

DILEMAS DO PLANEJAMENTO NACIONAL E ESTADUAL: A EXPERIÊNCIA DAS SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE SANTA CATARINA

Diego Boelhke Vargas*
Ivo Marcos Theis**

Resumo: Este artigo tem a finalidade de analisar o planejamento catarinense recente à luz da experiência nacional de planejamento. Partiu-se da hipótese de que o sistema catarinense de planejamento acompanha, em certa medida, o planejamento nacional, e vem incorporando gradativamente práticas mais democráticas, descentralizadas e participativas. Os objetivos consistem em: (i) resgatar os processos de planejamento do Brasil; (ii) analisar o planejamento catarinense com ênfase na experiência das Secretarias de Desenvolvimento Regional; (iii) interpretar a experiência de planejamento catarinense à luz do planejamento nacional.

Palavras-chave: Secretaria de Desenvolvimento Regional, Planejamento, Santa Catarina.

Abstract: This paper aims to analyze the recent Santa Catarina's planning in the light of national planning experience. We started from the hypothesis that the Santa Catarina's planning system follows, to some extent, the national planning, and has been gradually incorporating practices more democratic, decentralized and participatory. The objectives are: (i) rescue the Brazil's process planning, (ii) analyze the Santa Catarina's planning with emphasis on experience of Secretariats of Regional Development, (iii) interpret the experience of Santa Catarina's planning the light of national planning.

Keywords: Regional Development of Santa Catarina, Planning, State of Santa Catarina.

Introdução

O propósito central deste artigo é analisar o planejamento catarinense recente à luz da experiência nacional de planejamento. Partiu-se da hipótese de que o sistema catarinense de planejamento acompanha, em certa medida, o planejamento nacional, e vem incorporando gradativamente práticas mais democráticas, mais descentralizadas, mais participativas, apesar de ainda subsistirem práticas tradicionais de planejamento. Especificamente, os objetivos mais relevantes consistiram em: (i) resgatar os processos de planejamento do Brasil; (ii) analisar o planejamento catarinense com ênfase na experiência das SDRs; (iii) interpretar a experiência de planejamento catarinense à luz do planejamento nacional.

Quais caminhos percorrem o planejamento no Brasil e em Santa Catarina? Qual é a relação do planejamento nacional com a experiência de planejamento em Santa Catarina? Há uma proximidade entre estes sistemas? Abordar-se-á, neste artigo, tanto o planejamento a partir planos nacionais, quanto o elaborado em Santa Catarina, com ênfase às Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR).

Na pesquisa que deu origem ao presente artigo foram utilizados diversos métodos de procedimento. Na revisão da literatura e no levantamento da documentação, recorreu-se à pesquisa bibliográfico-documental. Inicialmente, foi feita uma revisão da literatura sobre o planejamento, bem como sobre os temas que convergem para este conceito largamente debatido. Não se privilegiou apenas a bibliografia mais teórica sobre o assunto, mas também referências sobre experiências recentes documentadas.

*Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional da FURB, e-mail: vargasdb@gmail.com.

**Doutor em Geografia pelo Eberhard Karls Universität Tübingen, e-mail: theis@furb.br.

Didaticamente, este artigo foi dividido em seis seções: a primeira refere-se a esta introdução; a segunda faz uma breve revisão da literatura sobre planejamento; a seção três resgata os processos de planejamento no Brasil; a seção quatro analisa o planejamento catarinense com ênfase na experiência das SDRs; a quinta seção busca interpretar a experiência de planejamento catarinense à luz do planejamento nacional; e a última é destinada às conclusões.

Planejamento: conceitos e modelos

Conceitos de planejamento

As discussões acerca do conceito planejamento ao longo dos anos geraram modelos de planejamento vinculados, derivados de e dando origem a políticas de planejamento. As políticas de “planejar” as crises ou, via planejamento, superar conflitos tiveram início nos procedimentos de análise do desenvolvimento do processo econômico. Desde então receberam o nome de plano, passando, por fim, a ser designados de planejamento. Estes novos modelos pretendiam referir-se a uma nova realidade, uma realidade coerente com o sistema e as políticas orientadas ao desenvolvimento.

Ainda que todas possíveis definições do termo planificação, ou planejamento, cada qual com sua especificidade, levem ao mesmo fim: “alcançar o futuro” (GUILLEZEAU, 2002, p. 98), divergências no conceito apontam a variados caminhos: incertezas inerentes aos processos de planejar – “seu cálculo é nebuloso e sustenta-se na compreensão da situação” (MATUS, 1991, p. 28); metodologias de aplicação a projetos – “estabelece objetivos, define linha de ação e planos detalhados” (LOPES, 1990, p. 24); modelos sistemáticos de compreensão, pois, atua “através de um controle de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes” (LOPES, 1990, p. 24); análises de futuro, uma vez que busca inserir-se no futuro, vivendo-o (GUILLEZEAU, 2002). Escobar (2000, p. 213) lembra que “o planejamento requer, inevitavelmente, uma normatização e uma padronização da realidade, que [...] têm como corolário a injustiça e a obliteração da diferença e da diversidade”.

Para Matus (1993), os modelos são imagens ou representações de um sistema, processo ou evento, que no planejamento fazem correlação entre plano material, que contém os fatos e estruturas reais, ou seja, os elementos do processo social; e o plano das idéias, que é a representação da realidade que se deseja alcançar, de onde surgem categorias de análise e estruturas analíticas.

Em termos práticos, para uma economia capitalista, “o planejamento global procura dar uma visão ampla do desenvolvimento da economia, fixando objetivos a atingir e procurando assegurar a consistência entre a oferta e demanda de bens em todos os setores” (LAFER, 1975, p. 16). Este programa pode limitar-se a setores estratégicos da economia, cuja oferta e demanda apresentem desequilíbrio, ou ainda focar os intentos de planejamento a determinada região, sem estar vinculado num esquema para toda a economia, assim como variados casos brasileiros.

Modelos/escolas do planejamento

O sistema de planejamento evoluiu principalmente através de seus diversos modelos. Serão sucintamente vistos aqui, os modelos ou escolas de planejamento do processo decisório público que se fizeram presentes no debate recentemente. Com objetivo de simplificar, podem-se diferenciar duas escolas de planejamento: a escola de planejamento substantivo e a escola de

planejamento procedimental. No primeiro caso, a atenção se concentra sobre o fenômeno ao qual se aplica o processo de planejamento – desenvolvimento econômico, ordenamento territorial, saúde, educação etc. No segundo caso, a teoria procedimental cumpre o planejamento a partir dos processos, métodos e técnicas, das etapas e cursos de ação, independentemente do contexto, do território, do fenômeno, do problema ou mesmo do corpo de conhecimento aplicado (LIRA, 2006, p. 16). Todavia, não parece equivocado considerar uma terceira perspectiva, uma que faz convergir a uma teoria procedimental- substantiva.

As duas escolas acima são, porém, formas simplificadas de apresentar as distintas análises dos processos de planejamento. Derivadas dessas revisam-se, a seguir, cinco enfoques mais debatidos do planejamento: planejamento tradicional, planejamento situacional, planejamento estratégico, planejamento prospectivo e planejamento sistêmico. Além disso, mostrar-se-á as relações de poder nos tipos top-down e bottom-up de planejamento.

Os dois primeiros enfoques formaram base para a teoria mais geral do planejamento. As diferenças fundamentais do planejamento situacional em relação à planificação tradicional derivam tanto da multiplicidade de atores envolvidos como dos movimentos realizados ao longo das várias etapas do processo de planejamento. Pontos-chave dessas dissemelhanças: o planejamento situacional é mais maleável às incertezas sociais e suas diretrizes são adaptáveis às diversas situações; já os diagnósticos da planificação normativa são únicos, apresentando conceito fechado e absoluto nos vários períodos de consecução, enquanto a planificação situacional forma um diagnóstico pela situação. “Un primer requisito de la planificación situacional es que debe ser el cálculo que proceda a la acción y que también la presida. Debe, por lo tanto, relacionarse con la acción” (LIRA, 2006, p. 25).

