



**HAL**  
open science

# Decentralization and territorialisation planning system development in the state of Santa Catarina: a systemic analysis of the period between 2003 and 2010

Elflay Miranda

► **To cite this version:**

Elflay Miranda. Decentralization and territorialisation planning system development in the state of Santa Catarina: a systemic analysis of the period between 2003 and 2010. History. Université de Grenoble; Universidade federal de Santa Catarina (Brésil), 2012. Portuguese. NNT: 2012GRENH005. tel-00836513

**HAL Id: tel-00836513**

**<https://theses.hal.science/tel-00836513>**

Submitted on 21 Jun 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA - UFSC

UNIVERSITÉ DE  
GRENOBLE

## THÈSE

Pour obtenir le grade de

### DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

**préparée dans le cadre d'une cotutelle entre  
l'Université de Grenoble et l'Université Fédérale de  
Santa Catarina (Brésil)**

Spécialité : **Géographie**

Arrêté ministériel : le 6 janvier 2005 -7 août 2006

Présentée par

**« Elflay MIRANDA »**

Thèse dirigée par « **Paulo Freire VIEIRA** » et codirigée par  
« **Bernard PECQUEUR** »

préparée au sein des **Laboratoires PACTE-Territoires et NMD**

dans les **Écoles Doctorales Sciences de l'Homme, du Politique  
et du Territoire et Sociologie Politique**

**DÉCENTRALISATION ET TERRITORIALISATION DU  
SYSTÈME DE PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT  
DANS L'ÉTAT DE SANTA CATARINA: une analyse  
systémique de la période 2003 – 2010.**

Thèse soutenue publiquement le « **26 mars 2012** »,  
devant le jury composé de :

**Monsieur Paulo Freire VIEIRA**

Professeur Titulaire, Universidade Federal de Santa Catarina, (Directeur  
de Thèse)

**Monsieur Bernard PECQUEUR**

Professeur des Universités, Université Joseph Fourier (PACTE-  
Territoires CNRS UMR 5194), (Co-directeur de Thèse)

**Madame Anne-Laure AMILHAT-SZARY**

Maître de Conférences (HDR), Université Joseph Fourier (PACTE-  
Territoires CNRS UMR 5194), (Membre)

**Monsieur Jean-Paul CARRIÈRE**

Professeur Émérite des Universités, Université François Rabelais  
(CITERES-IPAPE CNRS UMR 7324), (Rapporteur)

**Madame Maria Alice LAHORGUE**

Professeure Associée, Universidade Federal do Rio Grande do Sul,  
(Présidente du Jury- Rapporteuse)

**Monsieur Hoyêdo Nunes LINS**

Professeur Titulaire, Universidade Federal de Santa Catarina (Membre)





**UNIVERSITÉ DE GRENOBLE**  
**ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES DE L'HOMME, DU POLITIQUE ET**  
**DU TERRITOIRE**  
MENTION: GÉOGRAPHIE

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIOLOGIA POLÍTICA

**DESCENTRALIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO DO SISTEMA DE**  
**PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO EM SANTA CATARINA:**  
uma análise sistêmica do período 2003-2010

Apresentada por

**ELFLAY MIRANDA**

**Monsieur Paulo Freire VIEIRA**

Professeur Titulaire, Université Fédérale de Santa Catarina, (Directeur de Thèse)

**Monsieur Bernard PECQUEUR**

Professeur des Universités, Université Joseph Fourier (PACTE-Territoires CNRS UMR 5194), (Co-directeur de Thèse)

**Madame Anne-Laure AMILHAT-SZARY**

Maître de Conférences (HDR), Université Joseph Fourier (PACTE-Territoires CNRS UMR 5194), (Membre)

**Monsieur Jean-Paul CARRIÈRE**

Professeur Émérite des Universités, Université François Rabelais (CITERES-IPAPE CNRS UMR 7324), (Rapporteur)

**Madame Maria Alice LAHORGUE**

Professeure Associée, Université Fédérale du Rio Grande do Sul, (Présidente du Jury- Rapporteuse)

**Monsieur Hoyêdo Nunes LINS**

Professeur Titulaire, Université Fédérale de Santa Catarina (Membre)

**FLORIANÓPOLIS (BRESIL), 26 DE MARÇO DE 2012**

## AGRADECIMENTOS

Os anos que marcaram a construção desta tese representaram uma trajetória particular, tanto em nível acadêmico como pessoal. No âmbito acadêmico, tive o privilégio de adquirir uma consistência mais densa na construção científica. No âmbito pessoal, o aprendizado acadêmico rebateu diretamente na forma de encarar a vida.

Agradeço a Deus, por ter me proporcionado as oportunidades que não imaginava que poderia alcançar e por ter me conduzido, misericordiosamente, até esta fase de minha vida.

Gostaria de agradecer a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por toda minha formação universitária e à CAPES, pela concessão da bolsa de estudos, que permitiu a realização da cotutela de tese junto à Universidade de Grenoble entre os anos de 2009-2010 e, finalmente, ao povo brasileiro, por ter financiado meus estudos na universidade pública.

Aos Professores Maria Alice Lahorgue e Jean-Paul Carrière, por aceitarem, gentilmente, relatar a tese e, também, aos Professores Anne-Laure Amilhat-Szary e Hoyêdo Nunes Lins, por aceitarem, prontamente, participar como avaliadores do trabalho.

A tese foi iniciada, na UFSC, sob a orientação da Professora Cécile Raud, de quem tive o prazer de ter sido aluno e orientando. Sua didática em sala de aula, seu olhar analítico, o respeito com os alunos e sua contribuição com minha formação acadêmica jamais serão esquecidos. Após seu falecimento, no final de 2009, a orientação da tese foi assumida pelo Professor Paulo Freire Vieira, a quem sou extremamente grato, pelo suporte, pela compreensão e por aceitar a orientação de uma tese já iniciada. Também, o agradeço por ter me introduzido ao debate sobre o desenvolvimento territorial sustentável e pelas preciosas contribuições. O agradecimento é também extensivo a praticamente todos os professores do departamento de sociologia e ciência política da UFSC, dos quais fui aluno. Além disso, eu não poderia deixar de externar meu muito obrigado aos servidores do PPGSP e do SPO, pelo apoio recebido em toda minha trajetória acadêmica, entre eles Albertina, Fátima, Otto, Alayde e Lourdes.

Durante as disciplinas do curso, fui acompanhado por colegas que oportunizaram um rico debate interdisciplinar no âmbito das ciências sociais. Sou grato à Carmen Gelinski, Silvana Bittencourt, Elyane Rangel, Melissa Vivacqua, Thiago Castilho e Eduardo Maia. Além deles, os colegas do Núcleo de Sociologia dos Mercados foram essenciais nos debates sobre o tema. Agradeço especialmente a Marcia Mazon, Carolina Jacques, Silvio Salej e Rodrigo Nippes.

Nos últimos anos, algumas pessoas tornaram-se essenciais para que eu conseguisse atingir o objetivo. Agradeço especialmente à Luciana Butzke pelo apoio e por compartilhar suas impressões críticas sobre o planejamento catarinense; Fabiano Rodolfo pelos índices estatísticos e Juliano Goularti, pelas informações sobre os orçamentos das SDRs. Penso também na Professora Maria Teresinha Marcon por abrir as portas de sua casa e compartilhar suas leituras, material bibliográfico e sua experiência técnica no planejamento regional catarinense. Carmen Gelinski foi especial no envio de material, na leitura atenta de partes do trabalho e no carinho e amizade dispensadas. Ao amigo Thiago Dorini, por ser extremamente solícito na reta final da tese. À tia Deisi pela ajuda com as contas nacionais e pelo apoio.

Em nome dos Professores Walter Praxedes e Geovânio Rossato, sou grato ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, onde sou docente, pela semestralização de minha carga horária, que foi decisiva para o término deste trabalho.

Os dois anos vividos em Grenoble, entre 2009 e 2010, marcaram definitivamente minha vida, não somente do ponto de vista acadêmico mas, também, pessoal. Em 03 de Abril de 2010, tive a alegria de receber em meus braços, *mon petit Noah*. Algumas pessoas foram essenciais em nossa estada na França, tanto do ponto de vista pessoal como acadêmico. Agradeço *infinement* ao Professor Bernard Pecqueur, por me receber calorosamente, pela orientação, pela sua análise criteriosa sobre os aspectos teóricos e metodológicos do desenvolvimento territorial. Sua disposição em ajudar e em tornar as coisas mais simples, foi fundamental. O apoio eficiente e dedicado de Catalina Esparza, Brigitte Palamini, Nathalie Leardini, Valérie Perret, Elizabeth Perrin, Denise Kahn e Saïda Tedjar na condução da vida universitária francesa foi essencial. Os amigos Petchsri Nonsiri, Hakim Boumoud, Kader Afane, Caroline Brand, Antoine Tabourdeau e Laurent Gagnol tornaram a vida no laboratório muito agradável. O carinho e o suporte do Professor Elson Pereira, Stella e filhas e do amigo Samuel Steiner fizeram com que nos sentíssemos em casa. Da mesma forma, o carinho, a amizade e o apoio que recebemos de Damien, Anne-Laure e filhas nos fez conhecer melhor o povo francês. A todos eles, a expressão de minha gratidão!

Finalmente, este trabalho é dedicado ao amor, carinho, paciência e apoio daqueles que caminharam junto comigo antes, durante e continuarão depois da tese: meus amados pais Sinesio e Rosangela pelo apoio e compreensão pela minha opção acadêmica, aos meus queridos sogros, Professor Wanderlei, a quem devo a leitura criteriosa da tese e Dona Ana Maria, pela atenção e orações em momentos importantes e, especialmente, à minha amada esposa Maíra e meu pequeno Noah, sem os quais este trabalho não teria começado e, tampouco, terminado. A vocês, dedico a minha tese!

## LISTA DE DIAGRAMAS

|                     |  |     |
|---------------------|--|-----|
| <b>Diagrama 01:</b> | Planejamento e Modelo de Análise da Pesquisa | 28  |
| <b>Diagrama 02:</b> | Sistema político e Políticas Públicas        | 96  |
| <b>Diagrama 03:</b> | Ciclo de Políticas Públicas                  | 97  |
| <b>Diagrama 04:</b> | Triângulo de Ferro das Políticas Públicas    | 101 |
| <b>Diagrama 05:</b> | Pentágono de ouro das Políticas Públicas     | 101 |

## LISTA DE MAPAS E FIGURAS

|                   |  |     |
|-------------------|--|-----|
| <b>Mapa 01:</b>   | Localização do Estado de Santa Catarina                  | 106 |
| <b>Figura 01:</b> | Caminho das tropas                                       | 108 |
| <b>Mapa 02:</b>   | Microrregiões polarizadas do Estado de Santa Catarina    | 118 |
| <b>Mapa 03:</b>   | Mesorregiões e microrregiões do Estado de Santa Catarina | 120 |
| <b>Mapa 04:</b>   | Regiões hidrográficas do Estado de Santa Catarina        | 125 |
| <b>Mapa 05:</b>   | Regiões metropolitanas do Estado de Santa Catarina       | 127 |
| <b>Mapa 06:</b>   | Associações de Municípios do Estado de Santa Catarina    | 132 |
| <b>Mapa 07:</b>   | Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional        | 176 |



## LISTA DE QUADROS

|                   |   |     |
|-------------------|---|-----|
| <b>Quadro 01:</b> | Resumo dos principais eventos relacionados à dimensão socioambiental                      | 58  |
| <b>Quadro 02:</b> | Tipologias de Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial no Brasil                 | 91  |
| <b>Quadro 03:</b> | Definições e Modelos de Políticas Públicas  | 93  |
| <b>Quadro 04:</b> | Demonstrativo dos programas de desenvolvimento em Santa Catarina no período de 1951-2010. | 128 |
| <b>Quadro 05:</b> | Instituições Regionais – origem, objetivos e atores envolvidos no processo decisório      | 135 |
| <b>Quadro 06:</b> | 10 maiores empresas doadoras nas eleições ao governo em 2002                              | 155 |
| <b>Quadro 07:</b> | Reformas administrativas durante as gestões de LHS (2003-2010)                            | 161 |
| <b>Quadro 08:</b> | Funções e número de cargos comissionados/nomeados nas SDRs pela LC nº 243/2003            | 164 |
| <b>Quadro 09:</b> | Organograma das SDRs dispostos na LC nº 284/2005  | 170 |
| <b>Quadro 10:</b> | 10 maiores empresas doadoras nas eleições ao governo em 2006                              | 173 |
| <b>Quadro 11:</b> | Organograma das SDRs pela LC nº 381/2007  | 177 |
| <b>Quadro 12:</b> | Carreira política dos Secretários de Desenvolvimento Regional SDR                         | 180 |
| <b>Quadro 13:</b> | Dimensões e áreas de atuação sugeridas pelo PCD   | 190 |

