram os problemas sociais, ambientais, políticos e econômicos (SANTOS, 2003).

O planejamento inaugurou uma nova forma de colonização (ESCOBAR, 2001; SANTOS, 2003). Santos (2003) utiliza a expressão *cavalo de Tróia*, enfatizando que o planejamento entrou nos países periféricos de forma sutil. Ele a rigor, não alterou inicialmente a estrutura socioeconômica. Foi alterando as formas e, com o tempo, as estruturas. Oliveira (2003) afirma que o planejamento incorpora os problemas para não resolvê-los. Estes são institucionalizados e perdem sua radicalidade.

Na década de 1970/1980, o Brasil entrou em crise. O Estado enfraqueceu e com ele o “padrão autoritário-tecnocrático-racionalista”. Nesse período, ressurgiu a esperança no planejamento. A participação dos movimentos sociais e associações de classes na elaboração da Constituição de 1988 marcam grande avanço na redemocratização do país (BECKER, 1997; GONÇALVES, 2005). Neste período, à crise do Estado e ao processo de redemocratização do país soma-se a discussão do “desenvolvimento sustentável”, que se insere no discurso e na definição de políticas. Na década de 1990, ocorreu a Rio 1992 e com ela também a possibilidade de transformação engendrada pela Agenda 21, pela Carta da Terra e pela mobilização e participação da opinião pública.

Nesse contexto, a democracia, a participação, a descentralização, a sustentabilidade e o fortalecimento do poder local se tornam conceitos-chave, cada vez mais presentes no discurso e propostas que surgem. “A utilização massiva desses termos acaba inculcando valor ao discurso, independentemente da concretização prática dos termos citados”(GONÇALVES, 2005, p. 16). A crítica modelo de planejamento racionalista-tecnocrático-autoritário abre novas possibilidades. O planejamento é invadido pela ideologia neoliberal e empresarial e também pelas experiências participativas.

Trajetória do planejamento em Santa Catarina

As experiências de planejamento em Santa Catarina têm início nos anos 1960, no Governo Celso Ramos. A partir daí, há forte presença governamental no planejamento. Paralela e complementar a atuação governamental, surgiram instituições regionais de planejamento. As associações de municípios na década de 1960, os Fóruns de Desenvolvimento Regional [FDR], os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas

e as Regiões Metropolitanas¹ na década de 1990 (THEIS *et al.*, 2001). Consta-se na década de 90 uma parceria entre o Governo do Estado e as Associações de Municípios e os FDR no planejamento. Siebert (2001) aponta a década de 1990 como o mais contínuo do planejamento de Santa Catarina.

Essas instituições regionais criaram regionalizações próprias que estendem-se por todo o Estado. As associações de municípios e os FDR possuem o mesmo recorte espacial, enquanto os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica e as Regiões Metropolitanas contam com recortes distintos.

As iniciativas de planejamento em Santa Catarina demonstram uma preocupação crescente com as desigualdades regionais e com a problemática socioambiental. Mas a descontinuidade das ações e a falta de articulação entre os níveis federal, estadual e regional que se sucedem de gestão a gestão, são bastante perceptíveis.

As Secretarias de Desenvolvimento Regional

O Governo Luis Henrique da Silveira e Eduardo Pinho Moreira (2003-2006), por meio da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão [SPG], implementou uma estratégia de planejamento baseada na transformação de 29 regiões administrativas em Secretarias de Desenvolvimento Regional [SDR]. O plano conta com a parceria do Projeto Meu Lugar do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD] (SANTA CATARINA, 2006).

A SPG, juntamente com outras secretarias e conselhos de desenvolvimento regional, com base em estudos e resultados da ação desse governo e dos planos regionais elaborados pelas SDR em parceria com o Projeto Meu Lugar, do PNUD, elaborou o *Plano Catarinense de Desenvolvimento SC 2015* [PCD]. O plano compõe-se de diretrizes e estratégias para a ação governamental tendo como horizonte o longo prazo, o desenvolvimento equilibrado e sustentável. Foi elaborada uma análise retrospectiva do desenvolvimento de Santa Catarina juntamente com um cenário tendencial e um cenário normativo (SANTA CATARINA, 2007).

¹ O art. 209 da Lei Complementar nº. 381, de 07 de maio de 2007 extinguiu as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e de Tubarão.

O processo de reestruturação implementado pelo Governo Luis Henrique da Silveira e Eduardo Pinho (2003-2006) inova principalmente através da parceria com o Projeto Meu Lugar. Este tem como princípios a valorização do desenvolvimento endógeno e do capital social dos territórios e o envolvimento da comunidade regional no planejamento (TURNES et al, 2004).