Cabe destacar a significativa contribuição de Carlos Matus pela formulação da Planificação Estratégico Situacional ou PES, como ficou conhecida. Nesta vertente, os sujeitos são trazidos à tona como jogadores estrategistas. A ênfase aqui é que além de bom delineamento dos planos, é preciso dispor de uma boa “estratégia para lidar com os outros jogadores e com as circunstâncias que cercam o jogo social” (MATUS, 1991, p. 37). Por outro lado, o planejamento estratégico, simplesmente, tem sua origem tanto na administração do desenvolvimento como nas escolas de negócios, a partir das funções administrativas elaboradas por estudiosos da área, como Henry Fayol. Deste modo, possui delineamentos empresariais, os quais têm maior aplicação em áreas privadas – management estratégico – na formação de matrizes de diagnóstico a organizações (ALBAVERA, 2003; LIRA, 2006).

A partir dos enfoques identificados, o planejamento prospectivo detalha-se em um conjunto de teorias e técnicas com o fim de analisar, prospectar e, especialmente, “construir antecipadamente futuros posibles y deseables de la acción humana” (LIRA, 2006, p. 42); “estudia el futuro al objeto de comprender e intentar influir en él, o en su caso, intentar adaptarse anticipadamente en lugar de tener que sufrirlo” (GUILLEZEAU, 2002, p. 102).

Por este modo, “la planificación prospectiva postula que el único espacio sobre el cual los seres humanos pueden tener impacto es el futuro” (LIRA, 2006, p. 39), pois, o passado pertence à memória, o presente à ação e o futuro à vontade e à imaginação. Embora não exista apenas um futuro, mas vários.

Também é possível entender o planejamento “como um sistema que se coloca dentro dos limites de um sistema maior, no caso o ambiente que pretende afetar” (LOPES, 1990, p. 47). Este sistema maior, ou meta-sistema, é o espaço em que ocorrem as relações sociais, onde foram depositadas todas as experiências humanas, tanto as que tiveram êxito como as que fracassaram. Portanto, neste metassistema encontram-se não só todos os valores, religiões, conceitos, mas também as cidades, os povos e as raças. Contrapondo as práticas mais convencionais, o planejamento sistêmico forma um conjunto de processos de ação e decisão,

concebe e desenvolve valores – e reconhece esses valores – sintonizados às necessidades do ser humano contemporâneo e está apto a formar as políticas e diretrizes daí decorrentes (LOPES, 1990).

Todavia, o planejamento em sua raiz histórica nunca esteve em total compasso com a política; o planejador e o Poder Executivo poderiam andar lado a lado nas decisões e aplicações de alternativas ao sistema. No entanto, lutas por poder e mercado ainda fazem destas possibilidades, meras utopias. Sem uma estrutura de poder, o processo de execução do planejamento, nos moldes tradicionais, é inviabilizado.

As estruturas de poder constituídas dentro de configurações políticas usuais reagem ao risco de perda de importância ou poderio de duas formas: ou combatem abertamente o planejamento, ou o absorvem para promoverem, posteriormente, seu esvaziamento (LOPES, 1990, p. 35).

O sistema de “planejar” até então aplicado, como já citado, bate de frente com todas as origens históricas existentes, ao utilizar-se de um conjunto de práticas para efetivar um alinhamento perfeito de países, estados ou regiões considerados “débeis”.

Como um sistema de representação, o planejamento precisa, [...] fazer que as pessoas esqueçam as origens de sua mediação histórica. Essa invisibilidade da história e da mediação é obtida através de um conjunto de práticas específicas. O planejamento, portanto, depende de várias práticas consideradas como racionais e objetivas, mas que, na realidade, são altamente ideológicas e políticas e é através delas que ele se desenvolve (ESCOBAR, 2000, p. 221).

Assim, o planejamento se fixa (por um olhar previamente estabelecido da sociedade) nos “problemas” dos países subdesenvolvidos, tornando-os objetos-alvo para intervenções. A população, em geral, não possui muita escolha sobre sua forma de viver e relacionar-se socialmente, tem apenas direito de aceitar tais práticas. É que esses problemas são tratados como meras “falhas” de desenvolvimento e/ou planejamento. O que se procura, aqui, é uma transformação rápida da sociedade. Estados, regiões ou municípios mais abastados economicamente buscam alcançar aqueles, a rigor, mais bem sucedidos. O planejamento é útil uma vez que busca métodos oriundos de experiências anteriores para traçar caminhos para o crescimento.

Estas políticas são também conhecidas como práticas top-down de governo, é de cima para baixo; regras econômicas, políticas e sociais implicitamente impostas na sociedade a partir de organismos do Estado, na maior das vezes, por reivindicação e concordância das classes dominantes. Possuem objetivos de amplo crescimento econômico, industrial e financeiro, excluindo ações de cunho social, de desenvolvimento ou com caráter distributivo. A participação social é tratada de forma irrelevante. Metas com o fim de melhorar a qualidade de vida e garantia de emprego são estabelecidas. Entretanto, são descumpridas em grande medida.

O outro lado deste tipo de planejamento se apresenta pelo termo bottom-up, ou seja, de baixo para cima. Parte-se da consulta pública e participação social, para definição de prioridades da sociedade, a partir das comunidades regionais até o topo hierárquico do sistema governamental, para que então possa ser legitimado, planejado, implementado e executado pelo Estado.

Sucintamente, a distinção ocorre (FRIEDMANN, 1959, p.11):

[...] entre sociedades que são planejadas de cima para baixo, através de decretos governamentais – nas quais, por conseguinte, predomina o procedimento formal, – e aquelas outras 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.

Os movimentos contra um desenvolvimento e planejamento do tipo top-down são cada vez mais visíveis, mas ainda possuem pouca força. O que tornou o planejamento desta forma foi o fato de se utilizar como conceito geral de entendimento das sociedades e, também, de ter se tornado instrumento de aplicação direta e objetiva, um modelo de soluções multisetorial.

Com respeito aos modelos e escolas de planejamento apresentados, convém dizer que um deles convive com certa crise. O modelo em crise é o tradicional “que tenía como actor principal al Estado y que era totalizante tanto desde el punto de vista del conocimiento que la sustentaba como el tipo de cambio social al cual se aplicaba” (LIRA, 2006, p. 65). A evolução da intervenção estatal tem gerado mecanismos que apontam mais aos processos decisórios e ao envolvimento dos atores do processo. Independentemente do conceito de planejamento a ser utilizado, deve-se ter conhecimento tanto dos elementos substantivos quanto dos conceitos metodológicos ou procedimentais aplicados a um plano determinado ou, em geral, ao planejamento: “si la planificación está fuera del proceso decisorio es un ejercicio técnico interesante pero irrelevante desde el punto de vista social” (LIRA, 2006, p. 66). “À medida que o problema é menos técnico e mais político-social, o planejamento tradicional vai gradativamente perdendo sua eficácia, até o ponto de ser, além de inoportuno, danoso, por selecionar alternativas incorretas” (LOPES, 1990, p. 37). Contudo, não há dúvidas quanto à necessidade de o planejamento atual constituir-se em uma combinação eclética de aportes de diversas escolas, com definição das idéias e instrumentos a serem utilizados.

Planejamento no Brasil

A década de 1930 tornou-se o marco moderno da evolução do sistema político e econômico brasileiro. No governo de Vargas o Estado passa a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da economia. Percebe-se crescente participação estatal – principalmente via estatizações – e política econômica planejada – procurando ora a via do desenvolvimento ora a da estabilização. “Essas tendências convergentes estão associadas à formação do Estado propriamente burguês, em substituição ao estado do tipo oligárquico vigente até 1930” (MIRANDA NETO, 1981, p. 104).