## LISTA DE TABELAS

|                   |   |     |
|-------------------|---|-----|
| <b>Tabela 01:</b> | PIB a preços correntes, Santa Catarina e Mesorregiões Geográficas, 2002 a 2009 (em mil reais) | 193 |
| <b>Tabela 02:</b> | Participação das maiores SDRs no PIB de Santa Catarina 1999 a 2008 (%)                        | 194 |
| <b>Tabela 03:</b> | Recursos orçados e realizados para as SDRs entre 2007 e 2010 (em mil reais e %)               | 195 |
| <b>Tabela 04:</b> | Despesas por função das SDRs em 2004 e 2006 (em mil reais e %)                                | 196 |
| <b>Tabela 05:</b> | Evolução da População SC e Brasil, 1991-2010 (em %)   | 198 |

## LISTA DE SIGLAS

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>ACAFE</b>      | Associação Catarinense das Fundações Educacionais       |
| <b>ACARESC</b>    | Assistência Rural de Santa Catarina                     |
| <b>AMAI</b>       | Associação dos Municípios do Alto Irani                 |
| <b>AMARP</b>      | Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe  |
| <b>AMAUC</b>      | Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense   |
| <b>AMAVI</b>      | Associação dos Municípios do Alto Valei do Itajaí       |
| <b>AMEOSC</b>     | Associação dos Municípios do Extremo Oeste Catarinense  |
| <b>AMERIOS</b>    | Associação dos Municípios do Entre-Rios                 |
| <b>AMESC</b>      | Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense    |
| <b>AMFRI</b>      | Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí          |
| <b>AMMOC</b>      | Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense     |
| <b>AMMVI</b>      | Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí       |
| <b>AMNOROESTE</b> | Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense       |
| <b>AMOSC</b>      | Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina    |
| <b>AMPLA</b>      | Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense |
| <b>AMPLASC</b>    | Associação dos Municípios do Planalto Sul Catarinense   |
| <b>AMREC</b>      | Associação dos Municípios da Rgião Carbonífera          |
| <b>AMUNESC</b>    | Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina |
| <b>AMUREL</b>     | Associação dos Municípios da Região de Laguna           |
| <b>AMURES</b>     | Associação dos Municípios da Região Serrana             |
| <b>AMVAC</b>      | Associação dos Municípios do Vale do Canoinhas          |
| <b>AMVALI</b>     | Associação dos Municípios do Vale do Itapocu            |
| <b>APL</b>        | Arranjos Produtivos Locais                              |
| <b>APSFS</b>      | Administração do Porto de São Francisco                 |
| <b>BDE</b>        | Banco de Desenvolvimento do Estado                      |
| <b>BESC</b>       | Banco do Estado de Santa Catarina                       |
| <b>BIRD</b>       | Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento |
| <b>BM</b>         | Banco Mundial   |
| <b>BRDE</b>       | Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul        |
| <b>CASAN</b>      | Companhida de Águas e Saneamento de Santa Catarina      |
| <b>CBG</b>        | Conselho Brasileiro de Geografia                        |

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>CBTEF</b>    | Conselho Técnico de Economia e Finanças                         |
| <b>CDR</b>      | Conselho de Desenvolvimento Regional                            |
| <b>CE/89</b>    | Constituição do Estado de Santa Catarina                        |
| <b>CEAG</b>     | Centro de Assistência Gerencial de Santa Catarina               |
| <b>CELESC</b>   | Centrais Elétricas de Santa Catarina                            |
| <b>CEPAL</b>    | Comissão Econômica para América Latina                          |
| <b>CF/88</b>    | Constituição da República Federativa do Brasil                  |
| <b>CIC</b>      | Centro Integrado de Cultura                                     |
| <b>CIETERES</b> | Cidades, Territórios, Ambiente e Sociedades                     |
| <b>CIRED</b>    | <i>Centre International de Recherche sur l'Environnement</i>    |
| <b>CMMD</b>     | Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento          |
| <b>CNF</b>      | Conselho Nacional de Estatística                                |
| <b>CNI</b>      | Confederação Nacional da Indústria                              |
| <b>CNPISA</b>   | Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves                    |
| <b>COMDEMA</b>  | Conselho Municipal de Defesa Ambiental                          |
| <b>COP-15</b>   | Conferência de Copenhague                                       |
| <b>CRH</b>      | Conselho de Recursos Hídricos                                   |
| <b>DEE</b>      | Departamento Estadual de Estatística                            |
| <b>DEM</b>      | Partido dos Democratas  |
| <b>DER</b>      | Departamento de Estradas e Rodagem                              |
| <b>DES</b>      | Departamento de Engenharia Sanitária                            |
| <b>DT</b>       | Desenvolvimento Territorial                                     |
| <b>DTS</b>      | Desenvolvimento Territorial Sustentável                         |
| <b>EPAGRI</b>   | Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural               |
| <b>ERUSC</b>    | Empresa de Eletrificação Rural de Santa Catarina                |
| <b>EUA</b>      | Estados Unidos da América                                       |
| <b>FADESC</b>   | Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial de Santa Catarina |
| <b>FAO</b>      | Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura  |
| <b>FATMA</b>    | Fundação do Meio Ambiente                                       |
| <b>FCEE</b>     | Fundação Catarinense de Educação Especial                       |
| <b>FDR</b>      | Fórum de Desenvolvimento Regional                               |
| <b>FECAM</b>    | Federação Catarinense de Associações de Municípios              |
| <b>FIESC</b>    | Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina            |

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>FMI</b>        | Fundo Monetário Internacional                               |
| <b>FORUMCAT</b>   | Fórum Catarinense de Desenvolvimento                        |
| <b>FUNDESC</b>    | Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina        |
| <b>FURB</b>       | Fundação Universidade Regional de Blumenau                  |
| <b>GAPLAN</b>     | Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral                |
| <b>GRANFPOLIS</b> | Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis |
| <b>IBGE</b>       | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística             |
| <b>ICMS</b>       | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços          |
| <b>IDH</b>        | Índice de Desenvolvimento Humano                            |
| <b>INE</b>        | Instituto Nacional de Estatística                           |
| <b>LC</b>         | Lei Complementar  |
| <b>LHS</b>        | Luiz Henrique da Silveira                                   |
| <b>LOM</b>        | Lei Orgânica Municipal                                      |
| <b>MDB</b>        | Movimento Democrático Brasileiro                            |
| <b>MEL</b>        | Movimento Ecológico Livre                                   |
| <b>NMD</b>        | Núcleo Transdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento  |
| <b>OCDE</b>       | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico     |
| <b>OMS</b>        | Organização Mundial da Saúde                                |
| <b>ONG</b>        | Organização Não-Governamental                               |
| <b>ONU</b>        | Organização das Nações Unidas                               |
| <b>PA</b>         | Plano de Ação   |
| <b>PBDEE</b>      | Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico Econômico         |
| <b>PBDR</b>       | Plano Básico de Desenvolvimento Regional                    |
| <b>PCD</b>        | Plano Catarinense de Desenvolvimento                        |
| <b>PCD</b>        | Projeto Catarinense de Desenvolvimento                      |
| <b>PDDI</b>       | Plano Diretor de Desenvolvimento Local Intergado            |
| <b>PDR</b>        | Plano de Desenvolvimento Regional                           |
| <b>PDRU</b>       | Política de Desenvolvimento Regional e Urbana               |
| <b>PFL</b>        | Partido da Frente Liberal                                   |
| <b>PG</b>         | Plano de Governo  |
| <b>PGI</b>        | Planejamento Global Integrado                               |
| <b>PIDSE</b>      | Programa Integrado Socioeconômico                           |
| <b>PLAMEG</b>     | Plano de Metas do Governo                                   |

|                |  |
|----------------|--|
| <b>PMDB</b>    | Partido do Movimento Democrático Brasileiro                          |
| <b>PND</b>     | Projeto Nacional de Desenvolvimento                                  |
| <b>PNUD</b>    | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                    |
| <b>PODAP</b>   | Programa de Descentralização das Atividades Produtiva                |
| <b>POE</b>     | Plano de Obras e Equipamentos  |
| <b>PP</b>      | Partido Progressista   |
| <b>PPB</b>     | Partido Progressista Brasileiro                                      |
| <b>PRODEC</b>  | Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense                   |
| <b>PROMIC</b>  | Programa de Modernização da Indústria Catarinense                    |
| <b>PROURB</b>  | Programa de Desenvolvimento Urbano para Cidades de Pequeno Porte     |
| <b>PSDB</b>    | Partido da Social Democracia Brasileira                              |
| <b>PSF</b>     | Programa de Saúde da família   |
| <b>PT</b>      | Partido dos Trabalhadores  |
| <b>PV</b>      | Partido Verde  |
| <b>SAE</b>     | Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República      |
| <b>SC</b>      | Estado de Santa Catarina   |
| <b>SDM</b>     | Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente                 |
| <b>SDR</b>     | Secretaria de Desenvolvimento Regional                               |
| <b>SEBRAE</b>  | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas             |
| <b>SEDUMA</b>  | Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente                 |
| <b>SERFHAU</b> | Serviço Federal de Habitação e Urbanismo                             |
| <b>SETMA</b>   | Secretaria de Tecnología e Meio Ambiente                             |
| <b>SPG</b>     | Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão             |
| <b>STM</b>     | Secretaria de Estado de Tecnologia, Energia e Meio Ambiente          |
| <b>SUDESUL</b> | Superintendência do Desenvolvimento do Extremo Sul                   |
| <b>TELESC</b>  | Telecomunicações de Santa Catarina                                   |
| <b>UDESC</b>   | Universidade do Estado de Santa Catarina                             |
| <b>UFSC</b>    | Universidade Federal de Santa Catarina                               |
| <b>UJF</b>     | <i>Université Joseph Fourier</i>                                     |
| <b>UNESC</b>   | Universidade do Extremo Sul de Santa Catarina                        |
| <b>UNESCO</b>  | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>UnG</b>      | <i>Université de Grenoble</i>                              |
| <b>UNIDAVI</b>  | Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí |
| <b>UNIPLAC</b>  | Universidade do Planalto Catarinense                       |
| <b>UNIVILLE</b> | Universidade da Região de Joinville                        |
| <b>UNOESC</b>   | Universidade do Oeste de Santa Catarina                    |
| <b>UPMF</b>     | <i>Université Pierre Mendès France</i>                     |
| <b>ZEE</b>      | Zoneamento Ecológico Econômico                             |

## RESUMO

A tese tem o objetivo de fornecer subsídios para uma avaliação crítica do processo de descentralização no Brasil, com base na análise do sistema de planejamento do desenvolvimento regional no Estado de Santa Catarina entre 2003 e 2010, período em que houve a criação das Secretarias e dos Conselhos de Desenvolvimento Regional. Para implementar esse processo inovador de gestão descentralizada, o governo modificou a estrutura político-administrativa do Estado, por meio de Lei Complementar. Contextualmente, em 2003, foram criadas as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) em conjunto com os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs). O Estado de Santa Catarina foi dividido em 29 regiões, cada uma com sua SDR e um CDR. Em 2005, o número de SDRs foi ampliado para 30 e, em 2007, para 36 Secretarias. Segundo o governo, em tese, esse recorte territorial romperia com o sistema de planejamento do desenvolvimento em vigor, por meio de uma proposta de descentralização político-administrativa. Como parte deste processo de descentralização, o Estado realizou três experimentos em planejamento do desenvolvimento: as duas primeiras em 2004 e terceira em 2006, quando foi posto em prática o “Plano Catarinense de Desenvolvimento”, estabelecido durante o reforma administrativa de 2005. Do ponto de vista do desenvolvimento territorial, a tese revelou uma série de obstáculos para a concretização de uma efetiva mudança na gênese do modelo catarinense de desenvolvimento (termo usado para expressar os altos níveis de desenvolvimento humano em Santa Catarina). O estado da arte em que a tese se baseia segue uma abordagem interdisciplinar entre a geografia e a sociologia política, com o foco de análise voltado às dinâmicas territoriais. Posteriormente, foi realizada uma análise descritiva do sistema de planejamento do desenvolvimento em Santa Catarina, a fim de compreender a perspectiva na qual foi estruturada e colocada em prática os mecanismos do processo de descentralização e territorialização do desenvolvimento em Santa Catarina. Os resultados encontrados reforçam a hipótese segundo a qual a dinâmica de descentralização administrativa visando, supostamente, a promoção de um “desenvolvimento territorial sustentável”, levando em conta os critérios de governança territorial, vem atendendo, fundamentalmente, aos interesses de uma cultura política conservadora, elitista e clientelista, indo na contra-mão das idéias centrais do pacto federativo garantido pela Constituição Federal Brasileira de 1998. Do ponto de vista do desenvolvimento territorial, a análise não encontrou evidências de mudanças significativas na reconversão do modelo de desenvolvimento catarinense, devido à frágil implementação de um processo de governança territorial. No entanto, deve-se considerar os aspectos inovadores do processo ocorrido em Santa Catarina, no período estudado, em termos de implementação de um sistema de planejamento do desenvolvimento territorial. Também não há como negar o potencial deste processo, que se abre para uma análise mais profunda sobre o papel da sociedade civil no planejamento dos territórios, menos permeada por arranjos políticos partidários e mais internalizada por uma visão mais ampla da dimensão socioambiental. A pesquisa foi realizada em regime de cotutela, sob a supervisão conjunta entre a Universidade Federal de Santa Catarina e a Universidade de Grenoble, na França, com o apoio do Colégio Programa Doutoral Franco-Brasileiro financiado pela CAPES. Durante dois anos (2009 e 2010), a pesquisa foi realizada no Laboratório PACTE-Territoires, na França (CNRS UMR 5194).