Com a reeleição de Luis Henrique da Silveira e Leonel Pavan (2006-2010) foram criadas mais 6 SDR além das 30 da gestão anterior (JORNAL DE SANTA CATARINA, 2007). Apesar do posicionamento inovador, as 36 SDR têm sido duramente criticadas por serem compostas no total por 418 cargos e, a distribuição dos cargos ser feita em função da chamada tríplice aliança [PMDB, PSDB e DEM]². O critério adotado seria a percentagem de votos que os partidos receberam na última eleição.

Diante desse contexto, o problema a ser investigado neste artigo é o modelo de desenvolvimento disseminado pelas SDR através do planejamento. Trata-se de aprofundar a análise da atuação governamental no planejamento e avaliar suas conseqüências no modelo catarinense de desenvolvimento.

2 Desenvolvimento territorial sustentável

A construção do enfoque do desenvolvimento territorial sustentável tem início com a emergência da problemática socioambiental, nas décadas de 60 e 70. Em 1973 Maurice Strong utilizou pela primeira vez o termo *ecodesenvolvimento* que representava uma crítica ao modelo de desenvolvimento hegemônico. O conceito foi retomado em 1974 por Ignacy Sachs, tendo como princípios normativos à superação do reducionismo econômico e o alcance das finalidades sociais, a prudência ecológica, o envolvimento dos indivíduos e grupos no estabelecimento dos objetivos e dos meios do desenvolvimento e o reenquadramento da economia e de seus indicadores usuais (SACHS, 1986; VIEIRA, 2005).

² Segundo o Jornal de Santa Catarina (2007), os cargos estariam assim distribuídos: PMDB com 188 cargos, PSDB com 100 cargos, DEM com 88 cargos e a cota de LHS e resto da base aliada [PDT, PPS e PTB] com 42 cargos.

O conceito do desenvolvimento sustentável surgiu em 1987 e está associado a publicação do Relatório Nosso Futuro em Comum, mais conhecido como Relatório Brundtland. O desenvolvimento sustentável enfatiza a satisfação das necessidades da geração atual sem desconsiderar as gerações futuras (CMMAD, 1988).

A incorporação do *território* no enfoque do desenvolvimento sustentável é recente. O debate sobre as escalas espaciais é fundamental para o entendimento da realidade e a construção do desenvolvimento. Segundo Cazella e Vieira (2005), desde os anos 1990, o enfoque do ecodesenvolvimento tem sido enriquecido pela difusão de literatura sobre as dinâmicas de desenvolvimento sustentável e territorial. Nesse sentido, o conceito de territórios sustentáveis colabora para tornar o conceito de ecodesenvolvimento mais operacional, o que justifica a opção pelo conceito de desenvolvimento territorial sustentável.

Vieira (2006) define o conceito de desenvolvimento territorial sustentável como uma modalidade de política ambiental preventiva e pró-ativa com perspectiva sistêmica. Ela exige enfoques analíticos transdisciplinares e sistemas descentralizados de planejamento e gestão. Tonneau e Vieira (2006, p. 316) afirmam que “predomina uma representação que associa o conceito a uma arma que vai nos permitir superar, finalmente, as mazelas tradicionais do conservadorismo, do autoritarismo, do clientelismo e da escassez de capital social”. Nesse sentido, é preciso empreender a análise atenta das experiências inscritas no enfoque do “desenvolvimento territorial sustentável”. Muitas assumem o discurso, mas não alteram sua prática.

Repensando o planejamento

No plano teórico, é possível distinguir algumas modalidades de planejamento. Para fins de apresentação e breve discussão, elegeram-se aqui, por serem estes mais conhecidos e debatidos, o planejamento racional compreensivo e o planejamento incremental, identificados com o enfoque convencional de planejamento e o planejamento sistêmico, identificado com o enfoque do desenvolvimento territorial sustentável.

O planejamento racional compreensivo é conhecido também como totalizador racional, ortodoxo, sinótico (BRAYBROOKE; LINDBLOM, 1972), é o planejamento convencional, realizado de maneira determinística e com base em previsões tidas como

certas (MELO, 2001). O enfoque do incrementalismo disjunto é também conhecido como PMA [*Partisan Mutual Adjustment* – Ajuste mútuo entre partes] ou incrementalismo marginal, que tem como principal precursor C. Lindblom. Este enfoque prevê apenas pequenas mudanças no sistema. As grandes mudanças não seriam o objetivo do planejamento incremental (BRAYBROOKE; LINDBLOM, 1972; BUSTELO, 1982).

O planejamento sistêmico obtém visibilidade na Conferência de Belagio em 1968 e no informe do Clube de Roma, na década de 1970. A união do enfoque do planejamento sistêmico com o ecodesenvolvimento deu-se a partir do trabalho de Ignacy Sachs. Sachs fez uma síntese dos trabalhos dos sistemistas Russerl Ackoff, Hasan Ozbekhan e Eric Trist (GODARD & SACHS, 1975).