O Estado demanda novas necessidades que precisam ser ofertadas pelo próprio setor público. Relevando situações características de cada governo, a partir da década de 1940, monta-se certo aparato técnico e científico paralelamente às ideologias políticas já atuantes. Pode-se falar no advento do planejamento no Brasil como novo compromisso adotado por todos os Governos, para além do puro discurso político.

Algumas experiências pontuais, válidas ao processo construtivo em andamento, antecedem o planejamento governamental brasileiro, cuja maior amplitude fora o Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia) em 1948, mas ainda relacionando-se diretamente com o aspecto físico das necessidades da administração nacional, e a Constituição de 1946, pois atribuiu ao governo a obrigação de planejar, apesar do escasso conhecimento da realidade brasileira. No entanto, somente em meados da década de 1950 é que o planejamento toma forma mais definida: “até então, o planejamento brasileiro havia sido realizado de forma descontínua e ocasional. A necessidade de basear a ação governamental em programas de ação é reconhecida em meio a uma situação de guerra mundial” (MIRANDA NETO, 1981, p. 106).

A partir de 1953 formou-se uma Comissão mista de técnicos da CEPAL e do recentemente criado Banco de Desenvolvimento (BNDE), cuja chefia ficara a cargo de Celso Furtado. Seu principal atributo era difundir no Brasil a Técnica de Planificação que se vinha desenvolvendo no interior da CEPAL (FURTADO, 1985). Tratava-se de um horizonte mais prático mediante as técnicas meramente conceituais que impossibilitavam movimento em direção a um possível desenvolvimento. A Comissão teve ampla participação durante o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, na formulação das metas de Governo, embora o carro chefe se tratasse da construção da nova capital.

O período de 1956 a 1961, correspondente ao Plano de Metas, deve ser interpretado com maior especificidade, pela complexidade de suas formulações, quando comparado com as tentativas anteriores, e pela profundidade de seu impacto, principalmente em virtude do sistema político vigente. Por estas peculiaridades pode ser considerada a primeira experiência brasileira de planejamento governamental, embora ainda não se trate de um planejamento global da economia (ALMEIDA, 2004).

A ampliação da participação política provocou um dilema que não se resolvia no contexto das premissas existentes e a solução aventada para enfrentar esse dilema foi o planejamento: a decisão de planejar, portanto, resultou da percepção da dinâmica do sistema político (LAFER, 1975, p. 34).

Todavia, algo de errado se passava com o Brasil e essa idéia tomava vigor pelo paradoxo da construção de Brasília avançar rapidamente. Os grupos de trabalho que foram formados a partir do governo não conseguiam ter mínima capacidade necessária de atuação. A situação-diagnóstico que tentavam transmitir até o Governo não era real. A “questão nordestina”, por exemplo, tornava-se um problema ao grande projeto nacional de Kubitschek, pois o forçava a redirecionar seu foco político. O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), grupo formado com o fim de estudar essa situação, não contava com pessoas de fato capazes de articular os problemas de desenvolvimento; seus estudos partiam do zero. Em verdade, todas as iniciativas que surgissem neste âmbito seriam paliativas por falta de investimentos regionais, uma vez que a construção de Brasília era prioridade. Serviam apenas como registro de que estudos estavam sendo realizados e, oportunamente, se passaria à ação (FURTADO, 1989). Isso, de certa forma, mostrava que “a técnica de planejamento utilizada [...] era capaz de programar adequadamente cada setor, mas era incapaz de coordenar ou testar rigorosamente a compatibilidade dos setores” (LAFER, 1975, p. 38), privilegiando-se, com amparo do contexto econômico, a aplicação pura do método.

Contudo, podemos dizer que o Plano de Metas foi um caso bem sucedido de planejamento, haja vista que meios e fins objetivados não apenas eram coerentes entre si, como foram alcançadas todas as metas sub-setoriais. Acelerou-se a industrialização e se levou o desenvolvimento ao interior do país. O elevado investimento infra-estrutural altera a zona de incerteza brasileira, que passa de externa a interna, sobretudo, pela diminuição da dependência externa (ALMEIDA, 2004; LAFER, 1975; MIRANDA NETO, 1981).

O período subsequente ao Plano de Metas é marcado por euforia da economia nacional, resultando em altas taxas de crescimento do PIB. Já em 1962 esta taxa diminui, o nível geral de preços cresce intensificando a inflação, e o contexto é de estagnação econômica. A política voltada à industrialização, do plano de Kubitschek, é grande responsável pelo início do surto inflacionário, mesmo com os esforços do Plano de Estabilização Monetária (1958-1959) implementado no fim de seu mandato (ALMEIDA, 2004; MACEDO, 1975; MIRANDA NETO, 1981).

Doravante, novos aspectos configuram o sistema político e econômico, bem como o de

planejamento, do Brasil. Objetivos primordiais, como desenvolvimento econômico, perdem total sentido frente à necessidade de por fim à inflação, cujo processo retroalimentar obriga constante atuação das políticas governamentais. Em busca de meios à intervenção, a ‘participação’ do Governo intensifica-se: o Golpe de abril de 1964 sujeita os planos de planejamento brasileiros ao regime militar, o qual se estende até 1985. Os planos subsequentes, sobretudo, de 1986 a 1994, caracterizam-se como “inflacionários”.

Depois de alguns anos de o planejamento entrar em pauta nas discussões do Governo, a Constituição de 1988 institui o Planejamento Plurianual como instrumento de planejamento de médio prazo do sistema governamental brasileiro. Os delineamentos deste “plano” são simples, mas substantivos: deveria estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para todas as despesas de capital relativas aos programas de ação continuada. Portanto, cada PPA deveria conter toda especificação do orçamento anual, tendo em vista que os planos oriundos deste processo deveriam ter início no segundo ano de um Governo e encerrar no primeiro ano do mandato seguinte; explicitando a preocupação da continuidade do processo de planejamento governamental. Ao mesmo tempo, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais deverão ser elaborados em consonância com o Plano Plurianual (BRASIL, 2009b).

No Quadro 1, apresenta-se os PPAs bem como seus principais objetivos.

Planos	Governo	Medidas/Metas/Objetivos
PPA 1996-1999	Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)	Eixos nacionais de integração e de desenvolvimento
PPA 2000-2003	Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)	Integração do plano, orçamento e gestão; fortalecimento dos planos pelos eixos de integração
PPA 2004-2007 (Plano Brasil de Todos)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006)	Desenvolvimento, participação e inclusão
PPA 2008-2011	Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010)	Crescimento econômico; inclusão social e redução das desigualdades regionais

Quadro 1 - Planos Plurianuais do Brasil.

Fonte: Elaboração do autor com base em Almeida (2004), Brasil (2009b).

Contudo, cabe lembrar do projeto “Brasil 2020”, elaborado em 1998 durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, cuja visão de planejamento estende-se até 2020. O projeto consistiu num exercício de reflexão com o objetivo de traçar visões sobre o futuro do Brasil e, com isso, orientar a elaboração de alguns cenários exploratórios para guiar o itinerário brasileiro de desenvolvimento. Foi dividido em três fases: (a) elaboração de cenários prospectivos sobre o país, com horizonte no ano 2020; (b) elaboração de um cenário desejado com base nos anseios e expectativas da nação brasileira; e (c) definição das linhas referenciais e delineamento de um projeto estratégico de desenvolvimento de longo prazo para o Brasil (ALMEIDA, 2004; SARDENBERG, 2009).