**Palavras-chave:** planejamento do desenvolvimento territorial, governança territorial, descentralização.



## ABSTRACT

The thesis has the objective to provide information for the critical evaluation of the decentralization process in Brazil, based on the systemic analysis of regional development planning in the Brazilian state of Santa Catarina between 2003 and 2010, a period during which the Secretariats and Regional Development Councils were created. To implement this innovative process of decentralized management, the government changed the political and administrative structure of the state, by passing a complementary law. Contextually, in 2003, the government created the Secretariats of Regional Development (SRDs) in conjunction with the Regional Development Councils (RDCs). The state of Santa Catarina was then divided into 29 regions, each with both its SRD and its RDC. Their number was expanded to 30 in 2005 and 36 in 2007. According to the Government, this division was meant to change the system of development planning in place, through the administrative decentralization that the reform authorized. As part of this decentralization process, the State has conducted three experiments in development planning, the first two in 2004 and the third in 2006, when the "Plan Catarinense Development" was enacted (after having being designed during the administrative reform of 2005). From the perspective of territorial development, the thesis has revealed a number of obstacles to the implementation of effective change in the genesis, in Santa Catarina, of an innovative model of development (the term is used here mainly to express high levels of human development). The state of the art on which the dissertation is based follows a multidisciplinary approach, both in political sociology and geography, always with a territorial focus. Subsequently, a descriptive analysis of the planning system development in Santa Catarina was performed, in order to understand the perspective from which it was structured, highlighting the mechanisms of decentralization and territorial development an work in this Brazilian state. The results of the dissertation have strengthened the hypothesis that the dynamics of administrative decentralization at work at far from its official purpose which was the promotion of "sustainable territorial development" according to criteria of territorial governance. It appears that the reform was finally put at the service of a conservative, clientelistic political culture, inspired by liberal ideology, going against the central ideas of the federative pact guaranteed by the Brazilian Federal Constitution of 1998. From the perspective of territorial development, the analysis found no evidence of significant changes in the structure of the development of Santa Catarina, due to weak implementation of a development model favouring territorial governance. However, it should consider the innovative aspects of the process implemented in Santa Catarina in the studied period, in terms of systems of territorial development planning. However, one cannot deny the potentials of this process: a deeper analysis of civil society reveals that it is less steeped into partisan political arrangements and has internalized a broader view of the environment. The research was conducted under joint supervision between the Federal University of Santa Catarina and Joseph Fourier University of Grenoble in France, with support from the Doctoral Program College Franco-Brazilian funded by CAPES. During two years (2009 and 2010), the research was held at the PACTE Territories research unit in France (CNRS UMR 5194).

**Keywords:** planning, territorial development, territorial governance, decentralization.

## RÉSUMÉ

La thèse a comme objectif fournir des informations pour une évaluation critique du processus de décentralisation au Brésil, se basant sur l'analyse du système de planification du développement régional dans l'État de Santa Catarina entre 2003 et 2010, période de laquelle a vu création des Secrétariats et des Conseils de Développement Régional. Pour mettre en place ce processus innovant de gestion décentralisée, le gouvernement a modifié la structure politique et administrative de l'Etat, grâce au vote d'une loi complémentaire. Contextuellement, en 2003, le gouvernement a créé les Secrétariats de Développement Régional (SDRs) conjointement avec les Conseils de Développement Regional (CDRs). L'État de Santa Catarina a été divisé en 29 régions, dotée chacune d'un SDR et d'un CDR. Leur nombre a été étendu à 30 en 2005 et 36 en 2007. Selon le gouvernement, cet découpage devait permettre de modifier le système de planification du développement en vigueur, grâce à la décentralisation administrative que cette réforme provoquait. Dans le cadre de ce processus de décentralisation, l'État a ainsi mené trois expériences de planification du développement, les deux premières en 2004 et la troisième en 2006, quand a été mis en pratique le « Plan Catarinense de Développement », établi pendant la réforme administrative de 2005. Du point de vue du développement territorial, la thèse a révélé un certain nombre d'obstacles à la mise en œuvre d'un changement efficace dans la genèse, à Santa Catarina, d'un modèle innovant de développement (terme utilisé ici principalement pour exprimer des niveaux élevés de développement humain). L'état de l'art sur lequel se base la thèse suit une approche pluridisciplinaire, entre la sociologie politique la géographie appliquées au territoire. Par la suite, a été effectuée une analyse descriptive du système de planification du développement à Santa Catarina, dans le but de comprendre la perspective dans laquelle ce dernier a été structuré, en mettant en avant les mécanismes de décentralisation et de développement territorial à l'œuvre à Santa Catarina. Les résultats obtenus par la thèse ont renforcé l'hypothèse selon laquelle la dynamique de la décentralisation administrative dans le but officiel de la promotion d'un « développement territorial durable » selon les critères de gouvernance territoriale a finalement été surtout au service d'une culture politique conservatrice, clientéliste et inspirée par l'idéologie libérale, allant à l'encontre des idées centrales du pacte fédératif garanti par la Constitution fédérale du Brésil de 1998. Du point de vue du développement territorial, l'analyse n'a pas trouvé les preuves de changements importants dans le réaménagement du développement de Santa Catarina, du fait de la faiblesse de l'application d'un modèle de développement favorisant la gouvernance territoriale. Toutefois, il convient de prendre en considération les aspects innovants du processus mis en œuvre à Santa Catarina dans la période étudiée, en termes de systèmes de planification du développement territorial. On ne peut nier également le potentiel de ce processus, dont l'examen ouvre sur une analyse plus approfondie de la société civile, moins imprégnée par les arrangements politiques partisans et ayant intériorisé une vision plus large de l'environnement. La recherche a été menée en cotutelle entre l'Université Fédérale de Santa Catarina et l'Université Joseph Fourier de Grenoble en France, avec l'appui du Programme de Collège Doctoral Franco-brésilien financé par le CAPES. Pendant deux années (2009 et 2010), la recherche a été menée au Laboratoire PACTE-Territoires en France (CNRS UMR 5194).

**Mots-clés:** planification du développement territorial, gouvernance territoriale, décentralisation.

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>CAPÍTULO I – DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: GÊNESE, ANÁLISES E TRANSFORMAÇÕES.....</b>                       | <b>30</b> |
| 1.1 A formação do conceito de Desenvolvimento Territorial .....   | 31        |
| 1.1.1 A ciência regional e sua importância na elaboração do enfoque de Desenvolvimento Territorial.....       | 33        |
| 1.1.2 Sobre a relevância do conceito de espacialidade.....  | 36        |
| 1.1.3 Do espaço à região.....   | 37        |
| 1.1.4 Território: velhos significados para novos conceitos .....  | 41        |
| 1.1.5 O desenvolvimento local: as contribuições da <i>École de Grenoble</i> .....                             | 46        |
| 1.1.6 Do desenvolvimento regional ao territorial .....  | 50        |
| 1.2 A inserção recente da dimensão socioambiental no enfoque de Desenvolvimento Territorial.....              | 55        |
| 1.2.1 O debate sobre Ecodesenvolvimento.....  | 56        |
| 1.2.2 Rumo ao Desenvolvimento Territorial Sustentável.....  | 59        |
| 1.3 Elucidando o conceito de governança territorial .....   | 60        |
| 1.3.1 A formação do conceito de governança .....  | 61        |
| 1.3.2 A emergência da noção de governança territorial .....   | 63        |
| 1.4 Síntese do Capítulo.....  | 64        |
| <b>CAPÍTULO II – FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL .....</b> | <b>67</b> |
| 2.1 O Federalismo como modelo político-organizacional: garantia constitucional .....                          | 67        |
| 2.1.1 Etapas de evolução do federalismo no contexto mundial .....   | 73        |
| 2.2 Descentralização como instrumento de gestão pública .....   | 76        |
| 2.3 Federalismo, descentralização e a questão político-administrativa no Brasil .....                         | 81        |
| 2.4 Pacto Federativo: federalismo e descentralização como instrumentos de gestão .....                        | 87        |
| 2.5 Avaliação de Políticas Públicas e planejamento do desenvolvimento territorial sustentável .....           | 90        |

|  |            |
|--|------------|
| 2.5.1 Enfoque sistêmico de avaliação do ciclo de políticas públicas .....                                      | 96         |
| 2.5.2 Avaliação de políticas públicas no Brasil: um tópico negligenciado .....                                 | 98         |
| 2.6 Síntese do Capítulo .....  | 104        |
| <b>CAPÍTULO III – ANÁLISE CURSIVA SOBRE O SISTEMA DE PLANEJAMENTO CATARINENSE .....</b>                        | <b>106</b> |
| 3.1 O Estado de Santa Catarina: uma breve introdução .....   | 106        |
| 3.2 A evolução do sistema de planejamento catarinense em perspectiva .....                                     | 112        |
| 3.2.1 O associativismo municipal na trajetória do sistema de planejamento do desenvolvimento catarinense ..... | 131        |
| 3.3 A especificidade do sistema político-partidário catarinense .....  | 137        |
| 3.3.1 Notas explicativas sobre a política catarinense .....  | 140        |
| 3.4 As políticas, os planos e o planejamento territorial: o desafio socioambiental em Santa Catarina.....      | 141        |
| 3.4.1 O planejamento ambiental catarinense .....   | 144        |
| 3.4.2 Crise e declínio do modelo catarinense de desenvolvimento .....  | 147        |
| 3.5 Síntese do Capítulo .....  | 151        |
| <b>CAPÍTULO IV: DA DESCENTRALIZAÇÃO À REGIONALIZAÇÃO: UMA PROPOSTA DE PLANEJAMENTO TERRITORIALIZADO? .....</b> | <b>154</b> |
| 4.1 Das eleições de 2002 à concepção do Plano 15.....  | 155        |
| 4.2 De 2003 a 2007: as reformas administrativas.....   | 159        |
| 4.2.1 As SDRs: promotoras de (des)centralização .....  | 162        |
| 4.2.2 A segunda reforma administrativa.....  | 168        |
| 4.3 A reeleição do governador e a terceira reforma administrativa.....   | 173        |
| 4.4 Três planos para três reformas: o MasterPlan, Projeto Meu Lugar e o PCD-2015 .....                         | 182        |
| 4.4.1 O Master Plan .....  | 183        |
| 4.4.2 O Projeto Meu Lugar: transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento .....         | 185        |

|  |            |
|--|------------|
| 4.4.3 Plano Catarinense de Desenvolvimento SC 2015: Visão de futuro para o Estado de Santa Catarina? ..... | 189        |
| 4.5 Síntese do Capítulo.....   | 193        |
| <b>5. CONCLUSÕES.....</b>  | <b>201</b> |
| <b>6. RÉSUMÉ DE LA THÈSE.....</b>  | <b>208</b> |
| <b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>   | <b>221</b> |

## INTRODUÇÃO

# DESCENTRALIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO EM SANTA CATARINA: uma análise sistêmica do período 2003-2010

### I) Problemática

#### Contextualização da situação-problema

Nas últimas quatro décadas, as pesquisas sobre a crise socioambiental planetária passaram a ocupar um espaço cada vez maior no debate sobre o planejamento de estratégias alternativas de desenvolvimento. Inicialmente, por meio da difusão do enfoque de **ecodesenvolvimento** (logo após a Conferência de Estocolmo realizada em 1972) e, posteriormente, por meio da sua reelaboração inspirada no debate sobre **dinâmicas territorializadas de desenvolvimento sustentável (DTS)**. Mais recentemente, no bojo dos estudos sobre a viabilidade do enfoque de **DTS**, emergiu a preocupação pela análise das condições de viabilidade de processos de construção de sistemas inovadores de **governança territorial**.

