

## **A EVOLUÇÃO RECENTE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO DE SANTA CATARINA: AS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS DE PLANEJAMENTO**

**Ivo Marcos Theis<sup>1</sup>, Lahra Batista<sup>2</sup>**

*<sup>1</sup>NPDR-FURB & UNICAMP, e-mail: theis@furb.br*

*<sup>2</sup>NPDR-FURB, e-mail: lahrabatista@hotmail.com*

### **Resumo**

Com a promulgação da Constituição de 1988 pode-se perceber uma progressiva descentralização no Brasil, baseada numa maior distribuição de recursos para os Estados e Municípios, que, em consequência, passaram a desfrutar de maior “autonomia”. O tema deste artigo é o planejamento em Santa Catarina no período recente. A questão de partida é: como as iniciativas governamentais de planejamento se desenvolveram em Santa Catarina nos últimos vinte anos? Para isto assume-se a hipótese de que, a partir desta época, há grande incentivo à descentralização e à participação de atores sociais no planejamento estadual, servindo cada plano de guia para o desenvolvimento do Estado e para a ação do próprio governo. Todavia, mesmo com a crescente participação, percebe-se que o Estado desenvolve-se desigualmente, tanto do ponto de vista socioeconômico quanto do ponto de vista político. Como resultados, tem-se a cronologia dos governos no Estado de Santa Catarina no período recente, bem como dos planos realizados e seus principais aspectos, referentes à participação e sua relação com o desenvolvimento desigual no Estado. Estes dados ofereceram subsídios para a compreensão e análise da evolução recente do planejamento em Santa Catarina. Pode-se concluir que, desde o início do processo de redemocratização, verifica-se uma maior participação no planejamento em Santa Catarina. Porém, essa participação conta com limites.

**Palavras-chave:** Planejamento, descentralização, participação, Santa Catarina.

### **1 Introdução**

As iniciativas de planejamento no Brasil iniciaram depois de 1930 e grande parte delas foi estruturada visando o crescimento econômico. Conforme Guillezeau (2002), esse tipo de planejamento era resultado das formas de pensamento da época, que entendiam o planejamento como um processo fundamentalmente econômico, de caráter imediatista e com uma visão parcial da realidade. Santa Catarina conta com aproximadamente cinquenta anos de planejamento. No Estado a tarefa de planejar esteve vinculada durante muito tempo ao governo, passando a agregar a contribuição de instituições regionais desde a década de 1960.

O presente artigo destaca a evolução recente do sistema de planejamento de Santa Catarina com ênfase nas iniciativas governamentais. Temporalmente, o tema concentra-se nas condições da fase recente do processo de planejamento, com ênfase no período de 1988 a 2007. Para isto será analisado o histórico dos planos governamentais no Estado, assim como se estes vêm incorporando a participação. Assume-se a hipótese de que, a partir da década de 1980, há grande incentivo à descentralização e à participação de atores sociais no planejamento estadual, e cada plano servira de guia para o desenvolvimento do Estado e para o próprio Governo. Todavia, mesmo com a crescente participação, percebe-se que o Estado desenvolve-se desigualmente, tanto do

ponto de vista socioeconômico quanto do ponto de vista político. O objetivo principal é analisar o desenvolvimento recente do sistema de planejamento em Santa Catarina. Entre os objetivos específicos, procura-se periodizar os governos de Santa Catarina e as experiências de planejamento, sintetizar os principais aspectos dos planos, e apontar os planos governamentais que apresentam bases participativas.

O presente artigo está subdividido em cinco seções. A primeira é esta introdução, que situa o trabalho, os objetivos e as hipóteses. A segunda seção compreende o marco conceitual e trata principalmente dos conceitos de planejamento e participação. A terceira aborda a influência do neoliberalismo e da globalização no planejamento. A quarta destaca aspectos histórico-geográficos de Santa Catarina, o histórico dos planos governamentais no Estado, suas características atuais e perspectivas futuras. A quinta e última seção discute os resultados obtidos neste trabalho que, de maneira sucinta, mostra a evolução do sistema de planejamento no Estado de Santa Catarina e, em que medida, a redemocratização possibilitou uma maior participação dos atores sociais.

## **2 Planejamento, participação e desenvolvimento desigual**

### **2.1 Sobre planejamento**

A Rússia foi o país que teve a primeira experiência de planejamento nacional após 1917, visando solucionar seus os problemas econômicos. Em 1920 foi criado o primeiro plano setorial. Em 1921 foi criada a Comissão do Planejamento (GOSPLAN). Neste momento, o planejamento se orientava para a industrialização do país (LOPES, 1990).