Planejamento em Santa Catarina

Políticas regionais de planejamento nem sempre condizem com as nacionais, pois, as primeiras requerem análise empírica das especificidades de cada território. Três são os pontos-chave aqui: primeiramente o fato de cada território apresentar, inerentemente, diferenças intrarregionais e inter-regionais; divisões políticas do território precisam ser levadas em conta conjuntamente com outros aspectos. Outro ponto é relativo aos instrumentos de política econômica. Por serem de ordem federal, se propagam de diferentes formas entre os estados,

ocasionando a estes, medidas de ajuste em seus programas. O terceiro ponto é que, a rigor, os planos estaduais devem adequar-se aos objetivos nacionais. Todavia, cada Unidade da Federação busca minimizar suas disparidades regionais internas, ao passo que, os objetivos nacionais focam igualdade a todos os territórios. Isso mostra que certa contradição pode se estabelecer entre os diferentes níveis de planejamento (BARROS, 1975).

Embora a economia catarinense apresentasse vínculo com a região sudeste do país, o qual a favorecia, até a década de 1960, não havia qualquer programa de planejamento no Estado de Santa Catarina. Os projetos ocorriam eventualmente segundo as necessidades locais. Pela inexistência de um órgão de planejamento instituído, os maiores projetos ocorrem na área da engenharia, como a construção da Ponte Hercílio Luz em Florianópolis (1926) (FERREIRA FILHO, 1990).

Reiterando, cabe lembrar, neste ponto, do projeto nacional de planejamento e do destino dos investimentos nacional público e privado em fins da década de 1950. O Plano de Metas, no governo de Juscelino Kubitschek, dava prosseguimento à industrialização do país, conforme apresentado no capítulo anterior (LAFER, 1975; MICHELS, 1998). No entanto, a região privilegiada foi a sudeste do país, resultando numa crise de acumulação nos três estados do sul brasileiro. Pelo rumo tomado a partir das políticas nacionais de planejamento é que se afirma a necessidade de intervenção estatal por parte do governo de Santa Catarina, o qual aspira desenvolvimento econômico local, isto é, busca da superação do estado periférico via ação estatal.

A intervenção do Estado através do planejamento econômico governamental se consolida e se expande, portanto, a partir de 1960 com o I Plano de Metas do Governo (Plameg I) (SCHMITZ, 1985). Entretanto, o que ocorre, é a mudança na forma de atuação do agente estatal, o qual passa a agir através de incentivos, créditos, planejamento, formação profissional, infra-estrutura, etc., na constante ampliação do enriquecimento privado através da prática de um modelo excludente e concentrador de rendas em Santa Catarina. As evidências decorrem de posições adotadas que davam ênfase ao enfoque do “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 ocorria, em maior medida, por meio da Federação das Indústrias de Santa Catarina, a qual Celso Ramos, governador do período, fora presidente.

No Quadro 2, se apresenta os planos governamentais estaduais, que atuaram por uma lógica estritamente estatal, de 1966 a 2002. Os processos de planejamento peculiares da década de 1990, bem como aqueles caracterizados como planos regionais de desenvolvimento e planejamento.

Política de Desenvolvimento Regional e Urbano para Santa Catarina (PDRU). O PDRU, elaborado em 1981, realizou diagnóstico, estabeleceu diretrizes e fez projeções do desenvolvimento socioeconômico regional catarinense. Seu objetivo geral era reduzir os desequilíbrios regionais causados pelo vigente modelo de desenvolvimento, enfatizando o desenvolvimento regional e urbano. Como desequilíbrio regional entendeu-se todos os desequilíbrios encontrados a partir do diagnóstico: desde desequilíbrios sociais aos de infra-estrutura. No plano foram apresentados dez problemas relativos à organização espacial catarinense. Entre eles, destacam-se: ausência de um sistema de planejamento regional integrado; reduzida integração inter-regional; crescimento das disparidades regionais em renda per capita; crescimento do emprego urbano em ritmo menor que o crescimento da população urbana; desigualdade na distribuição espacial dos equipamentos sociais e da infra-estrutura econômica; utilização predatória do meio ambiente, insuficiência de ligações viárias no sentido

leste-oeste (FORTES, 1981). Além de indicar as possíveis falhas do contexto estadual, apresentaram-se propostas de intervenção para atingir os objetivos elaborados. Com efeito, o PDRU é considerado o primeiro plano verdadeiramente regional elaborado em termos fisicoterritoriais (SIEBERT, 2001).

Período	Plano	Governo	Características	Elaboração do plano
66 a 70	II Plameg	Ivo Silveira	Impulso ao crescimento econômico, mas pouco compromisso com a área social	GAPLAN*
71 a 74	Projeto Catarinense de Desenvolvimento	Colombo Machado Salles	Parceria com as doze AMs existentes. Baseado no IPND	GAPLAN e Secretaria do Desenvolvimento Econômico
75 a 78	Plano de Governo	Antônio Carlos Konder Reis	Aumento da participação no processo decisório, mas sustentando a acumulação do capital privado	GAPLAN, Conselho Estadual de Desenvolvimento Social, e Conselho Estadual de Desenvolvimento
79 a 82	Plano de Ação	Jorge Konder Bomhausen	Descontinuidade nos processos de execução	GAPLAN
83 a 86	"Carta aos Catarinenses"	Esperidião Amin	"Prioridade aos pequenos" como meta, mas apenas em discurso	GAPLAN
87 a 90	"Rumo à Nova Sociedade Catarinense"	Pedro Ivo Campos	Integração do Governo com 17 seminários regionais	SEPLAN e SEDUMA
91 a 94	Plano SIM	Vilson Kleinübing	Atenção à saúde, instrução e moradia, mas seguindo orientações da "onda" neoliberal	SEPLAN
95 a 98	Plano Viva Santa Catarina	Paulo Afonso Vieira	Acordos com ONGs, prefeituras e empresas privadas	SEDUMA
99 a 02	"Santa Catarina: Estado Vencedor"	Esperidião Amin	Pouca articulação com a realidade concreta	SDM**

Quadro 2 - Planejamento governamental do Estado de Santa Catarina.

Fonte: Elaboração do autor com base em Schmitz (1985), Ferreira Filho (1990), Michels (1998), Goularti Filho (2005). * Gabinete de Planejamento (GAPLAN), autarquia criada em 1961, que atuava como órgão de formulação e implementação de políticas públicas e controle do planejamento de Estado. ** Neste período muda de sigla.

O Atlas de Santa Catarina de 1986 é o terceiro produzido, sendo uma atualização dos Atlas de 1955 e 1958 já produzidos pelo GAPLAN. O Atlas, nada mais é, do que uma condensação dos dados oriundos do Censo de 1980 realizado pelo IBGE, e também se priorizou as relações espaciais dos dados socioeconômicos (SIEBERT, 2001).

Santa Catarina, estado onde investir. Este documento foi elaborado em 1990 pela Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo e procurou realizar um balanço da especialização funcional produtiva do Estado. No entanto, não é considerado um plano, haja vista não conter qualquer tipo de proposta ou diretrizes para implementação (SIEBERT, 2001).

Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio-Econômico (PIDSE). O PIDSE pode ser caracterizado como um amplo trabalho técnico de planejamento com amplitude estadual. O resultado desta pesquisa gerou 199 volumes, cada um com cerca de trinta páginas descrevendo os aspectos históricos e físico/geográficos de cada município do Estado, bem como sua mobilidade ocupacional e um levantamento de toda estrutura econômica como infraestrutura, investimentos e emprego. Assim como o Santa Catarina, estado onde investir, o PIDSE não procurou examinar todo este arcabouço com maior profundidade. No entanto, sua virtude está no escopo municipal desta tentativa e foi o único grande esforço deste patamar em toda década de 1990. Tinha objetivo, portanto, de contribuir à municipalização do planejamento e à gestão das ações municipais, enfatizando a descentralização administrativa (SANTA CATARINA, 1990; SIEBERT, 2001).