Por outro lado, seria importante salientar, que ambas as abordagens pressupõem a crise do modelo de produção *fordista* e o redesenho do papel do Estado no planejamento do desenvolvimento (ARRIGHI, 1996; WALLERSTEIN, 2002). Como se sabe, a partir dos anos 1970, o *fordismo* começou a entrar em declínio. Seus preceitos centrais foram abalados, notadamente pela crise do petróleo, que levou a um aumento considerável dos custos de produção industrial. A partir desta perspectiva, o planejamento do desenvolvimento começou a ser repensado, algo que não ocorria desde a Segunda-Guerra mundial. Foram incluídas outras variáveis nas análises mais abrangentes do planejamento, não somente as de cunho econômico-monetários mas, também, aquelas que articulam o plano à sua implementação – a saber, entre outras, a organização administrativa e burocrática, o planejamento financeiro e orçamentário, a cultura política e sua influência na dinâmica das instituições vigentes (MINDLIN LAFER, 1975).

Paralelamente, entrou em cena o debate sobre os limites do crescimento material (MEADOWS, 1972). A crise econômica em escala mundial requeria medidas que atenuassem não somente os problemas relacionados ao crescimento econômico e ao enfraquecimento do *welfare state* mas, também, medidas de enfrentamento dos graves sintomas de uma crise socioambiental de escopo planetário. Neste sentido, a Cúpula da Terra, realizada no Brasil em 1992, também conhecida como Rio-92, reaqueceu o debate sobre critérios de sustentabilidade e reforçou sua importância no planejamento governamental, principalmente, por meio da noção de **Agenda 21**<sup>1</sup>.

No caso brasileiro, durante o regime militar, o planejamento do desenvolvimento foi direcionado no sentido do estímulo à industrialização e à produção agrícola, com ações de curto prazo. A Constituição Federal de 1988 (CF/88)<sup>2</sup> oportunizou mecanismos que passaram a estimular a participação da sociedade civil e favoreceram o aprofundamento dos debates acadêmicos sobre suas ferramentas de planejamento do desenvolvimento, como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com o PPA e a LRF, o planejamento do uso dos recursos públicos passou a ser uma das discussões centrais dos gestores governamentais. A participação da sociedade civil no debate sobre a elaboração de políticas públicas passou a ocupar espaço privilegiado na reconstrução dos sistemas de planejamento governamental.

Entre outros instrumentos, o PPA, por meio da legislação orçamentária, assegurava, de certa forma, a preocupação com a continuidade da execução dos planos de desenvolvimento. A sociedade civil passou a ser considerada – em tese – como instância de co-decisão e controle. Por outro lado, emergiu com mais nitidez a necessidade de se integrar os planos de governo, nos três níveis de organização federativa (União, Estados e Municípios).

No nível federal, os dois primeiros PPAs foram realizados, sistematicamente, nos mandatos do Governo Fernando Henrique Cardoso (1996-2003), com o objetivo principal de promover a integração regional, por meio do projeto Brasil 2020. Posteriormente, no decorrer da primeira gestão do Governo Lula da Silva (2003-2006), o PPA foi centrado na promoção do crescimento econômico com maior participação e inclusão social. Na segunda gestão do

---

<sup>1</sup> A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Fonte: Ministério do Meio Ambiente: Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=575>. Acessado em 06/07/2011.

<sup>2</sup> Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acessado em: 22 de Junho de 2011.

Governo Lula (2007-2010), prevaleceu a preocupação com a redução das desigualdades regionais, além do combate simultâneo à fome, à pobreza e ao desemprego.

Vale a pena salientar ainda que a preocupação com as desigualdades regionais sempre fez parte do planejamento do desenvolvimento brasileiro, desde os anos 1950. No entanto, nos últimos 20 anos, os dispositivos legais criados pela CF/88 catalizaram o debate sobre **dinâmicas territoriais**, entendidas como inovações no campo da gestão pública.

### **A especificidade do cenário catarinense**

Assim como em outros Estados brasileiros, em Santa Catarina, nas últimas quatro décadas, pode ser constatado um quadro de fragilidades e descontinuidades na promoção de programas de governo. As iniciativas governamentais têm se mostrado tímidas e marcadas pela setorialização e pela fragmentação das ações efetivadas em nome do chamado **modelo catarinense de desenvolvimento**. Este termo foi cunhado pelas elites catarinenses para caracterizar a trajetória da formação progressiva de um padrão de qualidade de vida considerado acima da média em relação ao restante do país, além de ressaltar a diversidade produtiva e a capacidade de iniciativa do empresariado catarinense (CEAG, 1980; MICHELS, 1998; HERING, 1987; RAUD, 1998, 1999; 2000; VIEIRA, 2002).

Os estudos realizados pelo Centro de Assistência Gerencial de Santa Catarina (CEAG, 1980), mostravam que a economia catarinense seria periférica, configurada pela relação de dependência comercial com outros Estados, principalmente do eixo Rio de Janeiro – São Paulo. Na opinião de Hering (1987), o Estado catarinense teria encontrado no mercado interno, favorecido pelo isolamento das diversas regiões, e no dinamismo do imigrante europeu, as bases do seu suposto sucesso econômico. Por outro lado, Raud (1999) sustentou a tese segundo a qual o processo de desenvolvimento socioeconômico do Estado de Santa Catarina foi condicionado, sobretudo pela sua trajetória de colonização, pela especificidade do contexto histórico-geográfico e da formação de núcleos urbanos, pela predominância da pequena propriedade rural e pelo perfil descentralizado da produção industrial. Todavia, no aprofundamento deste debate ao longo da última década, emergiu a constatação de um sintoma de esgotamento do **modelo catarinense – não somente do ponto de vista socioeconômico, mas, também, da perspectiva socioambiental** (VIEIRA, 2002; VIEIRA; CUNHA, 2002; LENZI, 2000; MICHELS, 1998).



Do ponto de vista do resgate da trajetória de evolução do sistema de planejamento do desenvolvimento, até os anos 1950 predominavam as diretrizes organizacionais verticalizadas, gerenciadas pelos regimes militares e concentradas na capital federal. O primeiro passo para se pensar o sistema de planejamento do desenvolvimento no Estado surgiu, na década de 1960, por iniciativa do governador Celso Ramos. A equipe técnica do governo do Estado criou o **Plano de Metas do Governo (PLAMEG)**. Até, praticamente o final dos anos 1970, o planejamento do desenvolvimento estadual era marcado pela forte intervenção governamental. Paralelamente, surgiram as primeiras instituições de escopo regional – entre elas, as associações de municípios, os Fóruns de Desenvolvimento Regional (FDR) e os Comitês de Bacias Hidrográficas.

Até o início dos anos 1980, o Estado de Santa Catarina teve seu sistema de planejamento baseado no ideário desenvolvimentista, praticamente atrelado ao governo federal. Com a abertura democrática, nos final dos anos 1980, Pedro Ivo Campos (1987-1990) <sup>3</sup> assumiu o governo do Estado. Sua plataforma de campanha foi construída a partir de seminários regionais, com a participação da sociedade civil e da Federação da Indústria do Estado de Santa Catarina (FIESC). Esses seminários contribuíram para impulsionar o debate sobre a inserção consistente da dimensão socioambiental no sistema de planejamento. Vale a pena lembrar que o Governo Pedro Ivo Campos permaneceu vinculado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido político que representava, naquela época, uma das maiores forças opositoras ao regime militar no Brasil.

Entre 1991 e 1994, o Estado foi governado por Vilson Kleinübing, que se destacou pelos investimentos concentrados na promoção do desenvolvimento social, além de incentivos fiscais e aberturas de linhas de crédito às empresas catarinenses. Na gestão posterior, o plano de governo de Paulo Afonso Vieira (1995-1998), também vinculado ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), elegeu quatro áreas de intervenção prioritárias: cidadania, agricultura, criança e modernização. Assim como no governo de Pedro Ivo, foi intensificado o diálogo com a sociedade civil – principalmente com as Associações de Municípios, mas poucos resultados concretos foram obtidos. A mesma tendência caracterizou o governo de Esperidião Amin, no período de 1999 a 2002.

---

<sup>3</sup> Não chegou a completar seu mandato, falecendo em 27 de fevereiro de 1990. Assumiu, então, o vice-governador, Casildo Maldaner, que se destacou pela proteção ao meio ambiente.

Não obstante, Siebert (2001) aponta os governos da década de 1990 como aqueles mais interessados na dinamização do setor de planejamento público. Na época, foram instituídas as regiões metropolitanas e intensificadas as parcerias envolvendo o governo estadual, as associações de municípios e os FDR. Apesar do *slogan* da preservação ao meio ambiente constar nas diretrizes de praticamente todos os programas de governo, as ações concretas indicam a ausência de vontade política no sentido do enfrentamento consequente da problemática socioecológica.

Para alguns estudiosos do cenário catarinense, sobretudo a fragilidade do sistema de planejamento, a visão economicista de curto prazo, a intensificação dos processos de degradação socioecológica e a hegemonia das elites conservadoras constituem os condicionantes estruturais do processo de exaustão progressiva do citado **modelo catarinense de desenvolvimento** (VIEIRA; CUNHA 2002; LENZI, 2000; THEIS 2000; MICHELS 1998).

### **O contexto de instituição dos Planos de Governo**

Para o período compreendido entre 2003 a 2006, correspondendo à primeira gestão do governador Luiz Henrique da Silveira (LHS) a campanha eleitoral colocou em primeiro plano o enfrentamento da crise do modelo de planejamento dominante, enfatizando suas características oligárquicas e clientelísticas, privilegiando a capital do Estado, Florianópolis.

Além dos problemas estruturais do sistema de planejamento, LHS destacava em seus comícios a baixa competitividade industrial do Estado frente aos novos mercados, os efeitos da crise econômica mundial e o fluxo migratório de produtores rurais do centro-oeste para as regiões mais dinâmicas, localizadas no litoral norte, notadamente. O combate a estes problemas representavam o eixo central do assim chamado **Plano 15 – Por Toda Santa Catarina**<sup>4</sup>.

Neste sentido, o ponto-chave recaiu na denúncia da centralização das decisões político-administrativas na capital. Para tanto seria necessário implantar um governo modernizador, capaz de estabelecer um contato mais direto com os cidadãos, pela via da descentralização

---

<sup>4</sup> Além de fazer uma alusão ao número do PMDB junto ao TSE, o número 15 representava as ações constantes no plano de governo: desenvolvimento econômico, rural e pesqueiro, tecnológico, urbano e habitação popular, educação, cultura, saúde, esportes, bem estar social, saneamento básico e meio ambiente, modernização do Estado e servidor público, lazer e turismo, segurança pública, energia, transportes e obras. Disponível em: <http://www.sc.gov.br/conteudo/governo/paginas/planodegoverno04.htm>. Acessado em 24 de maio de 2011.

político-administrativa. Dessa forma, a plataforma eleitoral contemplou a criação das Secretarias Regionais de Desenvolvimento (SDRs) e Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs). Nos termos do Plano 15, “[...] a descentralização do governo propiciaria uma maior participação da sociedade e facilitaria a formulação e gestão de políticas para a redução das desigualdades” (PLANO 15, 2003, p. 05).

Na primeira etapa de reforma administrativa, ocorrida em meados de 2003, foram instituídas 29 SDRs<sup>5</sup>. Em cada uma delas, um CDR atuaria como “[...] um nível intermediário de Governo, responsável pelo planejamento regional, execução das ações governamentais e articulação público-privada” (PLANO 15, 2003, p. 05).