Nos países capitalistas centrais a crise de 1929 fez o mundo pensar na validade do planejamento e na sua importância para a intervenção na economia. Com a 2ª Guerra Mundial houve a necessidade de se pensar um planejamento mais elaborado devido aos grandes gastos, destacando-se planos de guerra e reconstrução.

Já nos países periféricos o Estado começou a interferir na atividade econômica para buscar uma industrialização rápida e usando o processo de planejamento. Na América Latina a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) foi a responsável pelo início do processo de planejamento. Já na década de 1960 os vários fracassos no processo de planejamento eram explicados pela deficiência na implantação do plano, não por defeitos congênitos do próprio plano. Para estes problemas foram atribuídas dificuldades como falta de informações, falta de suporte político-administrativo, dificuldade de definir os recursos que deveriam ser disponibilizados para a execução do plano e, também, a falta recursos – mas, não a possibilidade de que os projetos pudessem não ter continuidade (LOPES, 1990).

Em países capitalistas periféricos experiências com planejamento surgiram após a Segunda-Guerra. Convém lembrar que os conceitos e rotinas do planejamento introduzidos no Terceiro mundo após a Segunda Guerra Mundial não são neutros. Eles não fazem a realidade aparecer assim do nada. De fato, os conceitos e rotinas do planejamento resultam de uma infinidade de ações acadêmicas, econômicas, políticas. Por isso, levam as marcas da história e da cultura que os produziu (ESCOBAR, 2002).

Muitos países conquistaram a independência nesta época. A meta seguinte era se tornarem países desenvolvidos. Então, o planejamento passou a ser visto como meio para atingir esta meta, sendo confundido com a idéia de progresso. O planejamento

passou a dar a falsa idéia de que todos os países poderiam evoluir e chegar ao patamar dos países capitalistas centrais.

No plano teórico, as investigações na área do planejamento contemplam diversas concepções. Elegeram-se aqui, por serem estes mais conhecidos e debatidos, o planejamento racional compreensivo, que está ligado ao racionalismo filosófico, e o planejamento incremental – ambos identificados com o enfoque convencional de planejamento. O incrementalismo disjunto assenta em modelos para a decisão em grupo, visando o bem-estar da sociedade, em que as mudanças não são efetivas, mas incrementais. O planejamento convencional tem como características a centralização excessiva, a falta de articulação entre os níveis de planejamento e a falta de envolvimento dos atores sociais.

O planejamento, para Lindblom (1971, p. 22), é “uma tentativa de ação, racionalmente calculada, para atingir a uma finalidade”. Arturo Escobar (2002, p. 211) lembra que planejamento é “a aplicação do conhecimento científico e técnico ao setor público”, conferindo “legitimidade à tarefa do desenvolvimento e [alimentando] as esperanças nele depositadas”. Para Lopes (1990, p. 03), o planejamento é sistema de decisões que tem pretensões futuras, envolvendo “a escolha de um curso de ação, dentre diversas alternativas analisadas, que leva a um objetivo prefixado”. Para Carlos Matus (1991, p. 28), “o plano é o produto momentâneo do processo pelo qual um ator seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos. Em seu significado mais genérico [pode-se] falar de plano de ação como algo inevitável na prática humana, cuja única alternativa é o domínio da improvisação”. Assim, o plano seria uma mediação entre conhecimento e ação, estando nele expressos os resultados. Estes, porém, dependeriam de como o governo conduz o plano, já que ele tem em suas mãos um mundo que controla e outro de incertezas. É o governo que define o controle sobre estes dois mundos e o curso dos objetivos do plano.

Nos países periféricos o planejamento pretendia introduzir uma cultura econômica vinda de países que espelhavam um certo modelo de desenvolvimento, visando substituir as sociedades tradicionais. Isto implicou na adoção de uma racionalidade e na implantação de técnicas em sociedades menos favorecidas que viram no planejamento um mediador para o desenvolvimento. O planejamento influenciou as elites do Terceiro Mundo, que passaram a ter como base o ideal europeu. Assim, o planejamento tornou-se um ideal para a transformação social, resultando na exclusão da cultura tradicional e elevando o nível de pobreza de muitos países (ESCOBAR, 2001).