Plano Básico de Desenvolvimento Regional (PBDR). Esse plano se inicia no governo

de Kleinübing, transformando-se em Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico- Econômico [PBDEE] no governo de Paulo Afonso (sobretudo, por adequação às solicitações da ECO-92), e perfaz, portanto, o período de maior continuidade do planejamento na história do Estado: de 1992 a 1999. Volta-se atenção não apenas ao período de duração, mas a sua forma de atuação. O plano contou com 18 Planos Regionais, realizados pelo convênio entre o Governo e as Associações de Municípios – que no período eram apenas 18 – sendo elaborado de forma descentralizada, o que explica em grande medida a continuidade de uma estrutura de planejamento durante a troca de governo, mesmo havendo mudança de partido. Os convênios previam contratação e capacitação de uma equipe central, que iniciaria a confecção dos Planos Regionais, orientados por um Termo de Referência já contendo acervo de dados diversos do Estado. O objetivo primordial desses planos era o desenvolvimento sustentável (equidade nos eixos econômicos, sociais e ambientais), equilibrado (evitando concentração de riquezas) e integrado (articulando os diversos níveis de governo e a sociedade civil, dentro de um processo participativo). Para o Estado, o planejamento regional representa o respeito às peculiaridades de cada região, evitando os erros da centralização. “Os PBDR significam a retomada do processo de planejamento para o desenvolvimento do Estado de Santa Catarina. Ao planejar, evitamos a improvisação e nos antecipamos ao surgimento de problemas com ações preventivas” (SANTA CATARINA, 1993, p. 5). Esta experiência teve também como objetivo reforçar o associativismo municipal que se enraizava pelo Estado. No âmbito do objetivo de desenvolver sustentavelmente a economia e sociedade do Estado, foi elaborado em momento posterior o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e o Plano de Gerenciamento Costeiro para o litoral de Santa Catarina (BUTZKE, 2007; SIEBERT, 2001).

Associações de Municípios. O associativismo municipal não é prática recente no mundo, no Brasil e em Santa Catarina. Tampouco é experiência restrita a poucos países e regiões; é comum em vários países, tanto nas associações nacionais como subnacionais, com propósito principal de incentivar o processo de descentralização e o fortalecimento desses governos. Em Santa Catarina, desde 1928 já era possível, por lei, a associação entre municípios para negociação de obras e utilidades comuns. Todavia, é a partir da década de 1960 que há maior articulação entre os municípios. O Governo passa a estimular os programas de trabalho dessas entidades, os quais então se fundamentavam em mero caráter de parceria. Sobretudo, na década seguinte, a Superintendência para o Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL) passa a incorporar as diretrizes estabelecidas pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), incluindo o planejamento do Estado dentro de programa de cooperação técnica entre os municípios (BUTZKE, 2007; MARCON; MARQUES, 2001).

Ao desenvolver as atividades de assessoramento técnico aos municípios, as Associações foram assumindo um papel fundamental para a operacionalização da gestão e para o desenvolvimento municipal, principalmente para os municípios com menor poder de arrecadação e menos estruturados, que sofrem com a falta de recursos humanos para fazer frente às suas necessidades (MARCON; MARQUES, 2001, p. 203).

Durante a década de 1980, as Associações de Municípios (AM) realizam o Planejamento Global Integrado (PGI), que contou com recursos oriundos do Governo Estadual. Já em 1992, o Governo do Estado, procurando incentivar a participação das Associações de Municípios no planejamento regional, estabelece convênios de cooperação técnica a partir da Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda. O objetivo principal desse foi a elaboração dos PBDR e PBDEE, os quais davam voz às regiões e detalhavam diagnósticos e propostas como nenhum plano centralizado poderia fazer (SIEBERT, 2001).

Através dessas experiências, em 1996 foi criado o Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT), com fim de agregar todos os Fóruns de Desenvolvimento Regional e integrado (FDR) – estabelecidos pelas Associações de Municípios. É importante lembrar que estas entidades buscavam praticar um planejamento regional não-estatal. Desses resulta, em 1999, em conjunto com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDM), responsável pela coordenação do PBDEE, a realização de onze Seminários Regionais de Articulação Governamental com o intuito de discutir prioridades de políticas públicas voltadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento social e econômico dos municípios catarinenses. Nesse mesmo ano ainda, e pelos mesmos órgãos, realiza-se o Congresso Estadual de Municípios abordando formas de reorganização das relações entre o Estado e os municípios – que é pioneiro pela forma descentralizada e democrática pela qual foi realizado. “A criação dos Fóruns Regionais pressupõe um pacto social entre as organizações públicas e privadas da região e um pacto territorial entre os municípios da região” (SIEBERT, 2001, p. 158). As Associações são coordenadas pela Federação Catarinense de Municípios (FECAM), fundada em 1980, com intuito de promover a integração e fortalecer as iniciativas das Associações de Municípios¹ (BIRKNER, 2004; BUTZKE, 2007; MARCON; MARQUES, 2001; SIEBERT, 2001).

Apesar de os métodos utilizados na promoção do desenvolvimento regional terem sido pouco organizados e, às vezes, os Planos Básicos possuírem diferentes níveis de organização e desempenho, tais práticas são marco no planejamento do Estado de Santa Catarina, sobretudo, com o advento das tentativas de descentralização das ações governamentais e participação da sociedade.

As Associações de Municípios tiveram regionalização própria. Na Ilustração 1, encontra-se a representação das 21 regiões que atualmente compõem o conjunto das Associações de Municípios, após alguns desmembramentos de municípios e novas regionalizações. Sua regionalização conserva um conjunto de semelhanças internas e caráter dinâmico no que diz respeito à configuração de seus espaços geográficos em face de suas estruturas internas, que as diferenciam umas das outras. Cabe lembrar que o espaço territorial das Associações de Municípios corresponde ao do FDR, embora este não esteja em total acordo com as mesorregiões e microrregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

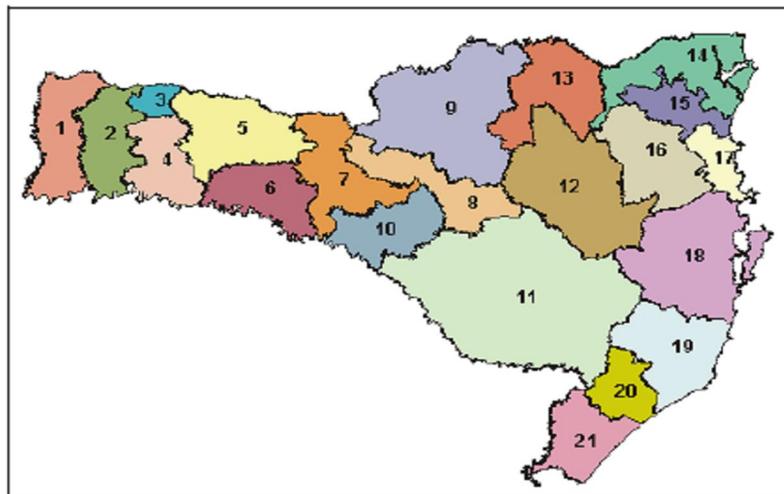


Figura 1 - Associações de municípios do Estado de Santa Catarina.
Fonte: Butzke (2007); Fecam (2001).

É importante ainda destacar outras duas tentativas de planejamento regional no Estado. O documento Eixo Horizontal de Desenvolvimento, Integração e Cooperação Transfronteiriça e as Regiões Metropolitanas. As Regiões Metropolitanas de Santa Catarina foram implementadas pela Lei Complementar Nº 162, de 6 de janeiro de 1998 e são três: Blumenau, Florianópolis e Joinville. A metodologia utilizada em sua criação difere do nível nacional. Aqui, as áreas rurais e pequenos municípios também congregam as Regiões Metropolitanas, que agem em conjunto com as Associações de Municípios. Ambas tentativas buscavam integrar as regiões do Estado para discutir situações e problemas comuns no desenvolvimento e planejamento regional.

Cabe lembrar, neste ponto, dos PPAs mais recentes de Santa Catarina.