As SDRs passaram a ser gerenciadas pelos Secretários de Estado do Desenvolvimento Regional, nomeados diretamente pelo governador e indicados por partidos e políticos da base aliada, assim como os demais cargos gerenciais das Secretarias.

A partir de 2004, o processo de descentralização começou a contar com a parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Projeto **Meu Lugar**<sup>6</sup>. Voltado para a promoção da regionalização e da descentralização do processo de desenvolvimento, o Projeto Meu Lugar destacava a construção de planos de desenvolvimento regional (PDRs) centrados na participação da população, na gestão social e na consolidação de identidades territoriais, além da elaboração de programas capazes de valorizar os produtos e serviços locais<sup>7</sup>.

Em 2005, a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão (SPG) realizou uma avaliação de desempenho e um balanço dos dois primeiros anos de funcionamento das SDRs<sup>8</sup>. Resultou daí a segunda reforma administrativa<sup>9</sup>, que expandiu o número de SDRs e condicionou a elaboração do **Plano Catarinense de Desenvolvimento**, ou (PCD)<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Houve mais duas alterações na reforma administrativa, por força das Leis Complementares (LC) nº 284 de 28 de Fevereiro de 2005 e LC nº 381 de 07 de Maio de 2007, incluindo mais 07 SDRs, na estrutura administrativa do Estado, totalizando 36 SDRs. Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br> Acessado em 26 de Maio de 2010.

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.cidadefutura.com.br/meulugar/metodologia.htm>. Acessado em 26 de Maio de 2010.

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=419&lay=apu>. Acessado em 26 de Maio de 2010.

<sup>8</sup> No mesmo ano, o Ministério do Planejamento realizou um diagnóstico da gestão pública do país, apontando as fragilidades do sistema de planejamento do desenvolvimento nacional, principalmente do planejamento territorial. Este diagnóstico foi realizado pelo Ministério do Planejamento e apontou algumas falhas estruturais no sistema de planejamento, principalmente, das regiões mais desfavorecidas do país, no que resultou no segundo mandato do Governo Lula, o **Programa Territórios da Cidadania**. Disponível em: <http://www.ministeriodoplanejamento.gov.br>. Acessado em 25 de Maio de 2010.

Desde a década de 1960, com o PLAMEG, o Estado não havia conhecido um processo tão drástico de reestruturação da maneira de pensar o sistema de planejamento do desenvolvimento. Pela primeira vez, na administração pública estadual brasileira, um Estado federado passou a ter sua organização político-administrativa descentralizada e regulamentada por uma Legislação Estadual própria<sup>11</sup>. Parece, assim, inegável que esta nova reforma administrativa norteada pela diretriz da descentralização<sup>12</sup>, deva merecer um exame criterioso de seus impactos até o momento.

Da perspectiva de elucidação de contradições, 02 (dois) exemplos fatídicos chamam a atenção e podem ser aqui mencionados. Por um lado, os conflitos gerados pela sobreposição do recorte territorial das SDRs em relação às outras divisões já institucionalizadas e reconhecidas pela população<sup>13</sup>. Por outro, o fato delas possuírem aproximadamente 400 cargos gestores ocupados com base em critérios político-partidários e não técnicos (DAMO, 2006; BUTZKE, 2007; FILIPPIM e ABRUCIO, 2010).

Em 2006, representando uma coligação que envolvia os maiores partidos políticos catarinenses, sendo o PMDB, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o PFL (Partido da Frente Liberal, hoje denominado DEM – Democratas), além de outros partidos menores, LHS venceu as eleições em segundo turno para o mandato 2007-2010. O candidato derrotado foi novamente o ex-governador Esperidião Amin, do Partido Progressista (PP).

---

<sup>9</sup> Foi designado o **Programa Cícero** – Modernização e Fortalecimento da Gestão do Estado. Esta equipe, formada por representantes de diferentes Secretarias de Estado, mais representantes de partidos políticos da base aliada. Sua responsabilidade seria a de realizar um diagnóstico e propor ações que transformassem o Estado em um promotor mais dinâmico do desenvolvimento, aprofundando o processo de descentralização e promovendo a eficiência dos serviços prestados ao cidadão. Fonte: Lei Complementar nº 284 de 28 de Fevereiro de 2005. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br>. Acessado em 26 de Maio de 2010.

<sup>10</sup> Fonte: Lei Complementar nº 284 de 28 de Fevereiro de 2005 – Artigo 10 – parágrafo 1º, alínea 1. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br>. Acessado em 26 de Maio de 2010.

<sup>11</sup> Fonte: Lei Complementar nº 284 de 28 de Fevereiro de 2005. Disponível em <http://www.pge.sc.gov.br>. Acessado em 04 de Maio de 2011.

<sup>12</sup> Nos estudos sobre a gestão pública, a descentralização e a desconcentração são termos parecidos, porém utilizados de forma confusa. A desconcentração se configura na capacidade de decisão é transferida de um nível hierárquico para outro, dentro de um mesmo organismo. A descentralização se configura na criação de um ente distinto daquele do qual vai se transferir à capacidade decisória, e isso supõe a concessão de personalidade jurídica própria, de recursos e normas de funcionamento (BOISIER, 1994).

<sup>13</sup> Podem ser citados os Fóruns de Desenvolvimento Regional, as agências de desenvolvimento, as associações de municípios, as gerências estaduais de saúde e educação, os comitês de bacias hidrográficas e as regiões metropolitanas, como exemplos de recortes territoriais anteriores as SDRs. Em sua dissertação de mestrado, Damo (2006) encontrou 27 recortes regionais que abrangiam setores administrativos diferenciados no Estado.

No rol dos principais argumentos de campanha constavam: i) a descentralização proporcionada pela criação das SDRs; ii) o aumento do Produto Interno Bruto (PIB), que na verdade, seguiu a mesma tendência do PIB brasileiro<sup>14</sup>; iii) a baixa migração interna em direção ao litoral; e iv) uma maior elevação do nível de participação da sociedade civil. Mas o novo **Plano 15 – A Mudança Contínua**, sofreu poucas modificações em relação ao Plano anterior.

Uma das primeiras ações empreendidas no decorrer da segunda gestão foi a efetivação da terceira reforma administrativa<sup>15</sup>, instituindo mais 06 (seis) SDRs, totalizando 36 Secretarias. Foram também redefinidas suas estruturas e as funções das Secretarias de Estado centrais, localizadas na capital. As SDRs passaram a ser as executoras dos PDRs, atuando como articuladoras do processo de criação e dinamização de **territórios de desenvolvimento** (SANTA CATARINA, 2007). O aumento do número de SDR acarretou, por consequência, em um aumento do número de cargos, além das despesas, principalmente de custeio da estrutura governamental e da folha de pagamento dos servidores e funcionários públicos.

Em síntese, o segundo mandato do governo LHS representou, assim, uma tentativa de fortalecer o processo de descentralização, além da introdução de planos de desenvolvimento, como o PCD. Este último tinha como objetivo principal, “[...] tornar Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica, promovendo a equidade entre pessoas e entre regiões” (PCD-2015, p. 03, 2007).

Um fato que chama a atenção no programa geral do PCD, diz respeito ao reforço da dimensão socioecológica, vista como um dos pilares de construção de estratégias de um desenvolvimento regional sustentável para o Estado. Nos termos do PCD,

[...] a definição das estratégias voltadas para o pleno desenvolvimento de Santa Catarina deve levar em consideração o uso responsável dos recursos naturais. A internalização do princípio do respeito ao meio ambiente deve ser objeto de todas as políticas setoriais como forma de elaborar e implantar um novo modelo de desenvolvimento, no qual as potencialidades regionais possam ser realizadas de forma solidária, procurando manter a qualidade de vida das futuras gerações (PCD, p. 03, 2007).

---

<sup>14</sup> Em 2003, Santa Catarina respondia por 3,9% do PIB do país. O índice se manteve praticamente inalterado em todo o 1º mandato e em 2006, ano da campanha de reeleição, o Estado ainda respondia pelos mesmos 3,9% do PIB nacional. Fonte: IBGE. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2008/defaultrepond\\_zip.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2008/defaultrepond_zip.shtm). Acessado em 18/06/2010.

<sup>15</sup> Fonte: Lei Complementar nº 381, de 07 de Maio de 2007. Disponível em <http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>. Acessado em 26 de maio de 2011.

Ao mesmo tempo, o texto privilegiava a concretização de “[...] uma economia forte e estável, com níveis de produtividade e competitividade compatíveis com as exigências do mercado internacional, criando oportunidade para todos” (PCD, p. 03, 2007).

A contradição ilustrada entre esses dois pontos faz emergir a necessidade de uma melhor elucidação das estratégias indicadas nas duas gestões de LHC para a reorientação do sistema de planejamento do desenvolvimento catarinense. Ao mesmo tempo em que propõe uma internalização mais efetiva da dimensão socioambiental, o plano destaca a importância de se intensificar a dinâmica produtiva nos três setores econômicos, para atender as exigências do mercado internacional no atual cenário de globalização.

É neste sentido que a busca de compreensão do processo de descentralização e regionalização implementados pelo Governo de Luiz Henrique da Silveira entre os anos de 2003 e 2010, visto como uma proposta de política pública de planejamento governamental e gestão territorializada do desenvolvimento de Santa Catarina, foi assumida como objeto de pesquisa que permitiu a elaboração desta tese.

## **II) Enfoque analítico**

### **Notas introdutórias sobre a temática da avaliação de políticas públicas de desenvolvimento regional**

A incorporação da análise de dinâmicas territoriais de desenvolvimento no quadro teórico do ordenamento territorial reflete a necessidade de uma compreensão mais profunda dos efeitos gerados pela implementação de programas e políticas públicas de desenvolvimento no atual cenário de globalização econômica e cultural.

A partir da segunda metade do século XX, a necessidade de especificar as ações governamentais em prol do desenvolvimento econômico passou a ganhar contornos próprios, no âmbito de disciplinas específicas. É nesse contexto que as políticas públicas, em seu caráter mais geral, passaram a se fazer presentes, principalmente, no campo de estudos da sociologia política, do direito e da administração pública.

Atualmente, os estudos centrados no binômio **planejamento e políticas públicas** se fazem presentes em praticamente todas as áreas do conhecimento, seja aplicando modelos

teóricos ou analisando os resultados práticos, tanto de planos de governos como de programas governamentais específicos. Neste sentido, os enfoques analíticos de processos decisórios no campo das políticas públicas vêm incorporando cada vez mais as diretrizes de integração interdisciplinar.

Apesar das influências político-eleitorais serem mais controláveis durante o processo de análise de uma política pública ou de um programa social do que na fase de execução, os resultados obtidos podem servir a determinados grupos com interesses político-eleitorais específicos (ARRETCHE, 2006). Neste sentido, os movimentos sociais e a sociedade civil organizada, na condição de formadoras de opinião públicas, são importantes instrumentos de fiscalização e democratização dos resultados das avaliações, sejam elas realizadas pelo governo ou por terceiros.

No Brasil, os estudos mais sistematizados sobre as políticas públicas surgiram no período de transição do regime militar para a democracia, entre o final dos anos 1970 e o final dos anos 1980. A literatura dessa época privilegiava os estudos relacionados às ações do Estado, por meio de explicações macro descritivas e influenciadas por orientações, sobretudo marxistas e estruturalistas (HOCHMAN, *et. al.*, 1997)

O sistema de proteção social e as políticas sociais herdadas do regime autoritário (militar), consituíram a base das pesquisas sobre o assunto no País. Para Almeida (2007, p. 09), “[...] buscava-se entender o sentido, as possibilidades e obstáculos às iniciativas de mudança, inscritas na nova Constituição, ou simplesmente resultantes da decisão dos governos”.

A partir da segunda metade dos anos 1980, o processo de democratização e a ideia de se reformar o Estado impulsionaram os trabalhos para um esforço analítico de se pensarem as políticas públicas, de forma setorial, por meio do processo de descentralização do Estado, que estava no bojo da CF/88.

Nos anos 1990, a agenda de pesquisas sobre políticas públicas concentrou o foco nos processos decisórios, e as análises privilegiavam a compreensão das suas relações com as instituições políticas e com o planejamento técnico do Estado. Assim, “[...] nesse contexto, ganharam destaque, no Brasil, as análises mais voltadas para as transformações, tais como a descentralização, as reformas de políticas específicas, o poder local, a emergência de novos formatos de participação política, etc.” (HOCHMAN, *et. al.* 1997, p. 15).