O planejamento dos países socialistas e capitalistas centrais e periféricos tem dificuldade em romper com os padrões convencionais de planejamento: a centralização, a rigidez entre as escalas de planejamento e a falta de envolvimento dos atores sociais. Os enfoques teóricos, a saber, o racional compreensivo e o incrementalismo disjunto também se identificam com o planejamento convencional. Dois pontos importantes emergem dessa reflexão sobre o planejamento: o primeiro deles refere-se aos limites relacionados tanto às experiências de planejamento quanto às teorias; o segundo se refere às possibilidades relacionadas à descentralização, a interação entre as escalas de planejamento e a participação dos atores sociais. Esses processos existem relacionados entre si. Dessa forma, passa-se a tratar, em seguida, da participação e do desenvolvimento desigual, visando precisar melhor o enfoque analítico utilizado na análise da evolução recente do sistema de planejamento em Santa Catarina.

## 2.2 Sobre participação

A palavra participação pode ter vários significados. A participação é usada em vários contextos e com as mais diversas funções, por isto, passível de manipulação. No final da década de 1950 é que a participação começa a fazer parte dos discursos desenvolvimentistas. Funcionários de organizações sociais e instituições internacionais dispostos a ajudar países periféricos se depararam com sua difícil realidade. Ao analisar como se davam as ações dos governos nestas nações, viram que estas eram controladas pela tecnocracia ou ocorriam “de cima para baixo”. Concluíram que uma das soluções para estes países era a participação da população na construção e na implantação dos projetos. Hoje a participação é um tema bem aceito tanto nos países capitalistas centrais como nos periféricos (RAHNEMA, 2002).

Todavia, entre a intenção e a efetivação da participação surgem problemas:

[...] a noção de poderes à população tinha como intenção contribuir para que a participação executasse uma importante função política – a de dar ao desenvolvimento uma nova fonte de legitimidade [...] as intenções dos pioneiros da participação eram realmente puras e nobres. Eles estavam certos quando achavam que era necessário acabar com os abusos de poder por parte dos opressores e dar às vítimas novas possibilidades de se defenderem [...] No entanto [...] uma série de questões importantes [emergiu] tanto para a teoria como para a prática. Como algumas destas questões sugerem [...] o discurso [pode], eventualmente, provocar resultados opostos aqueles originalmente desejados (RAHNEMA, 2002, p. 199).

Há, pelo menos, são razões que explicam o interesse do governo pela participação:

- Nos países periféricos, nos quais a participação não representa uma ameaça para a manutenção do poder, precisam ser supridas necessidades com projetos de baixo custo; a participação pode ser um meio para isso;
- Na busca por soluções a problemas concretos e na tentativa de despertar esperança e cumplicidade, políticos tomaram a participação como um *slogan*;
- Já em termos econômicos, países em desenvolvimento gastam suas economias para quitar dívidas externas e reduzir gastos com projetos e ações internos, para o que também se recorre à participação;
- A participação tornou a execução de projetos mais eficaz;
- A participação também passou a atrair maiores investimentos; e
- O setor produtivo privado passou a se envolver nos empreendimentos voltados ao desenvolvimento, implantando a participação como meio para conseguir serviços mais acessíveis e competitivos (RAHNEMA, 2002).

Nos últimos anos se tornou consenso, entre pesquisadores e opinião pública, a necessidade de revisar as estratégias das políticas regionais no Brasil. Neste contexto ganhou relevância o tema da participação da sociedade civil: na elaboração e execução de políticas regionais. Com efeito, parece haver evidências de que as práticas participativas no desenvolvimento regional do Brasil vêm se generalizando. Mais: a idéia de que a comunidade deve participar de questões públicas vem se difundindo e a democratização do país vem possibilitando esta prática (BANDEIRA, 1999).

Entretanto, a participação mencionada em discurso é esquecida, muitas vezes, no momento de se planejar. Sobre a regionalização do planejamento, ela tem sido determinada pelos responsáveis pelo planejamento que, não raro, desprezam a organização dos grupos locais (SOUZA, 2005). De forma que há divergências quanto à evidência de práticas participativas no processo de planejamento do desenvolvimento regional.

Talvez seja conveniente lembrar que há distintos níveis de participação que precisam ser considerados, nem todos sempre 100% presentes nos processos de planejamento (ver SIEDENBERG, 2006):

- Manipulação: nesse nível os planejadores só precisam do apoio e a agenda já está definida.
- Terapia: engloba ações de caráter educativo para mudar opiniões e atitudes das pessoas envolvidas.
- Informação: esse nível é um primeiro passo para a participação; não tem como objetivo direcionar as pessoas envolvidas.
- Consulta: Os planejadores, nesse nível, recolhem subsídios junto as pessoas envolvidas para a tomada de decisão.
- Apaziguamento: nesse nível as pessoas são incorporadas, todavia, não com muitas possibilidades de participação.
- Parceria: nesse nível ocorre uma divisão de poder entre planejadores e pessoas envolvidas.
- Delegação de poder: o poder é atribuído as pessoas envolvidas.
- Controle pelos cidadãos: as pessoas envolvidas é que planejam e implantam as decisões.