Planos	Governo	Medidas/Metas/Objetivos
PPA 2004-2007	Luiz Henrique da Silveira (2003-2006)	Levantamento de dados relativo às atividades econômicas e de emprego, saúde, saneamento básico, educação, comunicação, IDH, e as prioridades de cada SDR; <i>ranking</i> entre as SDRs; descentralização
PPA 2008-2011	Luiz Henrique da Silveira (2007-2010)	Descentralização; continuidade ao PCD/2015

Quadro 3 - Planos Plurianuais de Santa Catarina.

Fonte: Elaboração do autor com base em Santa Catarina (2009a).

Plano Catarinense de Desenvolvimento. As SDRs, em parceria com o Projeto Meu Lugar (2003), o qual estabeleceu cooperação técnica com a equipe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), elaboraram planos para todas as regiões do Estado, visando definir metas de desenvolvimento de acordo com as peculiaridades regionais. Por sua vez, a SEPLAN, em conjunto com outras Secretarias de Governo e os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR), e com base nos insumos fornecidos pelo Projeto Meu Lugar e o Master Plan (2005), elaborou o Plano Catarinense de Desenvolvimento para 2015 (PCD/2015) (SANTA CATARINA, 2009b; TOMASELLI, 2008).

O PCD/2015 consiste num conjunto de diretrizes e estratégias que visam orientar a ação governamental de 2007 até 2015. As formas de ação previstas pelo PCD/2015 são: “estabelecer os fundamentos para a promoção do desenvolvimento sustentável e equilibrado do Estado; definir as diretrizes nas áreas de atuação do Estado; formular estratégias para que as diretrizes sejam alcançadas”. Para tanto, foram elaborados quatro cenários a serem alcançados, cada um com uma dimensão norteadora de atuação: econômica e ambiental; social; tecnológica; e de políticas públicas (SANTA CATARINA, 2009b).

Secretarias de Desenvolvimento Regional. Em janeiro de 2003, Luiz Henrique da Silveira assume o Governo do Estado de Santa Catarina. Suas principais medidas de governo foram estabelecidas pela Lei Complementar Nº 243, de 30 de janeiro do mesmo ano (SANTA CATARINA, 2009c). Por ela se estabelece uma Reforma Administrativa, com a criação de organismos governamentais e extinção de outros surgidos em governos anteriores.

Numa primeira etapa da aplicação deste sistema de planejamento foram criadas 29 SDRs, compostas por uma cidade pólo, que atua nas unidades territoriais designadas. Através da Lei Complementar Nº 284, de 28 de fevereiro de 2005, é criada uma nova SDR. Finalmente, pela Lei Complementar Nº 381, de 7 de maio de 2007, já no segundo governo de

Luiz Henrique da Silveira, são criadas seis novas SDRs, finalizando o processo de descentralização administrativa via instituição das 36 SDRs.

Paralelamente as SDRs, foram criados os CDRs como órgãos de apoio àquelas. Conforme o artigo 57, da Lei Complementar Nº 243, os CDRs 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 por representantes dos segmentos sócio-culturais, sócio-políticos, sócio-ambientais e sócio-econômicos mais expressivos da região, definidos por decreto do Chefe do Poder Executivo, assegurando a representatividade empresarial e dos trabalhadores.

A regionalização das SDRs diferencia-se daquela definida pelo IBGE, bem como a das AMs.

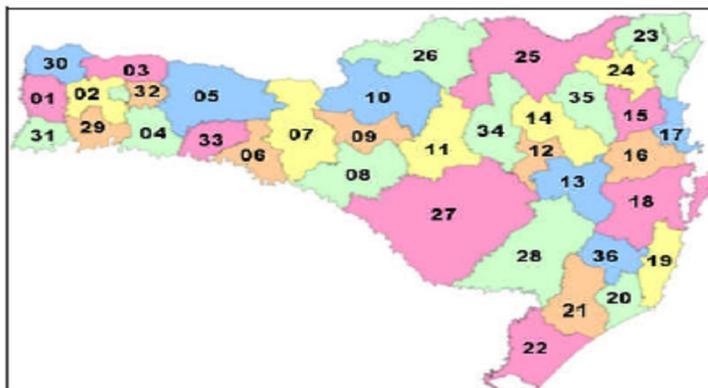


Figura 2 - Secretarias de Desenvolvimento Regional.

Fonte: Elaboração do autor com base em Santa Catarina (2009d).

Análise do planejamento catarinense

O slogan do governo de Luiz Henrique da Silveira é a democratização através da descentralização. Desconcentração de poder e descentralização administrativa são os principais alicerces do plano de Governo, cuja promessa baseia-se num planejamento do desenvolvimento de médio e longo prazo, com detalhamento regional (assim como trata o artigo 6º e parágrafo 3º da seção II do capítulo I da Reforma Administrativa apresentada no capítulo anterior). Entretanto, todas as obras e ações governamentais estão abrigadas nas respectivas SDRs. A mensagem do Governo, por si só, é contraditória.

A descentralização e desconcentração da administração são executadas de várias formas pelas SDRs, mas nunca é efetivada a partir da comunidade organizada (artigo 9º da seção IV). Entre as funções das Secretarias de Estado Centrais, muito se fala de sua forte relação com as SDRs, bem como de sua responsabilidade com as políticas de planejamento. Todavia, as evidências permitem entrever um debate mais horizontal entre os cidadãos, ou alguma instituição que represente a população catarinense, e o Governo. É esclarecido que normas estabelecidas pelo Chefe do Poder Executivo determinarão a descentralização e a desconcentração da administração estadual (artigo 9º da seção IV). Deste modo, o planejamento e direcionamento das políticas públicas parecem revelar-se antidemocráticos.

Especificamente sobre as SDRs e suas atribuições, reitera-se que pouco tem sido feito com vistas a lograr engajamento, interação e participação das comunidades civis e organizadas. Ínfima é a motivação dada pelos organismos do Governo a um desenvolvimento econômico e social do Estado mais participativo (capítulo III da seção V). Demais atribuições e responsabilidades referem-se, exclusivamente, a atividades entre as Secretarias de Estado

Centrais, o Governo do Estado e as SDRs, cujo reflexo depende das decisões internas destes organismos estaduais.

A criação das SDRs estabelece nova regionalização para se pensar o planejamento no Estado. A descontinuidade nesse processo é evidente. Desde as tentativas de planejamento mais antigas até as mais recentes, trabalhou-se com recortes regionais únicos. Embora processos passados de planejamento também revelem traços de descontinuidade, não se encontram motivos para adotar regionalização diferenciada, tampouco que justifiquem o elevado número de instâncias criadas (JSC, 2009). A sobreposição de regiões de trabalho dificulta a continuidade, bem como inviabiliza experiências de processos anteriores. Na execução de um processo hipoteticamente democrático, entre uma instância de Governo e uma da comunidade local, as localidades de abrangência de ambas as instituições não seriam as mesmas. Apenas alguns municípios de cada instituição, poderiam usufruir os resultados resultantes de união de forças da SDRs com a Associação de Municípios.

Com relação aos CDRs há um ponto a se destacar. Suas funções contribuem à execução da política proposta pela Reforma Administrativa (parágrafos 1º a 4º do artigo 57). A única possibilidade de participação da comunidade civil organizada em conjunto com este órgão é pela composição em seu quadro de membros. Todavia, os membros que integram os CDRs pertencem: as SDRs, as prefeituras da região, as Câmaras de Vereadores, e aos segmentos sócio-culturais, sócio-políticos, sócio-ambientais e sócio-econômicos mais expressivos da região, cuja nomeação é de decisão exclusiva do Estado, já que ocorre por decreto do Chefe do Poder Executivo. Os entraves no decorrer do processo participativo ficam evidentes.

As SDRs representam uma ruptura na dinâmica do planejamento em Santa Catarina. A partir da década de 1990 inicia-se um processo de redemocratização do país. Santa Catarina o acompanha, fundamentalmente, pelas AMs. Com a criação das SDRs incorpora-se um planejamento do tipo top-down, o qual utiliza a “bandeira” da descentralização para legitimar instâncias centrais de planejamento fixadas pelas regiões do Estado.