A proposta do planejamento do desenvolvimento territorial sustentável surge na tentativa de romper com os limites do planejamento convencional. Ela tem início na discussão sobre o ecodesenvolvimento, na seqüência, incorpora a teoria dos sistemas e o planejamento sistêmico. Agrega ainda contribuições da pesquisa-ação, da análise de conflitos, da pesquisa sobre recursos comuns, dos estudos sobre território e região e da análise prospectiva. As principais características deste enfoque de planejamento são tratadas a seguir.

Dimensões do planejamento com desenvolvimento territorial sustentável

O planejamento é um conceito central para o enfoque do ecodesenvolvimento e do desenvolvimento territorial sustentável. A complexidade engendrada pelo planejamento é aqui trabalhada de acordo com algumas dimensões: a concepção, o recorte espacial, a estrutura, o processo, o plano, os resultados e a dialética teoria-prática.

A *concepção* do planejamento se refere a sua intencionalidade. Ele regula a ação humana, interliga os elementos para direcioná-los aos fins desejados. É ditado pelos fins e não pelos meios (OZBEKHAN, 1971). Contudo, a coerência entre meios e fins é muito importante para o planejamento: o processo do planejamento conta tanto quanto o plano e seus resultados (GODET, 1988).

A complexidade das sociedades em que vivemos sugere que seja feito um *recorte espacial* para operacionalizar o planejamento. Para analisar essa dimensão, utiliza-se o referencial sobre território e sobre os recursos comuns, que tem como foco as dinâmicas territoriais e as instituições. Os estudos sobre território trazem à tona a questão das escalas, do planejamento realizado em vários níveis [do local ao nacional] e da articulação existente entre esses níveis (BRANDÃO, 2003; CASTRO, 1997). Já os estudos sobre recursos comuns trazem a discussão sobre as conexões institucionais transescalares. Conexões essas que se dão horizontalmente, com os atores e instituições envolvidas e verticalmente, considerando os níveis hierárquicos (BERKES, 2005, p. 293).

Quanto a *estrutura* do planejamento, existe uma interdependência entre o planejamento e as instituições. Um tipo de planejamento exige e permite tipos de instituições determinados e vice versa. Jantsch (1969) enfatiza a importância das instituições serem capazes de atuar no quadro total do sistema, de articularem a escolha racional e a criatividade nos múltiplos níveis, de serem flexíveis e democráticas. Sua estrutura deve considerar os aspectos técnicos e políticos.

O planejamento não se esgota no plano. Ele é movimento, *processo*. Ele não revela uma concepção inocente de unanimidade da sociedade; ele faz da análise dos conflitos de valores e/ou interesses um dos elementos centrais; isso é de primeira importância para poder localizar as zonas de consenso possíveis e as zonas de conflitos irredutíveis (GODARD; SACHS, 1975). Para analisar a dinâmica das relações de poder utiliza-se o conceito de *jogo* como mecanismo fundamental de estruturação das relações de poder e, portanto, da cooperação e do conflito no seio das organizações (FRIEDBERG, 1995, p.387).

A elaboração do *plano* requer as informações necessárias sobre: os recursos atuais e potenciais, a qualidade do meio e o espaço. Para alargar o horizonte da planificação é necessária a elaboração de novos tipos de análise, novos sistemas de informação, o estabelecimento de novos procedimentos institucionais e organizacionais (GODARD; SACHS, 1975). Faz-se necessária uma infra-estrutura científica com dados específicos da região e do país. A falta de conhecimento impede a avaliação do impacto de políticas macroeconômicas e setoriais. Se a comunidade regional tem conhecimento pode estabelecer outra relação com o poder central (GLIGO, 1986).

Os *resultados* do plano são definidos em grande medida pela soma do processo de planejamento e o plano. Se os dados levantados são prioritariamente econômicos é passível que o plano tenha esse enfoque e os resultados também. Se há uma preocupação com todas as dimensões do planejamento o plano e os resultados provavelmente serão reflexos desta. Todavia, entre o plano e seus resultados existe uma distância. A realidade é dinâmica e pode tornar o plano rapidamente obsoleto. A aplicação do plano depende de fatores externos a ele. Pode-se escrever muitas coisas no plano e não colocá-las em prática.

Daí a importância da *dialética teoria-prática*. Os estudos de caso e as teorias de planejamento são de fundamental importância não no sentido de oferecer modelos a serem seguidos, mas de fornecer dados diversos para que a imaginação da população e do planejador possa ser exercitada (SACHS, 1986).