Para uma melhor avaliação da participação nas iniciativas de planejamento territorial em Santa Catarina utiliza-se essa tipologia. Ela permite uma visualização de “qual participação temos” e ao mesmo tempo permite refletir sobre “qual participação queremos” – e os caminhos para sua efetivação.

### **2.3 Sobre desenvolvimento desigual**

A lei do desenvolvimento desigual de Trotski é uma tentativa de explicar as modificações provocadas pelas quais passam formações sociais capitalistas periféricas. Ela procura dar conta das contradições econômicas e sociais dos países de capitalismo periférico dominados pelo Imperialismo. Tomando como referência a Rússia (que, de 1905 em diante, passava por sua Revolução), Trotski analisa o econômico e também o social e o cultural, mostrando como o capitalismo promovia desigualdades. De fato, a Rússia tinha a indústria mais concentrada da Europa sobre a base da agricultura mais primitiva (LÖWY, 1995).

Trotski fez uma análise da totalidade, já que, segundo ele, o capital englobou o mundo num todo político e econômico. O enfrentamento deste fenômeno aconteceria pela Revolução.

Desta análise da combinação de traços pré-capitalistas (notadamente no campo) e capitalistas modernos (na grande indústria das cidades), Trotski concluía a possibilidade de uma revolução Russa combinando as ‘tarefas democráticas’ (derrubada do czarismo, partilha das terras, democratização do Estado) e as medidas socialistas (expropriação do grande capital), num processo de revolução permanente” (LÖWY, 1995, p. 76).

A lei do desenvolvimento desigual e combinado é vista no primeiro capítulo de A História da Revolução Russa, de 1930. Trotski mostra neste capítulo que o capital criou a universalidade do sistema capitalista. Os países periféricos tiveram que acompanhar países já desenvolvidos, daí resultando o desenvolvimento desigual. Países periféricos, porém, podem pular etapas ditas intermediárias. Por isto é que se desenvolvem de forma desigual, em comparação com os países centrais. A esta irregularidade de desenvolvimento entre os diferentes países é que se chama *lei do desenvolvimento desigual e combinado*.

O argumento que se defende aqui é que o Brasil pode ser tomado como um país que experimenta um desenvolvimento desigual e combinado. E, evidentemente, o Estado de Santa Catarina também. No esforço de reflexão e análise do caso catarinense, cabe destacar a trajetória do desenvolvimento desigual do Estado e identificar características do planejamento que continuam a reproduzir esse desenvolvimento. Antes de tratar do caso catarinense, segue-se uma contextualização do planejamento em tempos de globalização e neoliberalismo, a fim de se compreender as mudanças mais recentes e situar o caso catarinense em relação às escalas mais amplas.

### **3 Planejamento em tempos de globalização e neoliberalismo**

As iniciativas de planejamento no Brasil começaram depois de 1930 e grande parte delas foi estruturada visando o crescimento econômico. Mas, foi depois da Segunda Guerra Mundial que o planejamento econômico tomou mais forte impulso. Nos anos 1980, com o fim da ditadura militar, o planejamento deixa de ser centralizado e o sistema político brasileiro entra em crise. Isto afetará bruscamente o planejamento, já que o Estado deixa de interferir diretamente em várias questões (GONÇALVES, 2005). Ele passa a ter menor capacidade de decisão sobre questões econômicas e a enfatizar questões sociais. Essa mudança pode ser considerada resultado da ascensão do neoliberalismo que ganha força neste período.

No final do século XX podem-se perceber novas estratégias políticas, econômicas e ideológicas em nível global. Isto se dá por uma “reestruturação da distribuição geográfica das atividades e da dinâmica política, econômica e social” (GONÇALVES, 2005). Convém lembrar que o neoliberalismo é uma idéia que teve ganhado inusitada relevância após década de 1970. Segundo esta idéia, o Estado deveria dar lugar ao mercado e o setor privado é que deveria cuidar da economia. Na realidade, porém, o neoliberalismo mascara a atuação hegemônica de grandes conglomerados internacionais, do setor produtivo e da área financeira. A adoção de políticas de corte neoliberal gerou problemas sociais, como elevação nas taxas de desemprego, grandes fluxos migratórios para centros urbanos e aglomeração populacional na área urbana. Estes problemas dificultam o planejamento. O neoliberalismo, que ganha força com a globalização, gerou desastre na economia e agravou os problemas sociais – sobretudo, nas formações sociais periféricas (MORAES, 2002).