A literatura sobre a problemática do planejamento do desenvolvimento reconheceu, tardiamente, ainda na década de 1990, a importância da dinâmica de formulação de políticas públicas. Isto ocorreu segundo Oliveira (2006, p. 276), “[...] porque os estudiosos de políticas públicas tinham um viés tradicional das ciências políticas, tendo um foco de análise nos processos legislativos ou administrativos do Executivo”.

No caso brasileiro, a CF/88, por meio da descentralização das políticas sociais e fiscais, atribuiu aos Estados e municípios a prerrogativa de executarem suas políticas setoriais, ficando a cargo do Ministério Público e dos Tribunais de Contas a sua fiscalização. É importante ressaltar o espaço e a importância que cabem aos governos em responder às demandas por políticas públicas e o seu papel na definição, implementação, controle e fiscalização das mesmas (SOUZA, 2006).

No entanto, ainda é baixo o número de programas de políticas públicas acompanhadas e avaliadas pelos órgãos fiscalizadores. Entre outros fatores, a descontinuidade de governos, a sobreposição de competências entre as esferas governamentais e os interesses específicos de determinados grupos políticos, constituem-se nos principais entraves à avaliação e ao seu monitoramento (RUA, 2009).

No Brasil, os estudos sobre a avaliação de políticas públicas, mais especificamente, daquelas voltadas ao desenvolvimento regional, constituem um campo de estudo ainda incipiente. A partir do ano 2000, juntamente com a aplicação do PPA no planejamento das ações governamentais, começaram a emergir pesquisas e análises mais correntes sobre o planejamento do desenvolvimento. No entanto, os estudos com perfil sociopolítico ainda são tímidos, se comparadas àqueles de perfil socioeconômico.

Na opinião de Oliveira (2006, p. 273), “[...] o planejamento em políticas públicas tem de ser visto como um processo, e não como um produto técnico, somente”. No caso brasileiro, “[...] temos longas décadas de experiências fracassadas de planejamento, com planos mirabolantes ou megalômanos, que no papel funcionam, mas não na prática, onde alcançam resultados decepcionantes ou desastrosos” (OLIVEIRA, 2006, p. 273).



## Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento territorial sustentável

Por ocasião da Conferência de Estocolmo, em 1972<sup>16</sup>, chegou-se à conclusão que o planeta não suportaria os impactos das curvas exponenciais de crescimento demográfico, e dos modos dominantes de apropriação dos recursos naturais. Foi neste momento que o **enfoque de ecodesenvolvimento** ganhou projeção internacional. A intenção era acentuar a importância da dimensão socioambiental do desenvolvimento, decorrente de uma concepção sistêmica das estruturas e das relações sociedade – natureza que marcavam o cenário das perspectivas e estratégias de desenvolvimento para a época (VIEIRA, 1993).

Com a divulgação do Relatório *Brundtland*<sup>17</sup>, em 1987, as preocupações com a intensificação da crise socioambiental mundial tornaram-se mais agudas. A questão estava centrada na necessidade de **responder às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responderem às suas**, implicando “[...] a necessidade de reaquecer a discussão em escala internacional sobre a caracterização precisa do critério de sustentabilidade” (VIEIRA, p. 24, 1993).

No entanto, foi com a Cúpula da Terra, realizada no Brasil, em 1992, que a forma de pensar os sistemas de planejamento do desenvolvimento, incluindo a dimensão socioambiental, ganhou maior visibilidade.

A elaboração do conceito de Agenda 21, no sentido de uma estratégia mundial de enfrentamento da crise socioecológica trouxe à discussão novos aportes para o esforço de pensar o planejamento e a gestão do desenvolvimento. Resgatando as conclusões dos relatórios anteriores, tratava-se de promover o enfrentamento consequente dos bolsões de pobreza, a promoção dos direitos humanos, a equidade social e a participação do Terceiro Setor e da iniciativa privada na busca de alternativas de desenvolvimento sensíveis à crise.

No Brasil, entre outros aspectos, o ideário da Agenda 21 pareceu reforçar as novas formas de interação entre o Estado e a sociedade civil organizada, que já haviam sido colocadas pela CF/88. Dessa forma, a população “[...] começa a dispor de novas modalidades de apropriação de recursos locais, numa dinâmica complexa onde passam a ser redefinidas as articulações entre os vários níveis de governo, bem como entre os níveis local e global” (RAUD, 1998, p. 255).

---

<sup>16</sup>Disponível em: <http://www.sustainer.org/pubs/limitstogrowth.pdf>. Acessado em 05 de Junho de 2010.

<sup>17</sup>Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>. Acessado em 07 de Junho de 2010.

Este ideário tornou-se um parâmetro a ser incorporado às ações voltadas à superação do modelo de desenvolvimento baseado na ideologia economicista, que já vinha sendo disseminado, desde os anos 1980, à margem das pesquisas sobre Arranjos Produtivos Locais (APLs) desenvolvidas, em grande parte, pela *École de Grenoble* (PECQUEUR, 1989, 1996, 2000; COURLET, 1994, 2001, 2002). Estas pesquisas permitiram balizar o debate sobre as inovações introduzidas pela formação dos distritos industriais italianos, reforçando a importância de um novo conceito de território e contribuindo para a sistematização do conceito de **desenvolvimento territorial (DT)**.

Estas análises permitiram descobrir os chamados atributos de proximidade que, somados à solidariedade existente entre atores sociais envolvidos, começaram a ser vistos por meio da perspectiva da **socioeconomia do desenvolvimento** territorial (SACHS, 1986, 2009).

A tese defendida pela *École de Grenoble* é a de que a construção de uma dinâmica territorial capaz de envolver o conjunto de *stakeholders* e mobilizar recursos ativos específicos em cada território constituiria, além de uma força contra-hegemônica face aos efeitos destrutivos do processo de globalização, um **novo estilo de desenvolvimento** (SACHS, 1986; 2009; PECQUEUR, 2000, 2007; ABDELMALKI; COURLET, 1996; COURLET, 2002).

Segundo Tonneau e Vieira (2006), o potencial contra-hegemônico do enfoque de desenvolvimento territorial reside no fato dele conjugar os princípios da governança territorial e do reforço da endogeneidade das dinâmicas produtivas. Além disso, a análise de políticas, programas e projetos inspirados neste enfoque incorpora a preocupação pela elucidação das conexões envolvendo as múltiplas escalas espaciais e temporais – um tópico que vem sendo aprofundando desde os anos 1990 pelos estudiosos da **Teoria de Sistemas Complexos** aplicada à gestão de recursos naturais de uso comum (BERKES, 2005).

Assim, as dinâmicas territoriais do desenvolvimento, vistas como um dos problemas atuais de pesquisa passíveis de serem compreendidos por meio de uma perspectiva sistêmica – transdisciplinar – têm favorecido a abertura de novas pistas de aprofundamento da teoria do planejamento regional. Neste sentido,

[...] o enfoque territorial do desenvolvimento permite-nos incorporar às análises do espaço, o tempo e os aspectos sócio-culturais, elementos geralmente ausentes ou tratados de forma simplista nos modelos abstratos e supostamente universais da economia tradicional (RAUD, 1998, p. 255).

Paralelamente, após a Segunda Guerra Mundial, os estudos sobre as transformações ocorridas nos territórios, especialmente aqueles afetados pelos conflitos, ganharam contornos mais definidos. As políticas públicas de planejamento do desenvolvimento regional passaram a ensejar respostas de curto prazo para os mais diversos problemas de ordenamento territorial, necessitando assim a formação de um campo de estudos próprio, capaz de perpassar os limites dos argumentos explicativos fornecidos principalmente pelas ciências humanas e sociais aplicadas (ISARD, 1975, BENKO, 1998).

Neste contexto, particularmente na Europa e nos Estados Unidos, os estudos sobre a região passaram a dispor de novos instrumentos de sistematização, ajustados ao perfil de uma **Ciência Regional**, definida como,

*[...] une discipline Carrefour – où nombreux sont ceux qui passent, mais peu s’y arrêtent –, situé au croisement des sciences économiques, de la géographie, de la sociologie, des sciences politiques, du droit, de l’urbanisme et même de l’anthropologie*<sup>18</sup> (BENKO, 1998, p. 03).

No entanto, assim como boa parte dos estudos sobre o desenvolvimento regional, apesar de a ciência regional apresentar um volume expressivo de estudos de caso, parece ser consensual o pressuposto segundo o qual “[...] pouca atenção tem sido concedida até agora ao tratamento dos imensos desafios suscitados pela eclosão da crise socioambiental e à recuperação da vasta literatura acumulada versando sobre o nexo *ambiente & desenvolvimento*” (VIEIRA, p. 27, 2009).

Vale a pena ressaltar aqui que, no Brasil, foi somente após a Cúpula da Terra, em 1992, que a relação entre **desenvolvimento & meio ambiente** passou a dispor de maior visibilidade na academia, principalmente por meio da proliferação de estudos de caso, além do impulso dado pela aplicação da nova legislação ambiental, regulamentada pela CF/88.

O conceito de **desenvolvimento sustentável**, além de fazer parte do jargão das políticas de planejamento do desenvolvimento, contribuiu mais concretamente com sistemas alternativos de planejamento e gestão, o que já se vinha fazendo, de maneira ainda esporádica e fragmentada, em nome do enfoque de ecodesenvolvimento (ANDION, 2007).

Em um cenário de crise socioambiental planetária, os adeptos do desenvolvimento

---

<sup>18</sup> Tradução livre do original em francês: “É uma disciplina com vários caminhos – muitos passam por ela, mas poucos se fixam –, situada no cruzamento das ciências econômicas, das ciências políticas, do direito, do urbanismo e até mesmo da antropologia”.

sustentável passaram a reenfatar a necessidade de se experimentar estratégias alternativas de planejamento do desenvolvimento, ao mesmo tempo participativas, ecologicamente prudentes, socialmente incluídas e sensíveis às características específicas de cada contexto territorial (VIEIRA, 2009).

Assim, o novo conceito de territorialidade torna-se um importante atributo para explicar as dinâmicas de desenvolvimento que levam em conta a transversalidade das ações voltadas para a internalização da dimensão socioecológica no campo do planejamento e gestão governamental.

Isso abre espaço para a discussão sobre o significado do enfoque de DTS, entendido como uma proposta de **análise sistêmica – prospectiva** que complexifica o debate sobre desenvolvimento territorial, impulsionado pela *École de Grenoble*. Neste sentido, o DTS transcende as abordagens clássicas de promoção do enfoque de desenvolvimento regional, principalmente relacionadas à preocupação pelo enfrentamento consistente dos condicionantes estruturais da crise planetária socioambiental (CAZELLA, 2006; CARRIÈRE; CAZELLA, 2006; VIEIRA, 2006; 2009; 2010).

O conceito de território que passou a ser utilizado designa, de maneira geral, um espaço físico definido e delimitado por e a partir das relações sociais nele existentes. (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). Os critérios utilizados para sua aplicação na pesquisa empírica podem ser os mais diversos, englobando desde as representações sociais, de caráter subjetivo, até ações concretas, que envolvem a geração de produtos específicos. O importante é que o território possa ser reconhecido externamente, por meio da sua representação simbólica e da identidade sociocultural específica por ele representada (BOURDIEU, 1980).

Segundo Raud (1998, p. 255), “[...] o que está em jogo é o reconhecimento do papel desempenhado pelo território, visto como um espaço de interação entre atores sociais que favorece a emergência de dinâmicas coletivas”. Assim, o território é muito mais um campo social, representado pela sociedade civil e pelo Estado, do que algo localizado e que se configura geograficamente em uma escala territorial. Neste sentido, Carrière e Cazella (2006, p. 33) definem o território como “[...] o resultado da confrontação dos espaços individuais dos atores nas suas dimensões econômicas, socioculturais e ambientais”.

Por implicação, um território não coincide geralmente com os recortes político-administrativos convencionais. Para Pecqueur (2005a, 2009), existem basicamente, dois tipos de território: *le territoire donné*, que representa o recorte feito pelo Estado, tido como

institucional e *le territoire construit*, que resulta de um processo de construção social dos atores envolvidos. No segundo caso, o território é constatado *a posteriori*, o que significa dizer que ele não existe em todo lugar.