Todas as dimensões do planejamento e os respectivos dados vão ser analisados de maneira integrada. A inter-relação entre as dimensões do planejamento pode ser assim sintetizada:

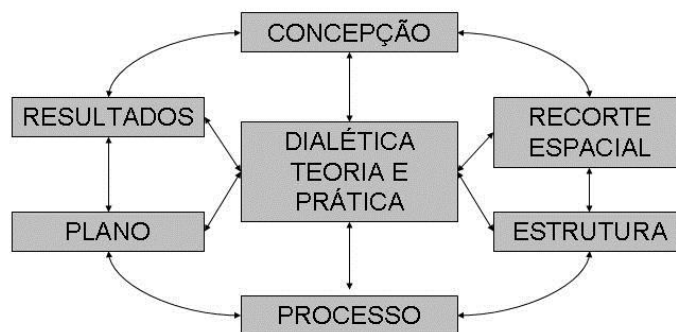


Figura 1: Articulação das dimensões do planejamento

Fonte: Elaborado pelos autores.

As dimensões do planejamento são especificadas nesta figura com o objetivo de não perder de vista as dimensões a serem analisadas e também para expressá-las de forma didática. No tratamento e análise das SDR observar-se-á que as dimensões são tratadas separadamente, mas se relacionam entre si de forma complexa.

3 Para qual modelo de desenvolvimento contribuem as SDR?

A hipótese central deste trabalho é a de que o modelo de desenvolvimento vinculado ao trabalho de planejamento das SDR configura-se numa combinação de elementos do planejamento convencional e alguns elementos novos, vinculados aos conceitos de democracia, descentralização, sustentabilidade e território. Abaixo são identificadas as dimensões do planejamento [concepção, recorte espacial, estrutura, processo, plano e resultados] e é analisado o modelo de desenvolvimento sustentado pelas SDR. A última dimensão do planejamento, a dialética teoria-prática é tratada nas considerações finais.

Concepção

A parceria PNUD – Governo de Santa Catarina no Projeto Meu Lugar foi concebida a partir da “necessidade identificada pelo governo do Estado de Santa Catarina de dotar a política de regionalização administrativa e descentralização do processo de desenvolvimento de tecnologias e estratégias administrativas adequadas para promoção do desenvolvimento territorial/local catarinense.” (SPG; PNUD, 2004, p. 7).

Em 2003 foi iniciado o Projeto de cooperação técnica - Projeto Meu Lugar - entre o Governo de Santa Catarina e o PNUD. O Projeto teve como objetivo “a elaboração de uma estratégia de construção de planos de desenvolvimento locais e micro-regionais centrados na participação e gestão social e na consolidação de identidades territoriais” (SPG; PNUD, 2004, p. 11), durou 24 meses e a operacionalização das ações previstas no Projeto foram orçadas em R\$ 3.263.547,00 (três milhões, duzentos e sessenta e três mil e quinhentos e quarenta e sete reais), conforme tabela a seguir:

Tabela 1: Orçamento do Projeto Meu Lugar 2003-2006

Componente estratégico	Valor R\$
Planejamento e construção de novas identidades territoriais	1.936.000,00
Capacitação de animadores do desenvolvimento territorial	1.027.547,00
Sistematização e implementação do Sistema de Monitoramento do Desenvolvimento Sustentável de Santa Catarina	300.000,00
Total	3.263.547,00

Fonte: SPG; PNUD, 2004, p. 28.

Os recursos investidos no Projeto de Cooperação pelo Governo do Estado de Santa Catarina foram da ordem de R\$ 3.263.547,00 (três milhões, duzentos e sessenta e três mil e quinhentos e quarenta e sete reais), segundo o Projeto de Cooperação (SPG; PNUD, 2004).

Na construção da parceria Governo do Estado – PNUD há de se considerar em primeiro lugar que, o PNUD é uma rede global da Organização das Nações Unidas [ONU] e é parceiro do Brasil há mais de 40 anos. Tem como temas norteadores a modernização do Estado, o combate à pobreza e à exclusão social e o uso sustentável dos recursos naturais. O PNUD e outras instituições internacionais foram criadas com o intuito de, através das políticas econômicas nacionais, conferirem maior estabilidade internacional (FURTADO, 1980). Esse tipo de ajuda tende a manter os problemas ao invés de resolvê-los (OLIVEIRA, 2003).

Um segundo aspecto que merece destaque é o referencial teórico utilizado no Projeto Meu Lugar.

Um olhar cético sobre o Projeto Meu Lugar sugere, que enquanto instrumento de ação transformadora, este em nada pode assegurar uma trajetória de sucesso sustentada no desenvolvimento regionalizado. Não se pode afirmar aprioristicamente, que a capacitação da região, através de planos de desenvolvimento e aprimoramento do capital social, resulte em processo de desenvolvimento regional exitoso (SANTOS *et al.*; 2008).