Contudo, o planejamento fortemente centralizado via SDRs não contribui para um desenvolvimento “descentralizado” do Estado. A falta de interações horizontais inviabiliza processos que partem de “baixo para cima”. A democratização e o engajamento da sociedade com o Estado são objetivos de diversos planos do Governo de Luiz Henrique da Silveira, cuja condição, porém, parece estar distante de se alcançar.

O Quadro 4 compara ao longo dos anos o planejamento governamental de Santa Catarina, com aquele elaborado para nível nacional. Na coluna à esquerda, Planejamento governamental no Brasil, apresenta-se os planos nacionais e seus períodos de execução. Já na coluna à direita, Planejamento governamental em Santa Catarina, os planos catarinenses são organizados pelo início de sua execução em conformidade com o início dos planos a nível nacional.

Três pontos se destacam com o fim de cumprir os objetivos deste artigo. Primeiramente, cabe notar a característica de “Planos de Governo”, do planejamento catarinense. Há de se reparar que apenas um extrato de período diz respeito ao plano em execução e, também, ao Governo que o executa. Os planos estaduais não apresentam continuidade, pois, a cada novo Governo, um novo plano é elaborado. Em segundo lugar, porta-se ao paralelo entre os principais planos nacionais e a elaboração dos planos estaduais de Governo. A cada grande plano a nível nacional, um plano estadual é elaborado ao mesmo momento ou em período subsequente. O planejamento em Santa Catarina parece percorrer caminho semelhante ao do Brasil. Todavia, um terceiro ponto é relevante: a descentralização. A partir do ano de 2003 percebe-se um afastamento, por parte do planejamento estadual, das políticas nacionais de planejamento em virtude da descentralização administrativa. Reiterando,

a descentralização é, em verdade, um planejamento centralizado distribuído pelas SDRs. Sobretudo, não há notícias deste movimento em outras instâncias governamentais nacionais.

Planejamento governamental no Brasil			Planejamento governamental em Santa Catarina		
Plano	Governo	Período	Período	Plano	Governo
Plano de Metas	Juscelino Kubitschek (56-61)	56 a 61	61 a 65	I Plano de Metas do Governo	Celso Ramos
Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social	João Goulart (61-64)	63 a 65			
Plano de Ação Econômica do Governo	Castelo Branco (64-67)	64 a 66			
Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social	Castelo Branco (IPEA)	66 a 76	66 a 70	II Plano de Metas do Governo	Ivo Silveira
Plano Trienal do Governo – PED	Costa e Silva (67-69)	68 a 70			
Programa de Metas e Bases para o Governo	Emílio Médici (69-74)	70 a 73			
Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento	Emílio Médici	72 a 74	71 a 74	Projeto Catarinense de Desenvolvimento	Colombo Machado Salles
Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento	Ernesto Geisel (74-79)	74 a 79	75 a 78	Plano de Governo	Antonio Carlos Konder Reis
Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento	João Figueiredo (79-85)	79 a 85	79 a 82	Plano de Ação	Jorge Konder Bomhausen
Plano Cruzado	José Sarney (85-90)	Fev/86 a Nov/86	83 a 86	"Carta aos Catarinenses"	Esperidião Amin
Plano Cruzado II	José Sarney	Nov/86 a Jun/87			
IPND da Nova República	José Sarney	86 a 89	87 a 90	"Rumo à Nova Sociedade"	Pedro Ivo Campos
Plano Bresser	José Sarney	Jun/87			
Plano Verão	José Sarney	Jan/89			
Planos Plurianuais	A partir da Constituição de 88	91 a 95			
Plano Collor	Fernando Collor de Mello (90-92)	Mar/90			
Plano Collor II	Fernando Collor de Mello	Fev/91	91 a 94	Plano SIM	Vilson Kleinübing
Plano Real	Itamar Franco (92-94)	93 a 94			
PPA 1996-1999	Fernando Henrique Cardoso (95-98)	96			
Plano "Brasil 2020"	Fernando Henrique Cardoso (95-98)	98	95 a 98	Plano Viva Santa Catarina	Paulo Afonso Vieira
PPA 2000-2003	Fernando Henrique Cardoso (99-02)	00	99 a 02	"Santa Catarina: Estado Vencedor"	Esperidião Amin
PPA 2004-2007 (Plano Brasil de Todos)	Luiz Inácio Lula da Silva (03-06)	04	03 a 06	Plano Catarinense de Desenvolvimento	Luiz Henrique da Silveira
PPA 2008-2011	Luiz Inácio Lula da Silva (07-10)	08	07 a 10	Plano Catarinense de Desenvolvimento	Luiz Henrique da Silveira

Quadro 4 - Comparativo entre o planejamento governamental no Brasil e em Santa Catarina
 Fonte: Elaboração do autor com base em Alves e Sayad (1975), Barros (1975), Lafer (1975), Macedo (1975), Martone (1975), Miranda Neto (1981), Schmitz (1985), Ferreira Filho (1990), Michels (1998), Almeida (2004) e Goularti Filho (2005).

Considerações finais

O presente artigo teve como tema o planejamento catarinense recente à luz da experiência nacional de planejamento. Com o fim de lograr este objetivo mais geral, procurou-se resgatar os processos de planejamento do Brasil e, com maior profundidade, analisar o planejamento catarinense com ênfase na experiência das SDRs. Investigou-se, ainda, a experiência de planejamento catarinense à luz do planejamento nacional.

A redemocratização parece apontar para a importância da descentralização, da participação dos atores sociais e do equilíbrio entre as dimensões do desenvolvimento. Por outro lado, as vertentes tradicionais do sistema de planejamento valorizam a centralização e padecem tanto da ausência de articulação entre os níveis de planejamento quanto da falta de envolvimento entre os atores sociais.

A evolução do planejamento pelo Brasil revelou que os grandes planos de Governo executados visavam “industrializar” o país. O investimento em infraestrutura observado a partir da década de 1950 segue até o momento de que grande euforia se faz para conter os níveis de inflação. Aí, todas as atenções voltavam-se ao equilíbrio econômico, desprezando questões já pouco discutidas como desenvolvimento e sociedade. Pelos PPAs, garantiu-se certa responsabilidade nas atitudes de planejamento. Todavia, o plano nacional mais recentemente elaborado com vistas a 2020 traz pouco ânimo ao se pensar o futuro nacional.

O estudo da evolução do planejamento governamental em Santa Catarina mostrou que a partir da década de 1980, planos territoriais foram implantados. Entretanto, os resultados não passaram de relatórios de dados e estatísticas sobre as regiões. Em verdade, o Estado tinha controle único sobre o planejamento até a década de 1990, cujos investimentos eram direcionados basicamente para projetos de infraestrutura e para o setor produtivo.

Pode-se ver, que os planos estaduais não apresentaram continuidade. A cada novo mandato é elaborada nova proposta de governo que, então passa a vigorar como plano de ação daquele período. O rompimento e a descontinuidade entre a prática e o discurso restringem novos processos de planejamento. Entretanto, o planejamento em Santa Catarina parece ter sido traçado sob semelhante ótica a nível nacional, pois, em períodos em que substantivos planos são implementados pelo país, planos estaduais também se fortalecem. Todavia, a política de descentralização, a partir do ano de 2003, afasta-se das vias de planejamento que são propagadas a nível nacional.

Por outro lado, existem boas experiências que seguiam paralelamente aos planos de governo, como o PBDR e o PBDEE. Estes planos foram responsáveis pelo maior período de planejamento no Estado, de 1992 e 1999 – e talvez o mais promissor – embora tenha durado apenas sete anos. Contou com informações oriundas de 18 planos regionais, os quais foram elaborados pelas AMs de modo participativo. As AMs e os FDRs são, sem dúvida, a tentativa mais efetiva de se planejar o desenvolvimento das regiões, pois o fez a partir das próprias regiões via iniciativas bottom-up.