Cabe lembrar que a globalização teve início na década de 1960, aprofundando-se nas décadas seguintes. Ela trouxe alterações nas formas de produção e de organização, fazendo surgir a terceirização da produção, a produção espacialmente descentralizada etc. Na verdade, deu-se uma surpreendente dispersão e a fragmentação geográficas dos sistemas de produção, assim como da divisão do trabalho e das especializações de tarefas. A contrapartida para a descentralização econômica foi uma crescente centralização do poder corporativo por meio de fusões, acordos de produção conjunta e outras modalidades de controle político do capital que transcenderam as fronteiras nacionais (HARVEY, 2004).

Com a globalização, o número de trabalhadores assalariados crescer e, dado o desemprego, é óbvio que cresceu o “exército de reserva” – assim como cresceu a própria população mundial. Este crescimento, por sua vez, afetou as cidades e modificou rapidamente o sistema econômico e político. De não pouca importância no contexto foi a mudança da função do Estado cobrada pela globalização (GONÇALVES, 2005).

O Estado brasileiro globalizado é um Estado cujas ações envolvendo políticas regionais são “tecnocraticamente” geradas de cima para baixo – como, aliás, grande parte das ações da administração pública brasileira (BANDEIRA, 1999). Mesmo que haja conselhos com a participação da sociedade civil para a discussão de problemas regionais, a parcela da sociedade que deles participa é pequena. Ainda se verifica uma distância enorme entre a comunidade (não ciente da natureza dos problemas regionais) e o governo (que não possui instituições intermediárias auxiliando na mediação com os territórios sub-nacionais). Talvez se possa dizer que “o planejamento redefine a vida social e econômica segundo critérios de racionalidade, eficiência e moralidade que são consoantes com a história e as necessidades do capitalismo e da sociedade industrial, mas não do Terceiro Mundo” (ESCOBAR, 2002), nem do Brasil.

## **4 Planejamento em Santa Catarina**

### **4.1 O contexto histórico-geográfico**

Santa Catarina possui uma vasta diversidade regional, resultante do processo de ocupação de seus espaços físicos. Esta ocupação se deu no sentido leste-oeste, iniciada pelos vicentistas e açorianos, sendo completada com a imigração européia e, por fim, através do fluxo interno.

O Estado de Santa Catarina situa-se na região Sul do Brasil entre o Paraná e o Rio Grande do Sul. A sua superfície é de 95.318 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 1,12% do território brasileiro e a 16,67% da área da região Sul. A ocupação no litoral inicia no século XVII, com religiosos vindos de São Paulo (vicentistas), no século XVIII chegando os açorianos. O planalto foi ocupado no século XVIII por paulistas que vinham buscar gado oriundo do Rio Grande do Sul, atividade conhecida como tropeirismo, para abastecer a região aurífera (Minas Gerais). Este processo fez surgir cidades como Lages e Mafra.

No século XIX iniciou a colonização européia no Estado. Mas esta ganhou força com o surgimento das cidades de Blumenau e Joinville. As etnias que tiveram maior expressão foram a alemã e a italiana. Em seguida o fluxo da colonização caminhou para o oeste do Estado. Esta região foi colonizada principalmente por alemães e italianos provenientes do Rio Grande do Sul (RAUD, 1999).

Assim, é possível perceber que Santa Catarina foi regionalmente caracterizada pela forma como seu deu a ocupação de seu território. Formaram-se regiões autônomas com características próprias. A industrialização do Estado veio para reforçar as regiões e suas características.

No século XX Santa Catarina passa de uma economia predominantemente agrária (1950) para um modelo produtivo industrial (1991). Este processo de industrialização ocorreu juntamente com a urbanização do Estado (RAUD, 1999). O Estado teve em meados da década de 1970 um expressivo desenvolvimento industrial. Santa Catarina não se encontra próximo a grandes centros, o que fez com que se desenvolvesse à base de pequenos negócios e de uma indústria regionalizada. Este processo foi determinante para o desenvolvimento das regiões catarinenses, já que cada região tem suas características marcadas pelas indústrias nelas presentes. Por exemplo, o norte tem como dominante a indústria moveleira; o Vale do Itajaí, a indústria têxtil. Estes diferentes pólos industriais também são fatores que influenciam no desenvolvimento destas regiões – uma característica do desenvolvimento catarinense desigual.