Na caracterização dos principais critérios que definem um dado território, Pecqueur (2000, p. 208) pontua que «[...] *s'agit d'un ailleurs qui déborde le marché jusqu'alors considéré comme seul moyen de coordination et qui remet en question les échelles habituelles de la réflexion économique quand elle cherche à prendre en compte l'espace*»<sup>19</sup>

Neste sentido, os seus principais trabalhos (PECQUEUR 2000, 2005, 2006, 2009) sobre a concepção de **desenvolvimento local** tornaram-se, principalmente na última década, uma das grandes contribuições no entendimento do planejamento das políticas regionais de desenvolvimento territorial. Dentre as lições trazidas por Pecqueur em relação ao que já se conhecia sobre a problemática do desenvolvimento local, uma das mais relevantes sugere a necessidade de se levar em conta não somente a especificidade das condições locais, mas, além disso, as ações concretas de atores territorializados e capazes de potencializar as dinâmicas de apropriação do potencial de desenvolvimento existente em sentido *bottom-up*.

Todavia, para as finalidades deste trabalho, é importante enfatizar que entre os avanços mais significativos ocorridos no debate internacional sobre a questão das condições de viabilidade do enfoque de desenvolvimento territorial, nas últimas duas décadas, encontra-se à inclusão da dimensão socioambiental nas análises das dinâmicas territoriais de desenvolvimento.

A ideia de desenvolver um território específico alinhando todas as suas potencialidades econômicas, políticas, sociais e culturais que possibilitem uma internalização efetiva da dimensão socioambiental passou a ser considerada como uma opção emergencial e incontornável face aos impasses gerados pelo agravamento tendencial da crise socioambiental – mesmo se levado em conta as reformas operadas em nome do capitalismo verde (SACHS, 1986; VIEIRA, 1992, 2006, 2009, 2010).

No entanto, o processo de sistematização do conceito de DTS encontra-se ainda em estágio embrionário, pressupondo a integração de duas linhas de reflexão contemporânea sobre o fenômeno do desenvolvimento socioeconômico: a saber, o **ecodesenvolvimento**,

---

<sup>19</sup> Tradução livre do original em francês: “[...] é constituído por um agente externo que perpassa o mercado até então, considerado o único meio de coordenação e que coloca em questão as escalas habituais da reflexão econômica quando ela busca levar em conta o espaço”.

herdeiro do cenário deflagrado pela Conferência de Estocolmo em 1972, e o **desenvolvimento territorial**, associado, sobretudo, as pesquisas realizadas pela *École de Grenoble* (VIEIRA, 2006, 2009; ROCHMAN, 2008; CARRIÈRE; CAZELLA, 2006; CAZELLA, 2006; SACHS, 1986; ANDION, SERVA e LÉVESQUE, 1996; THEYS, 1996).

Em síntese, trata-se de “[...] uma modalidade de política ambiental de corte simultaneamente preventivo e proativo, focalizando a relação sociedade-natureza de uma perspectiva sistêmica consequente” (VIEIRA, 2009, p. 63). Ainda, segundo Vieira (*Ibid.*), sua aplicação “[...] exige uma dinâmica de experimentações comparativas e de longo fôlego com enfoques analíticos de corte transdisciplinar e com sistemas autenticamente descentralizados de planejamento e gestão”.

### **Governança Territorial**

Principalmente nas duas últimas décadas, o conceito geral de governança tem surgido como uma interessante ferramenta de análise no debate sobre estratégias de desenvolvimento territorial, sensíveis à internalização da questão socioambiental. Este conceito, utilizado também na busca de entendimento de padrões de ação coletiva e gerenciamento empresarial, passou rapidamente a fazer parte do vocabulário utilizado nas pesquisas sobre ordenamento territorial (THEYS, 2003).

A preocupação inicial dos proponentes deste conceito girava em torno de identificação de formas de organização das relações de produção e sua relação com os atores sociais dos lugares em que as empresas estavam operando. Posteriormente, no intuito de oferecer explicações mais consistentes sobre o pluralismo de formas de interrelacionamento dos atores sociais com os territórios e a forma como estes últimos são organizados, a governança passou a subsidiar as novas inquietações surgidas pelas análises do processo de territorialização do desenvolvimento (BENKO, 1998).

No caso específico da utilização do conceito de **governança territorial**, trata-se de fazer com que os atores locais encontrem a melhor forma possível de produzir serviços coletivos que consigam atender às expectativas do conjunto dos atores sociais relevantes. Se incorporar a dimensão socioecológica, ela deve garantir, em cada território, a consideração das outras dimensões essenciais – a socioeconômica, a sociopolítica e a sociocultural – das dinâmicas territoriais de desenvolvimento. No âmbito da *École de Grenoble*, o conceito

constitui, fundamentalmente, [...] *un processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires*<sup>20</sup> (PECQUEUR, 2000, p. 121).

Em outras palavras, o modelo de governança territorial pode ser entendido, basicamente, como um processo de construção social que leva os atores territorializados a construir um tecido social, cujos objetivos principais são os de pensar um planejamento estratégico do território levando em consideração todos os atributos sociopolíticos e culturais de cada região (THEYS, 2003; COURLET, 2008; AMILHAT-SZARY, 2008).

Todavia, no sentido incorporado a esta tese, o conceito de governança passa a levar em conta, além disso, as contribuições que a tradição do ecodesenvolvimentista tem oferecido à construção progressiva de sistemas políticos democrático-participativos.

### **Concepções teóricas sobre o Federalismo**

Como parte do acervo clássico da filosofia política, a utilização do conceito de federalismo remonta, inicialmente, às proposições de Hamilton, Jay e Madison, publicados, em grande maioria, no final do século XVIII. Nestas obras, as dimensões mais essenciais deste conceito se resumem na contraposição ao confederalismo, nos questionamentos sobre a natureza humana, na separação dos poderes e na constituição mista dos governos; e no entendimento da república como uma forma de governo (LIMONGI, 2006).

No Brasil, o princípio do federalismo representa uma garantia constitucional. Assim, Rodden (2005, p. 17) argumenta que “[...] o federalismo significa que para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais”, ou seja, mesmo que não seja respeitada, a ideia de conjunto deve prevalecer.

É este instrumento que mantém os Estados mais ou menos integrados, além de pressupor uma agregação de preferências que depende da construção de acordos entre os representantes de cada unidade da federação. Assim caracterizado, este princípio incorporou

---

<sup>20</sup> Tradução livre do original em francês: “[...] um processo institucional e organizacional de construção que coloca compatíveis diferentes formas de coordenação entre atores geograficamente próximos, em vias de resolver problemas de produção que não eram conhecidos pelos territórios”.

não somente o apelo dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada em torno da CF/88. Ele representou, também, um avanço significativo no debate sobre a descentralização dos processos decisórios, mediante a construção, no Brasil, de um **pacto federativo**.

No contexto político brasileiro, além de manter as unidades federadas (Estados e municípios) mais próximas do governo federal, a descentralização é encarada como uma ferramenta indispensável ao processo de redemocratização, construção compartilhada de políticas públicas e promoção do princípio da cidadania ambiental (HOCHMAN, 2001). A descentralização possui ainda características próprias, advindas da demanda dos governos estaduais durante a democratização, pós-CF/88. Estas demandas atenderam igualmente aos anseios do governo federal em transferir algumas de suas funções para os Estados e municípios (ALMEIDA, 2000; ARRETCHE, 2006; ABRUCIO e SOARES, 2001).

Durante a década de 1990, principalmente na América Latina, a lógica neoliberal de restringir as ações do Estado exacerbou o uso do conceito de descentralização, designando ao mesmo um conjunto de dispositivos de governabilidade. Tudo poderia ser feito em nome da descentralização e modernização do Estado: privatizações, cortes nos gastos sociais, transferências da responsabilidade do Estado para iniciativa privada, etc. (MONTECINOS, 2005).

No caso brasileiro, a CF/88 procurou compatibilizar duas diretrizes: i) atender às demandas dos movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos, em um momento de transição política marcado pela abertura democrática e; ii) ao mesmo tempo, assumir um compromisso com os Estados e com os municípios, garantindo-lhes a descentralização (tributária) – o que significou um aumento substancial em suas receitas (SOUZA, 2006; ARRETCHE, 2007; CAPELLA, 2007).

Desta forma, pode-se dizer que a CF/88 avançou significativamente em relação às constituições anteriores em incluir o município como componente integral da federação. O município passou a ser responsável por alguns serviços<sup>21</sup>, fato que tem gerado impasses substanciais para os gestores públicos, face à sobreposição de funções administrativas.

---

<sup>21</sup> Conforme a CF/1988, no Título I Dos Princípios Fundamentais, em seu art. 1º, A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...). Alguns dos serviços competentes aos Municípios figuram no art. 30, tais como instituir e arrecadar os tributos de sua competência, organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, tais como o transporte coletivo, manter em cooperação com os Estados e Municípios os Programas de Educação infantil e ensino fundamental, serviços de atendimento à saúde da população, de ocupação do solo urbano e da proteção do patrimônio histórico cultural, dentre outros. Fonte: Constituição Federal, 1988.



Outro avanço substancial foi o de permitir que a sociedade civil pudesse – em princípio – exercer um controle mais efetivo das ações dos setores governamental e econômico, promovendo uma discussão mais ampla no âmbito das câmaras de vereadores, das assembleias legislativas estaduais e da câmara de deputados.

Em síntese, a partir do momento em que os Estados e municípios passaram a executar determinadas políticas públicas, transformaram-se em fiadores de um processo que começa no governo central e termina nas diversas organizações que compõem a sociedade civil. No entanto, o rigor na aplicação dos recursos e na execução das políticas públicas e sociais pode variar em função do grau de politização e da participação da sociedade civil neste processo descentralizador.

Todavia, a dinâmica descentralizadora alcançou os entes sub-nacionais na forma de ônus e bônus. Na mesma medida em que ela repassa uma parte dos recursos do governo federal, obriga os Estados e municípios a arcarem com programas que não estão incluídos no cerne do sistema de planejamento local. Assim, “[...] os governos locais aderem à descentralização a partir de um cálculo em torno dos custos e benefícios de assumir a gestão de um determinado programa social” (HOCHMAN, 2007, p. 175).

O fato mais importante da relação entre o federalismo e a descentralização é que ambos culminaram por excelência no pacto federativo, que serviu como balisador das políticas públicas e sociais construídas no Brasil. Como exemplo, no campo das políticas públicas ambientais, de corte antecipativo-preventivo, “[...] a análise de processos de descentralização político-administrativa para o fortalecimento das alternativas de *desenvolvimento territorial sustentável* tornou-se um item prioritário na agenda ambiental brasileira” (VIEIRA, 2009, p. 51).

No entanto, na prática “[...] o que se vê são experiências em que o centralismo permaneceu forte, mesmo com a descentralização, ou então modelos de reversão da tendência mais centralizadora, com o fortalecimento dos grupos regionais e/ou municipalistas” (FILIPPIM e ABRUCIO, 2010, p. 214).

Assim como o sistema político-organizacional brasileiro, o pacto federativo apareceu na CF/88 como uma estratégia de reforma do sistema de proteção social. Esse processo foi condicionado à participação popular e à discussão conjunta entre Estados e municípios no planejamento e na execução de políticas públicas. Neste sentido, “[...] desde 1988, vários

centros de poder, embora desiguais, passaram a ter acesso ao processo decisório e à implementação de políticas” (SOUZA, 2001, p. 550).

É importante ressaltar que o desafio de efetivar um processo de descentralização favorecendo a busca de autonomia das regiões não é novidade, principalmente na Europa. Países como Portugal, Espanha, Itália e França possuem interessantes experiências de planejamento do desenvolvimento regional descentralizado. A Alemanha figura como um bom exemplo da relação entre federalismo e descentralização.

### **III) Questões norteadoras e objetivos da tese**

A partir desses pressupostos, as questões norteadoras deste trabalho foram agrupadas em três níveis, a saber:

#### **i) Nível Descritivo:**

- i) Em que contexto socioeconômico e sociopolítico emergiu o sistema de planejamento descentralizado no Estado em Santa Catarina?
- ii) De que maneira foi processada a implementação das SDRs durante o governo LHS?
- iii) Quais os critérios utilizados pelo governo para o recorte territorial utilizado pelas SDRs?
- iv) Qual o papel dos planos de desenvolvimento regional – Master Plan, Projeto Meu Lugar e PCD-2015 na dinâmica do planejamento territorial?
- v) Como caracterizar o jogo-de-atores envolvido nessa dinâmica de governança territorial?