Um último aspecto é o das regionalizações presentes em Santa Catarina *versus* a parceria Governo do Estado-PNUD. O Estado de Santa Catarina, desde a década de 60, conta com instituições regionais, as Associações de Municípios, Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e FDR. Essas instituições foram construídas pelo esforço dos atores regionais e tiveram a parceria de alguns governos estaduais. Na implementação das

SDR fica clara uma postura governamental que prefere estabelecer parceria com um programa desvinculado da realidade catarinense [Projeto Meu Lugar], ao invés de se valer da experiência acumulada dessas instituições regionais.

Recorte espacial

A proposta inicial das SDR era o de seguir o recorte das associações de municípios. Ocorre que, as 36 SDR contam com um recorte territorial que difere do recorte das associações de municípios, dos FDR, dos Comitês de Bacia Hidrográfica e das regiões metropolitanas. É preciso ter claro que não há um recorte “ideal” para o planejamento. Entretanto, a busca por um recorte “ideal” pode dar lugar ao entendimento de que o planejamento seja multiescalar e venha a realizar-se, simultaneamente, em várias escalas e recortes. O mosaico de recortes de planejamento pode ser considerado um trunfo se for bem articulado e o objetivo for o “bem comum”. Se, contudo, os recortes caírem numa postura concorrente, podem agravar a problemática relacionada ao desenvolvimento regional.

Na análise da *descentralização* posta em marcha pelo Governo do Estado no Oeste Catarinense, Damo (2006) apontou para os conflitos que resultam da regionalização das SDR e outros recortes relacionados às associações microrregionais, às secretarias setoriais, aos consórcios intermunicipais, aos fóruns e às agências de desenvolvimento regional. Os diferentes recortes institucionais, incluindo aí o das SDR, aprofundam os conflitos na escala dos projetos, não permitindo a consolidação de uma identidade territorial (THEIS *et al.*, 2007).

No caso das SDR, o Governo adotou uma estratégia de descentralização concebida “de cima para baixo”, em vez de considerar outros recortes espaciais já existentes no Estado. O que aconteceu em Santa Catarina foi a desmobilização dos FDR e uma reorientação dos trabalhos das Associações de Municípios (BUTZKE, 2007).

Estrutura

O custeio das SDR só vem aumentando. Em 2004 foram 72,20 milhões, em 2005 119,50 milhões e em 2006 136,60 milhões. Estes números são superiores aos gastos do

Governo em Publicidade, Artigo 170, Habitação, Ciência e Tecnologia, Gestão Ambiental, Cultura, Comércio e Serviço, Trabalho e Desporto e Lazer, conforme se observa na tabela abaixo:

Tabela 2: Gastos do Governo do Estado por função 2004-2006 [em milhões de reais]

Função	2004	2005	2006	Varição 04-06
Custeio das SDR	72,20	119,50	136,60	89,20
Publicidade	53,94	63,48	48,37	-10,33
Artigo 170	20,05	34,50	28,30	38,05
Habitação	14,20	15,40	18,40	29,58
Ciência e Tecnologia	19,90	22,30	18,30	-8,04
Gestão Ambiental	15,40	17,60	27,30	77,27
Cultura	12,10	14,10	56,20	364,46
Comércio e Serviço	13,00	15,10	38,40	195,38
Trabalho	6,60	2,40	6,70	1,52
Desporto e Lazer	8,40	11,60	31,50	275,00

Fonte: Santa Catarina 2004, 2005 e 2006.

O que se constata através dos dados é que o custeio das SDR, que podem ser consideradas uma atividade “meio”, cujo objetivo é o desenvolvimento territorial sustentável, está custando ao Estado mais do que as atividades “fim”.

Processo

Em relação ao processo de planejamento o ponto considerado neste trabalho foi o Conselho de Desenvolvimento Regional pois este lidaria com a participação das comunidades regionais no planejamento.

O decreto nº 4.513 de 29 de junho de 2006 aprova o Regimento Interno dos Conselhos de Desenvolvimento Regional [CDR]. O CDR é um órgão de deliberação coletiva, aconselhamento, orientação e formulador do desenvolvimento regional. No artigo

3º estão listados os participantes do CDR, divididos em: membros natos [Secretário do Estado do Desenvolvimento Regional, Prefeitos da região e Presidentes da Câmara de Vereadores da região], dois membros da sociedade civil organizada definidos por decreto pelo Chefe do Poder Executivo, um representante da Secretaria de Estado da Fazenda [sem direito a voto] e dois representantes da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão [sem direito a voto] (SANTA CATARINA, 2006b).

Dada a estrutura dos CDR cabe questionar: os participantes representam os interesses presentes na região? Por que os representantes da sociedade civil organizada são definidos pelo Chefe do Poder Executivo? Os CDR parecem configurar um “jogo de cartas marcadas”, só entram os convidados, demonstrando assim quão participativo e democrático é o Conselho. As SDR não mobilizam certos atores locais e a formalização dos Conselhos de Desenvolvimento acentua o mecanismo seletivo de sua composição. Autonomia e descentralização não garantem a participação das pessoas e podem reforçar o poder das elites locais (VIEIRA, 2006).