A economia territorial de Santa Catarina pode ser compreendida pelos Sistemas Produtivos Regionais [SPR] que abriga, posto que cada um deles constitui espaço peculiar de acumulação de capital. De fato, os SPR podem ser classificados em três categorias (THEIS; VARGAS, 2007):

- SPR Centrais, mais urbanizados e tecnologicamente mais densos, desempenhando o papel de direção em termos de trabalho e capital. São exemplos: Blumenau, Joinville e Florianópolis.
- SPR Intermediários, que se situam em território urbanizado e detêm mão-de-obra qualificada e um modelo de fabricação local e elaborada. Aqui se pode citar Criciúma, Concórdia, Itajaí e São Bento do Sul.
- SPR Periféricos, que são, em sua maioria, pouco urbanizados e possuem mão-de-obra desqualificada. Curitiba, Tijucas e Ituporanga são exemplos.

A existência dessas diferenças demonstra que Santa Catarina desenvolveu-se desigualmente ao longo de sua história, um processo que continua. Cabe analisar o histórico do planejamento e da participação, a fim de se estabelecer a sua relação com o desenvolvimento desigual do Estado.

## **4.2 Histórico do planejamento em Santa Catarina**

Santa Catarina conta com aproximadamente cinquenta anos de história de planejamento governamental. Portanto, uma história que caminhou junto com a do sistema federal. A diferença é que em Santa Catarina houve a contribuição de instituições regionais. Apesar de deter características convencionais de planejamento, a redemocratização e a promulgação da Constituição, na década de 1980, estimularam o Estado a incorporar a descentralização e a participação. Segundo Bandeira (1999), a participação difunde a idéia de democracia e auxilia na promoção do desenvolvimento. Com a promulgação da Constituição de 1988, pode-se perceber uma progressiva descentralização no Brasil, baseada numa maior distribuição de recursos para estados e municípios, que, em conseqüência, passaram a desfrutar de maior autonomia. Para além do processo de descentralização desencadeado pela Constituição de 1988, no Estado de

Santa Catarina somam-se experiências de planejamento que contam com as contribuições de instituições regionais.

A evolução recente do sistema de planejamento de Santa Catarina compreende o período de 1983 a 2007. O primeiro governo desse período foi o de Esperidião Amin e Victor Fontana do Partido Democrático Social (PDS), no período de 1983 a 1986. O plano de governo foi intitulado Carta aos Catarinenses e sua construção foi de responsabilidade única da Secretaria do Planejamento. As prioridades eram o transporte e a reconstrução de áreas atingidas pelas enchentes ocorridas na época (GOULARTI, 2005).

No período de 1987 a 1990 governaram Pedro Ivo Figueiredo de Campos e Casildo Maldaner, representantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O plano “Rumo à Nova Sociedade Catarinense” deu ênfase à recuperação financeira do Estado. Ele foi organizado pela Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente e contou também com a participação da população em seminários regionais.

Vilson Pedro Kleinübing e Antônio Carlos Konder Reis, do Partido Frente Liberal (PFL), assumiram no ano 1991 e governaram até 1994. Neste governo vigorou o plano Saúde Instrução e Moradia (SIM), desenvolvido numa parceria entre governo do Estado e Associações de Municípios. O plano SIM tinha como objetivos a recuperação do patrimônio público, escolas e redes hospitalares, e a recuperação econômica e financeira do Estado (MICHELS, 1998).

O plano Viva Santa Catarina entrou em vigor no governo de Paulo Afonso Evangelista Vieira e seu vice José Augusto Hülse (1995 a 1998), representantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Os objetivos deste plano eram a inclusão, o crescimento, a preservação, as parcerias e o bom exemplo. A construção deste foi obra da Secretaria de Desenvolvimento e Meio Ambiente (MICHELS, 1998).

No ano de 1999 assumiu Esperidião Amin Helou Filho, que governou até 2002 com o apoio do vice-governador Paulo Bauer, do Partido Progressista Brasileiro (PPB). Para auxiliar nas medidas deste governo, a Secretaria do Desenvolvimento e Meio Ambiente, juntamente com o Fórum Catarinense e Regional, desenvolveram o plano Santa Catarina Estado Vencedor. Surpreendentemente, este tinha como prioridades “Incluir, Crescer, Preservar, Parceria e Bom Exemplo” (GOULARTI, 2005) – uma cópia das metas do governo anterior.

No governo de Luiz Henrique da Silveira e Eduardo Pinho Moreira (2003 a 2006), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Plano Catarinense de Desenvolvimento foi construído pelo Instituto Celso Ramos junto com a Secretaria do Planejamento. Este plano teve como base um “Máster-Plan” e seus objetivos principais foram a descentralização e o desenvolvimento regional sustentável.