Todavia, dizer que a participação popular vem crescendo no Estado é arriscado. Apesar dos termos participação e planejamento parecerem estar em alta, as instituições regionais são utilizadas conforme interesse político. Pois, movimentos fechados de política ainda dominam as instituições e cerceiam a “participação” da sociedade civil em ações de planejamento e desenvolvimento.

Com a criação das SDRs, as instituições não estatais ficam, de certa forma, desmobilizadas. A reforma administrativa do governo de Luiz Henrique da Silveira implanta as SDRs com intuito de descentralizar a ação governamental. No entanto, cada SDR atua de forma central em sua região de abrangência. O poder central é descentralizado em “filiais”. Não há possibilidade de participação da comunidade, pois, a descentralização é feita via órgãos centrais.

Apesar das SDRs terem pouco tempo de vida, as evidências levam a crer que já de início não estão fazendo seu papel, por não incentivarem a participação da sociedade. Nem mesmo a sociedade civil, representada pelas AMs, está sendo incluída no processo de diagnóstico e execução de políticas das SDRs. Além disso, muitas funções criadas pelas SDRs já estavam sendo executadas anteriormente por instituições não estatais. Conforme apontado por Tomaselli (2008) e pela análise da Lei de criação das SDRs, estas têm características pouco democráticas pelo modo que foram instituídas. A própria fase de implantação das SDRs, adota um modelo de “cima para baixo”, pois nenhuma consulta foi realizada para definição de áreas de abrangência ou da metodologia de trabalho.

O tipo de planejamento observado recentemente em Santa Catarina se altera em

pequena medida durante a década de 1990, pela experiência das AMs. Aí, o planejamento representava o tipo bottom-up, por surgirem iniciativas a partir da sociedade civil organizada. No entanto, antes deste período (1950 até 1990), o planejamento, com poucas exceções era totalmente centralizado no órgão de Estado vigente – desde os diagnósticos até a execução do plano. Com a nova configuração do Estado, através das SDRs, o planejamento toma novamente o caráter central; do tipo top-down.

Todavia, conforme apontado por Theis et al. (2009), o planejamento não deixará de existir e, para que as reais necessidades da população possam ser atendidas, talvez o planejamento devesse funcionar mal, ou seja, se o planejamento atuasse de modo inverso como vem fazendo até agora, a sociedade viveria com reduzidas desigualdades sociais. O que se busca alcançar é a superação da forma de planejamento centralizadora via SDRs que, em verdade, cria um paradoxo: aumenta as desigualdades regionais e diminui a participação da sociedade civil organizada.

Notas

¹Maiores informações sobre a atuação da FECAM podem ser encontradas no Relatório de Atividades (www.fecam.org.br).

Referências

ALBAVERA, Fernando Sánchez. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2003. (Serie Gestión Pública, nº 32).

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2009.

ALVES, Denysard O.; SAYAD, João. O plano estratégico de desenvolvimento (1968-1970). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). Planejamento no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. (Coleção debates, 21) p. 91-109.

BARROS, José Roberto Mendonça de. A experiência regional de planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin (org.). Planejamento no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. (Coleção debates, 21) p. 111-137.

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

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 10 jun. 2009.

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. (Dissertação Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis, 2007.

ESCOBAR, Arturo. Planejamento. In: SACHS, Wolfgang. Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

FECAM. Federação Catarinense das Associações de Municípios. Associações de Municípios. Disponível em: <http://www.fecam.org.br/associacoes/index.html>. Acesso em: 26 abr. 2009.

FERREIRA FILHO, Roberto. Planejamento governamental em Santa Catarina. [s. l.]: Independente, 1990.

FRIEDMANN, John R. P. Introdução ao planejamento democrático. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959.

FURTADO, Celso. A fantasia organizada. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. (Estudos brasileiros, v.89).

_____. A fantasia desfeita. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

GOULARTI FILHO, A. O planejamento estadual em Santa Catarina 1955-2002. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 627-660, 2005.

GUILLEZEAU, Patricia. La planificación latinoamericana de la década de los 90. Revista de Ciencias Sociales, v. VIII, n. 1, p. 95-110, 2002.

JSC. Jornal de Santa Catarina – Política. SC é campeã no número de secretarias estaduais. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/especial/rs/jsc/19,0,2507303,SC-e-campea-no-numero-de-secretarias-estaduais.html>. Acesso em: 13 maio 2009.

LAFER, Betty Mindlin. O conceito de planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin (org.). Planejamento no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. (Coleção debates, 21) p. 9-28.

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.

LIRA, Luis. Revalorización de la planificación del desarrollo. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2006. (Serie Gestión Pública, 59).

LOPES, Carlos Thomaz Guimarães. Planejamento, Estado e crescimento. São Paulo: Pioneira, 1990.

MACEDO, Roberto B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). Planejamento no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. (Coleção debates, 21) p. 51-68.

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. p. 189-211.

MARTONE, Celso Luiz. Análise do plano de ação econômica do governo (PAEG) (1964-1966). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). Planejamento no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. (Coleção debates, 21) p. 69-89.

MATUS, Carlos. O Plano como Aposto. São Paulo em Perspectiva. 5 (4): 28-42, 1991.

_____. Estrategia y Plan. México/DF: Loma Edición; Siglo XXI Editores, 1993.

MICHELS, Ido Luiz. Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento: do planejamento econômico, 1956 aos precatórios, 1997. Campo Grande: Ed. da UFMS, 1998.

MIRANDA NETO, Manoel José de. A crise do planejamento. Rio de Janeiro: Nórdica, 1981. 199p.

SANTA CATARINA. Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral. FORTES, Otávio Franco. Política de desenvolvimento regional e urbano para Santa Catarina. Florianópolis: [s.n.], 1981 (Florianópolis: IOESC).

_____. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento. Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo. Diagnóstico Municipal. Florianópolis, 1990.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda. FECAM. Federação Catarinense de Associações de Municípios. AMUNESC. Associação de Municípios do Nordeste de Santa Catarina. Plano básico de desenvolvimento regional. Florianópolis: Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda, 1993.

_____. Secretaria do Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual. Disponível em: http://www.spg.sc.gov.br/plano_plurianual.php. Acesso em: 12 fev. 2009.

_____. Secretaria do Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Catarinense de Desenvolvimento SC2015 – versão digital PDF. Disponível em: http://www.spg.sc.gov.br/arquivos/Plano_Catarinense_de_Desenvolvimento-SC2015.pdf. Acesso em: 12 abr. 2009.

_____. Lei Complementar N° 243, de 30 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.sc.gov.br/sdr/documentos/Lei%20Complementar%20243%20%202003,%20que20trata%20da%20reforma%20ADM%20e%20cria%20as%20SDRs.doc>. Acesso em: 10 maio 2009.

_____. Secretaria do Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão. Mapa das SDR. Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/mapas.php>. Acesso em: 15 abr. 2009.

SARDENBERG, R. M. Cenários e Perspectivas para o Brasil: o projeto Brasil 2020. Disponível em: http://www.rebrip.org.br/projetos/vitrine/admin/Upload/1/File/ronaldo_mota_sardemberg.pdf. Acesso em: 10 jun. 2009.

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. p. 139-166.

SCHMITZ, Sérgio. Planejamento estadual: a experiência catarinense como Plano de Metas do Governo - PLAMEG, 1961/1965. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1985.

THEIS, Ivo Marcos et al. O Cavalo de Tróia e sua barriga verde: planejamento regional e desigualdades sócio-espaciais em Santa Catarina. In: Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR, 2009, Florianópolis.

TOMASELLI, Carla Caroline. Cabe à Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí assumir o planejamento regional no Médio Vale do Itajaí?. 2008. (Dissertação Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Centro de Ciências Humanas e da Comunicação, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2008.