Plano

O Projeto Meu Lugar foi implantado em todas as 29 SDR criadas em 2003 e teve por objetivo a elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional [PDR] através de um *planejamento participativo*. Uma restrição importante no processo de elaboração dos vários PDR era o prazo excessivamente exíguo, de poucos meses, para a construção de um diagnóstico e a formulação do respectivo plano de desenvolvimento regional. Não houve tempo suficiente para um amadurecimento dos temas discutidos nem uma adequada mobilização das respectivas comunidades regionais. Outro fator limitante do processo de elaboração dos PDR, e mesmo do propósito de descentralização que supostamente o animou, relaciona-se ao viés nitidamente partidário das SDR, que, com a parceria do PNUD, deveriam *gerir* o processo de elaboração dos PDR (SIEBERT, 2006; THEIS *et al.*, 2007).

O PCD/SC 2015 foi construído a partir dos PDR elaborados pelas SDR, é composto de diretrizes e estratégias para a ação governamental, tendo como horizonte o longo prazo, indicando como objetivo central a promoção do desenvolvimento equilibrado e sustentável

do Estado de Santa Catarina. A elaboração do plano foi coordenada pela Secretaria de Estado do Planejamento, em conjunto com outras secretarias e CDR. Teve como base (a) um conjunto de estudos e (b) os resultados das ações do governo Luiz Henrique da Silveira em seu primeiro mandato (SANTA CATARINA, 2006a), (c) um MASTERPLAN e (d) os planos regionais elaborados pelas 30 SDR [então existentes] – estes em parceria com o *Projeto Meu Lugar*. No PCD/SC 2015 se apresenta uma análise retrospectiva do desenvolvimento de Santa Catarina, um cenário tendencial e um cenário normativo. Para essa análise e a construção dos cenários foram levadas em consideração dimensões e áreas de atuação da autoridade governamental como, sinteticamente, indicadas no quadro a seguir.

Quadro 1 – PCD/SC 2015: Dimensões e áreas de atuação

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	Infra-estrutura 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: Santa Catarina (2007, p. 21)

Embora não se persiga aqui o objetivo de analisar a “proposta” contida no PCD/SC 2015, é preciso atentar para os projetos, ações e investimentos identificáveis no documento. E aí é destacável que se concentrem as atenções na atividade meio [gestão pública] e em aspectos que se poderiam considerar pouco relevantes da população, da economia, da rede urbana e da infra-estrutura. As áreas de atuação indicadas na “dimensão social” refletem, por assim dizer, uma preocupação de mera continuidade daquilo que é constitucionalmente

previsto. As áreas de atuação indicadas na “dimensão economia e meio ambiente” também não fogem do trivial, de certa forma apontando para a continuidade de um modelo de desenvolvimento, pelo menos, parcialmente, esgotado. Finalmente, a área de atuação indicada pela “dimensão tecnologia” poderia se constituir na fortaleza do PCD/SC 2015 – mas, aí, a atuação governamental nos quatro anos de 2003-2006 foi demasiadamente modesta para despertar expectativas mais otimistas em relação à CT&I nos demais atores da sociedade catarinense (THEIS *et al.*, 2007).

O PCD 2015 não pode ser considerado um programa de Estado, pois o mesmo não faz amarras financeiras como também não tem um comitê gestor que gerencie as ações e publique os resultados das metas alcançadas em relatórios quadrimestrais. Como não há um comitê gestor juntamente, nem uma comissão inter-secretarias, não há planejamento (GOULARTI, 2007).

Resultados

Em dezembro de 2007 foi realizado o I Seminário de Avaliação de Desempenho do Setor Público. Neste Seminário foi apresentada a metodologia de avaliação das SDR, a metodologia Multicritério de Apoio à Decisão-Construtivista. O modelo é composto por 53 indicadores de desempenho, divididos em sete áreas de preocupação: estratégias do Gabinete do Secretário, Gestão Administrativa e Operacional, Gestão da Comunicação, Gestão da Saúde, Gestão da Educação, Gestão da Infra-Estrutura, Gestão do Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Agricultura (DUTRA; LUZ, 2008).

As avaliações, publicadas até então, tratam da gestão interna das SDR e parecem legitimar a existência delas em si mas pouco atingem o ponto principal: qual a importância ou o papel das SDR nos processos de desenvolvimento regional? Essa questão permanece sem resposta.