A proposta do governo do Estado de Santa Catarina, quando assume Luiz Henrique, era uma “reengenharia na estrutura governamental”, que promovesse a substituição de funções centralizadas por regionalizadas. Essa regionalização se daria pela construção dos Conselhos e Secretarias de Desenvolvimento Regional.

As secretarias funcionariam como locais oficiais para a promoção do desenvolvimento. Já os conselhos (constituídos por prefeitos e órgãos da comunidade) teriam a função de ser permanentes fóruns de debates sobre a aplicação do e definição de prioridades no orçamento regional. Elas funcionariam como elo entre Estado e Comunidade para planejar e executar as metas estabelecidas pelo governo. Segundo o

governo, estas secretarias dariam maior autonomia aos municípios e aproximariam os municípios das instâncias governamentais. Quando a reengenharia proposta foi aprovada, muitos prefeitos do Estado concordaram com a nova maneira de administrar, mas temiam que as secretarias se tornassem locais para alavancar empregos para aliados do governo.

Este modelo (segundo os jornais que informaram detalhes da intenção do governo) seria inspirado no modelo vigente na Alemanha. Lá existe a divisão entre União, Estado, Município e os chamados “Landkreise” (distritos), que fazem a intermediação entre cidade e governo. No caso alemão estes distritos escolhem seus representantes pelo voto, possibilidade difícil de ser alcançada no Brasil. Hoje existem 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR), criadas para redistribuir as funções governamentais. Estas, juntamente com a Secretaria de Planejamento e conselhos regionais, tomando como base o Máster-Plan e planos regionais e o Projeto Meu Lugar, construíram no ano de 2007 o Plano Catarinense de Desenvolvimento.

A seguir se apresenta um quadro síntese com a cronologia dos governos estaduais a partir de 1983, os governadores, os períodos de seus governos e suas respectivas filiações partidárias. Também se apresentam os planos, seus objetivos e principais aspectos de cada plano.

**Quadro 1.** Evolução recente do Sistema de Planejamento de Santa Catarina, 1983 a 2007.

Período	Governador	Plano	Prioridades	Elaboração do Plano
1983 a 1986	Esperidião Amin Helou Filho Vice: Victor Fontana PDS	Carta aos Catarinenses; Atlas de Santa Catarina	Transportes (Secretaria da Reconstrução)	GAPLAN (Gabinete de planejamento e coordenação geral)
1987 a 1990	Pedro Ivo Figueiredo de Campos Vice: Casildo J. Maldaner PMDB	Rumo à Nova Sociedade Catarinense	Recuperação financeira do Estado	SEPLAN SEDUMA [foi construído a partir de 17 seminários regionais]
1991 a 1994	Vilson Pedro Kleinübing Vice: Antônio Carlos Konder Reis PFL-PDS	Plano Saúde Instrução e Moradia (SIM); Santa Catarina, Estado onde investir; PIDSE; PBDR; PBDEE	Recuperação do patrimônio público, escolas e rede hospitalar; ênfase na recuperação econômica e financeira	Secretaria do Planejamento; 18 planos regionais; parceria governo do Estado e associações de municípios.
1995 a 1998	Paulo Afonso E. Vieira Vice: José Augusto Hülse PMDB	Plano Governo Viva Santa Catarina PBDR (continuação)	Foram priorizados inclusão, crescimento, preservação, parcerias e bom exemplo.	SEDUMA

**Continuação...**

<b>Período</b>	<b>Governador</b>	<b>Plano</b>	<b>Prioridades</b>	<b>Elaboração do Plano</b>
1999 a 2002	Esperidião Amin Helou Filho Vice: Paulo R. Bauer PPB	Santa Catarina Estado Vencedor ZEE PBDR (continuação)	“Incluir, Crescer, Preservar, Parceria e Bom Exemplo”.	Secretaria do Desenvolvimento e Meio Ambiente; Fórum Catarinense e Fóruns Regionais
2003 a 2006	Luiz Henrique da Silveira Vice: Eduardo Pinho Moreira PMDB	Máster-Plan Plano Catarinense de Desenvolvimento Projeto Meu Lugar	Descentralização e desenvolvimento regional sustentável	Instituto Celso Ramos; Secretaria do Planejamento.
2007 a 2010	Luiz Henrique da Silveira Vice: Leonel Pavan PMDB, PSDB e DEM	Plano Catarinense de Desenvolvimento	Descentralização e desenvolvimento regional sustentável	Instituto Celso Ramos; Secretaria do Planejamento.