No orçamento regionalizado, das audiências públicas realizadas em 2005, para incluir as prioridades levantadas pela comunidade no orçamento de 2006, o Governo do Estado orçou a quantia de R\$ 208,7 milhões. Porém, deste montante suplementou R\$ 43 milhões e anulou-se R\$ 30,1 milhões. Do orçamento total de R\$ 221,7 milhões eram o que estavam previstos para atender as demandas regionais. Porém, acompanhando a execução, em 2006, dos R\$ 221,7 milhões orçados, o governador autorizou o empenho de somente R\$ 36,2

milhões. Transformando os valores monetários em percentuais, no exercício financeiro de 2006 o governo estadual empenhou 16,34% dos 100% orçados (GOULARTI, 2007).

Já em 2007, o problema continua. Das audiências públicas regionais realizadas em 2006, para serem inclusas no orçamento de 2007, 88 prioridades foram levantadas pela comunidade. O Governo disponibilizou no orçamento R\$ 191,1 milhões. Deste montante foram suplementados R\$ 32,1 milhões e anulados R\$ 140,7 milhões, ficando um saldo de R\$ 82,5 milhões. Ou seja, 63,03% do orçamento regionalizado foram anulados. Convertendo esses valores monetários em percentuais, o Governo do Estado empenhou 37,49% dos 100% orçados. Das 88 prioridades levantadas para 2007, 69 não obtiveram nenhuma liberação (GOULARTI, 2007).

Considerações finais

Este trabalho teve como principal objetivo a análise do modelo de desenvolvimento sustentado pelas SDR. O referencial teórico utilizado, o planejamento com desenvolvimento territorial sustentável, está em elaboração. A contribuição deste trabalho se inscreve na dialética entre o enfoque e a realidade, ambos em construção. No que se refere aos aspectos do planejamento com desenvolvimento territorial sustentável são feitas as seguintes considerações:

Em síntese: a criação e consolidação das SDR, em termos da ação governamental, da descentralização e da participação da sociedade civil em face de outras experiências de planejamento do desenvolvimento regional, é controvertida, gera gastos adicionais, fomenta o clientelismo e, sobretudo, sufoca a sociedade civil nas suas manifestações de maior autonomia. As SDR sobrepõem-se às demais experiências de planejamento regional como iniciativas nitidamente *de cima para baixo* – provavelmente, com impactos negativos em termos de efetiva descentralização. A depender, pois, da autoridade governamental da esfera estadual, o propósito de uma distribuição mais equilibrada da população (e sua economia e sua rede urbana) pelo território nos próximos decênios está comprometido: as SDR e a descentralização do Governo Luiz Henrique da Silveira não asseguram nem uma maior interiorização nem uma redução das disparidades territoriais em Santa Catarina.

Referências

- BECKER, Berta K. Tendências de transformação do território no Brasil. Vetores e circuitos. **Revista Território**, 1 (2), 1997, p. 5-17.
- BERKES, Fikret. Conexões institucionais transescalares. In: VIEIRA, P. H. F.; BERKES, F. e SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: Secco/APED, 2005. p. 293-332.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. O modo trans-escalar de análise e de intervenção pública: notas para um manifesto anti-localista. **Anais do X Encontro Nacional da ANPUR**. Belo Horizonte, MG, 26 a 30 de maio 2003. P. 1-20.
- BRAYBROOKE, David; LINDBLOM, Charles E. **Uma estratégia de decisão social**: escolha de políticas alternativas como processo social. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- BUSTELO, Eduardo S. Planejamento e política social: a dialética do possível. In: BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo S. (Org.). **Política x Técnica no planejamento**: perspectivas críticas. São Paulo e Brasília: Editora Brasiliense e UNICEF, 1982. p. 132-152.
- 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, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.
- CASTRO, Iná Elias de. Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. **Revista Território**, 1(2), 1997, p. 33-42.
- CAZELLA, Ademir; VIEIRA, Paulo H. Freire. **Modelo de análise referente ao projeto de pesquisa Desenvolvimento territorial sustentável**: diagnóstico de potencialidades e obstáculos em zonas rurais dos estados da Paraíba e Santa Catarina”. Florianópolis: s.n., 2004.
- CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1988.
- DAMO, M. R. S. **Análise da descentralização administrativa do governo do Estado e os efeitos da fragmentação territorial no Oeste catarinense** (= Dissertação de mestrado). Florianópolis: PPGEC/UFSC, 2006.
- DUTRA, Ademar; LUZ, Mara Regina Hermes. Sistema de Avaliação de Desempenho das Secretarias de Desenvolvimento Regional do Governo do Estado de Santa Catarina: Resultados Preliminares da Aplicação de um Modelo Construtivista. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança**, 2008. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2009.
- ESCOBAR, Arturo. Planejamento. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 211-228.

FRIEDBERG, Erhard. Organização. In: BOUDON, Raymond(direção). **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1995, pp. 375-412.

FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Ed. Nacional, 1980.