**Fonte:** baseado em Goularti Filho (2005) e Michels (1998).

No que se refere à participação, percebe-se um envolvimento de instituições catarinenses. A participação que se observa parece se referir aos quatro primeiros tipos de participação (SIEDENBERG, 2006): a manipulação, a terapia, a informação e a consulta. Nas iniciativas de planejamento governamental em Santa Catarina, o estágio máximo a que se chegou foi a consulta e, em algum nível, o apaziguamento. Mesmo as iniciativas regionais das associações de municípios e dos Fóruns de Desenvolvimento Regional [FDR] não conseguiram avançar nesse quesito. Destaca-se a experiência dos FDR. Todavia, com a criação das SDR o trabalho realizado até este momento é desmobilizado pela ação governamental.

Em síntese, as experiências governamentais de planejamento em Santa Catarina continuam a reproduzir o planejamento convencional. O Estado carece de experiências que envolvam a parceria, a delegação de poder e o controle pelos cidadãos. O desenvolvimento desigual, pontuado anteriormente, se expressa também no planejamento, na medida em que a participação é cerceada e apenas a alguns poucos é dado o poder de decidir sobre o destino de muitos.

## **5 Conclusões**

Este artigo buscou examinar o desenvolvimento recente do sistema de planejamento em Santa Catarina. Buscou-se fazer isto a partir de uma discussão de questões relativas à participação, ao planejamento e ao desenvolvimento desigual. Mas, a atenção se concentrou, sobretudo, na análise do caso de Santa Catarina, resgatando uma cronologia dos planos e suas características, com vistas à verificar se eles foram elaborados com base participativa.

Os resultados alcançados sugerem uma compreensão da evolução recente do planejamento em Santa Catarina: pode-se afirmar que, desde o início do processo de redemocratização, verifica-se uma maior demanda por participação no planejamento em Santa Catarina. No entanto, os planos estaduais não apresentam continuidade. Cada plano é elaborado assim que se inicia um novo mandato. Também não é raro o órgão planejador ser reestruturado a cada governo. No entanto, observa-se uma maior preocupação, pelo menos, em termos retóricos, com a descentralização e com aspectos do planejamento historicamente desprezados, como a questão ambiental.

### Referências

BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. Texto para discussão nº 630. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_99/td\\_630.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf)>. Acesso em: 1 nov. 2006.

ESCOBAR, Arturo. Planejamento. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: RJ: Vozes, 2000, p. 211-228.

GONÇALVES, Raquel Garcia. Modelos de planejamento: uma difusão planejada. **Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR**, Salvador, maio 2005. Disponível em: [www.xienanpur.ufba.br/112pdf](http://www.xienanpur.ufba.br/112pdf).

GOULARTI FILHO, Alcides. O planejamento estadual em Santa Catarina de 1955 a 2002. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.26, nº1, p.627-660, jun. 2005. Disponível em: [http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg\\_revistas\\_ens.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg_revistas_ens.php). Acesso em: 15 jan.2006.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. Trad. A. U. Sobral; S. M. Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2004.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, estado e crescimento**. São Paulo: Editora Pioneira, 1990.

LÖWY, Michael. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Outubro**, p. 73-80, 1995.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. **São Paulo em Perspectiva**, 5 (4), 28-42, out/dez 1991.

MICHELS, Ido Luiz. **Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento**. Campo Grande: Editora UFMS, 1998.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem?, Para onde vai?** Editora: Senac. São Paulo, 2002.

RAHNEMA, Majid. In: SACHS, Wolfgang. Participação. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: RJ: Vozes, 2002, p. 190-210.

RAUD, Cecile. **Indústria, território e meio ambiente no Brasil**. Editora UFSC: Florianópolis, Editora: FURB: Blumenau, 1999.

SIEDENBERG, Dieter R. Participação. In: SIEDENBERG, D. R. (Org.) **Dicionário do desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 131-134.

SOUZA, Marcelo Lopes de. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004). **Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR**, Salvador, maio 2005. Disponível em: [www.xienanpur.ufba.br/112pdf](http://www.xienanpur.ufba.br/112pdf).

THEIS; Ivo Marcos; VARGAS, Tatiane A.V. O desenvolvimento recente de Santa Catarina: a perspectiva dos sistemas produtivos regionais. **Anais do VII Encontro Nacional da ANPEGE**, Niterói/RJ, setembro de 2007.

VIEIRA, Paulo Freire. **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Editora: APED. Florianópolis, 2002.