GLIGO, Nicolo. Medio Ambiente en la planificación Latinoamericana: vias para una mayor incorporacion. In: SUNKEL, Osvaldo et al. **La Dimensión Ambiental en la planificación del desarrollo**. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1986. p. 27-45.

GODARD, Olivier ; SACHS, Ignacy. L'environnement et la planification. In: BARRAU, J. et al. **Environnement et qualité de la vie**. Paris, Guy lê prat (col. Bibliotheque de l'environnement, dirigée par Jean A. Ternisien), 1975, pp. 207-247.

GODET, Michel. Da previsão à prospectiva: da miragem tecnológica ao salto qualitativo social. In: ALBAGLI, Sarita; LEITÃO, Pedro (Org.). **Perspectiva, avaliação e impactos e participação social no desenvolvimento científico e tecnológico**. Rio de Janeiro: CNPq, 1988. p. 123-156.

GONÇALVES, Raquel Garcia. Modelos de planejamento: uma difusão planejada. **Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR**, Salvador, 23-27 maio 2005, p. 1-20.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Retrato, críticas e problemas**: um projeto para o Estado. Por um novo modelo de desenvolvimento. (Bancada Estadual do PT) 2007. p. 17.

JANTSCH, Erich. **Prospective et Politique**. Paris: OCDE, 1969.

JORNAL DE SANTA CATARINA. **Gerencias em Blumenau serão escolhidas até final do mês**. Blumenau: sábado e domingo, 14 e 15 abr. 2007, p. 4.

OLIVEIRA, Francisco. O estado e a exceção ou o Estado de exceção? **Revista Brasileira de Estudos Regionais**, v. 5, n. 1, maio 2003.

OZBEKHAN, Hasan. Planning and Action. In: WEISS, P. A. (Ed.). **Hierarchically Organized Systems in Theory and Practice**. Hafner: New York, 1971. p. 123-230.

MELO, Maria Ângela Campelo de. Planejamento em tempo de incerteza: um paradoxo? **Revista de Ciência e Tecnologia RECITEC**, Recife, v.5, p. 171-186, 2001. Disponível em: <<http://www.fudaj.gov.br/rtec/art/art-027.html>>. Acesso em: 15 ago. 2005.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Ed. Vértice, 1986.

SANTA CATARINA. Secretaria de Planejamento e Gestão. Instituto Celso Ramos. **Plano Catarinense de Desenvolvimento SC 2015**. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/>>. Acesso em: 30 jan. 2007.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD)**: Descentralização e o Desenvolvimento Regional Sustentável. Disponível em: <<http://www.spg.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2006a.

_____. **Decreto n° 4.513**, de 29 de junho de 2006b. Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2009.

_____. **Prestação de Contas do Governo**. 2004, 2005 e 2006.

SANTOS, Fabio Pádua dos *et al.* Desenvolvimento endógeno, Projeto Meu Lugar e uma nova ontologia social para pensar o local. **Revista discente expressões geográficas**, Florianópolis, nº04, p. 48-61, maio/2008.

SANTOS, Milton. A totalidade do diabo: como as formas geográficas difundem o capital e mudam as estruturas sociais. In: SANTOS, Milton. **Economia Espacial: críticas e alternativas**. 2ª edição. São Paulo: Editora da USP, 2003, p. 187-204.

SIEBERT, Claudia. Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da descentralização à construção da solidariedade regional. In: SIEBERT, Claudia (Org.). **Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas**. Blumenau: Edifurb, 2001. p. 139-166.

_____. Endogenia e heteronomia: a experiência de Santa Catarina com o Projeto Meu Lugar. In: **Anais do Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul. Anais. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2006.

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 *et al.* Globalização e planejamento do desenvolvimento regional: o caso do Vale do Itajaí. In: SIEBERT, Claudia (Org.). **Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas**. Blumenau: Edifurb, 2001. p. 213-244.

_____. **Nota Técnica: Subsídio à abordagem da Dimensão Territorial do desenvolvimento nacional do Plano Plurianual e no Planejamento Governamental de Longo Prazo**. Brasília: CGEE, 2007.

TONNEAU, Jean Philippe; VIEIRA, Paulo H. Freire. Que diretrizes de pesquisa para o desenvolvimento territorial sustentável no Brasil? **Revista Eisforia**. Florianópolis : ano 4, v. 4, dez. 2006, p. 311-334.

TURNES, Valério *et al.* **Projeto meu lugar: transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento**. Florianópolis: Cidade Futura, 2004.

VIEIRA, Paulo H. F. Rumo ao Desenvolvimento Territorial Sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. **Revista Eisforia**. Florianópolis : ano 4, v. 4, dez. 2006, p. 249-309.

_____. Gestão de recursos comuns para o ecodesenvolvimento. In: VIEIRA, P. H. F.; BERKES, F. e SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis: Secco/APED, 2005. p. 333-377.