#### **ii) Nível Explicativo:**

- i) Como interpretar o surgimento das SDRs, entendidas como inovação institucional, na conjuntura política catarinense, bem como os avanços, as limitações e as contradições identificadas na sua elaboração, execução e avaliação durante as duas gestões do governo LHS?

#### **iii) Nível Prospectivo:**

- i) Como avaliar os principais avanços e obstáculos colocados em relação a este esforço de reorientação da política de desenvolvimento regional no Estado, a partir da perspectiva do enfoque do DTS?

Neste sentido, em linhas gerais, a pesquisa foi realizada visando **analisar as potencialidades e limitações do processo de descentralização administrativa em Santa Catarina, a partir da perspectiva do enfoque de DTS**. Mais especificamente a intenção será demonstrar: i) de que forma as dinâmicas territoriais de desenvolvimento propostas pelo governo de Luiz Henrique da Silveira foram estruturas e implementadas; ii) iluminar o jogo-de-atores envolvido na construção dessas dinâmicas, enfatizando as contradições entre discursos programáticos e práticas efetivas no que diz respeito à diretrizes de governança territorial e; iii) analisar em que medida as SDRs avançaram na construção dos padrões de articulação institucional considerados necessários a um esforço consequente de harmonização das dimensões socioeconômica, sociopolítica, sociocultural e socioambiental do desenvolvimento no Estado, oferecendo pistas que possam a vir ser utilizadas no âmbito do planejamento governamental.

#### **IV) Justificativa**

A partir da década de 1980, os estudos sobre o planejamento do desenvolvimento em Santa Catarina têm sido intensificados, principalmente, de duas perspectivas diferentes: socioeconômica e historiográfica. Até 2007, data em que este projeto de pesquisa começou a ser elaborado, eram poucas as referências bibliográficas centradas na temática abordada por este trabalho à luz do enfoque de DTS. Nos anos seguintes, artigos e dissertações foram apresentados sobre SDRs distintas ou sobre regiões específicas, a partir de outros enfoques teóricos ou perspectivas de escopo disciplinar.

Compreender a dimensão territorial do desenvolvimento, à luz da perspectiva do DTS, aditivada pela dimensão socioambiental requer, além da superação das metodologias tradicionais de pesquisa disciplinares, baseadas no chamado **paradigma analítico-reducionista**, uma abordagem teórico-metodológica ancorada na compreensão de novos critérios de complexidade (VON BERTALANFFI, 1993; MORIN, 2005). Compreender as relações entre os binômios **desenvolvimento & território** e, **desenvolvimento & meio ambiente**, passou a requerer, cada vez mais, o aprimoramento de ferramentas epistemometodológicas que contemplem a integração inter e transdisciplinar do conhecimento científico. Neste contexto, os parâmetros (re) apresentados pelo novo **paradigma sistêmico-**

**complexo** transformaram a visão clássica de produção do conhecimento científico, possibilitando diferentes e novas interpretações da realidade. Compreender o pensamento ecológico como via de acesso ao pensamento complexo pode ser considerado como um fator indispensável, pois, “[...] como o pensamento ecológico leva necessariamente ao pensamento complexo, o pensamento complexo integra também necessariamente em si a dimensão ecológica” (MORIN, 1997, p. 66).

Outro fato a ser levado em consideração no esforço de considerar as dinâmicas territoriais de desenvolvimento por meio da lógica complexo-sistêmica passa pela compreensão da própria relação entre o **ator & sistema** (CROZIER, FRIEDBERG, 1981).

Ainda, segundo Morin (1997, p. 73) “[...] a vida cotidiana compreende dois aspectos: a vida em um meio social e a vida em um meio organizado”. É por meio desta relação, que envolve critérios de complexidade, necessariamente, que a perspectiva do binômio acima citado, deve ser levada em consideração, principalmente nas formas emergentes de reconsideração das políticas públicas de planejamento participativo do desenvolvimento.

## **V) Metodologia utilizada**

Seguindo esta argumentação, a construção da **matriz teórico-analítica** desta pesquisa foi elaborada segundo critérios centrados no debate sobre a transição paradigmática na ciência contemporânea, enfatizando-se a abordagem de **conexões transescalares** dos sistemas de planejamento de dinâmicas territoriais de desenvolvimento.

Neste sentido, seria importante ressaltar mais uma vez que o **enfoque analítico deste estudo de caso concentra-se, no desvelamento das relações de interdependência que envolve as dimensões conjuntas do DT e do DTS, consoante a uma perspectiva que inclui a relação dos atores e do sistema nas dinâmicas territoriais do desenvolvimento, inscritas numa proposta de governança territorial, que coordena uma política pública de planejamento do desenvolvimento regional**, retratando alguns estudos realizados por esta perspectiva (PECQUEUR, 1989, VIEIRA; BERKES e SEIXAS, 2005; THONNEAU, VIEIRA, 2006; ANDION, 2007; COURLET, 2008; ROCHMAN, 2008; VIEIRA, 2009; PECQUEUR, PEYRACHE-GADEAU, 2010).

A partir desses pressupostos gerais, na pesquisa foram utilizadas ferramentas quantitativas e qualitativas de coleta de dados que se entrelaçam durante a construção da

matriz teórica da tese. O trabalho foi dividido em 05 (cinco) etapas: i) a elaboração do objeto de pesquisa e do enfoque analítico; ii) a reconstituição cursiva da trajetória do sistema de planejamento do desenvolvimento do Estado, definindo os principais obstáculos no que diz respeito à promoção de dinâmicas territoriais de desenvolvimento; iii) a reconstituição da gênese, da concepção e das contradições do **modelo catarinense de desenvolvimento**, enfatizando a especificidade da cultura política catarinense; e, finalmente v) a avaliação dos resultados obtidos pelo processo de descentralização consoantes à luz da perspectiva de governança territorial.

Além das peculiaridades da organização político-administrativa catarinense, foi levado em consideração, em toda a análise, o aspecto federativo assumido pela organização do sistema político-administrativo brasileiro, e sua influência na organização territorial principalmente, após a CF/88.

Na primeira etapa, buscou-se compreender a trajetória da evolução do sistema de planejamento do desenvolvimento em Santa Catarina. Esta reconstituição foi realizada a partir da década de 1960, iniciando no governo de Celso Ramos com a criação do PLAMEG. Tratava-se, nesta etapa, de compreender melhor as principais linhas de força que condicionaram o perfil atual do sistema de planejamento e as intenções do governo LHS de articular um modelo de planejamento capaz de internalizar os desafios gerados pela crise do meio ambiente.

A segunda etapa girou em torno da reconstituição da gênese e da evolução do modelo catarinense de desenvolvimento. Para tanto, foi realizado um levantamento bibliográfico centrado na literatura sociopolítica (indicado na contextualização da problemática), favorecendo uma imagem mais nítida da transformação do chamado modelo catarinense como um *slogan* emblemático de qualidade de vida para o Estado.

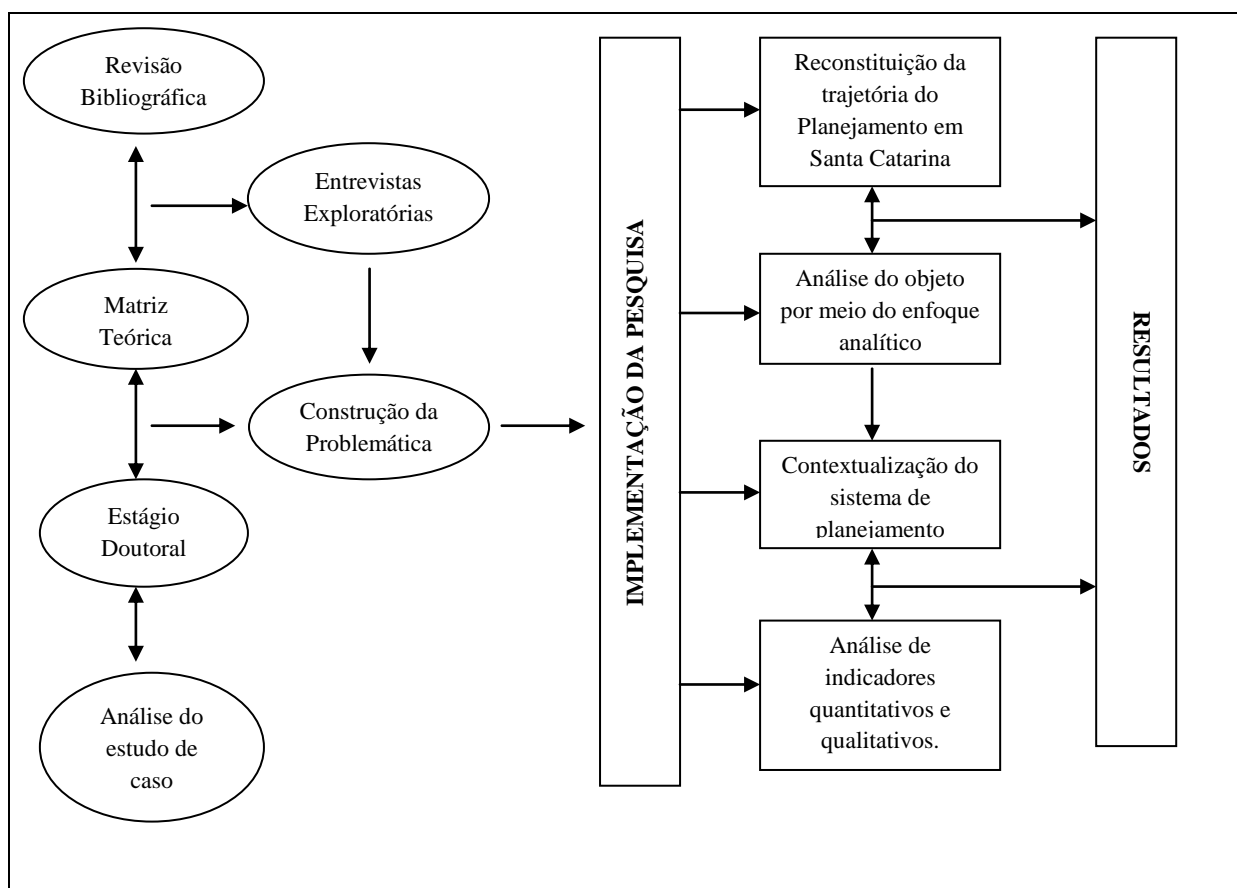
Em um terceiro momento, buscou-se compreender o papel que tem sido desempenhado pelas elites político-econômicas no cenário do desenvolvimento catarinense, com base na constatação do baixo índice de rotatividade de partidos políticos que governaram o Estado e do perfil conservador e clientelista da cultura política catarinense.

**A quarta etapa, de caráter analítico-interpretativo, constituiu-se no cerne do trabalho de tese.** A partir de levantamento de relatórios, programas de governo, planos de desenvolvimento regional e séries estatísticas, foi possível descrever e analisar os condicionantes estruturais do processo de descentralização. A intenção era demonstrar em que

medida o processo de descentralização e de criação das SDRs poderia ser considerado realmente como indicadores de um novo estilo de planejamento do desenvolvimento regional integrado, participativo e sensível à incorporação da dimensão socioambiental.

Grande parte dos dois primeiros capítulos teóricos foram redigidos entre os meses de Janeiro de 2009 e setembro de 2010 durante o período de co-tutela de tese no *Laboratoire PACTE-Territoires*, na *Université de Grenoble*, sob a supervisão do Professor Bernard Pecqueur.

**Diagrama 01 – Planejamento e Modelo de Análise da Pesquisa**



Fonte: Quivy e Van Campenhoudt (2006). Adaptado de Andion (2007), Menezes (2009).  
Elaborado pelo autor.

## VI) Estruturação dos capítulos

No primeiro capítulo podem ser encontrados os pressupostos mais essenciais do debate sobre processos de territorialização das dinâmicas de desenvolvimento, além da incorporação

das noções de DT, DTS e governança territorial. Procurou-se demonstrar em que sentido as referências sobre as ciências regionais contribuíram para o embasamento epistemológico da tese.

No segundo capítulo a intenção básica foi a de caracterizar o processo de descentralização como ferramenta indispensável ao planejamento territorial a partir de uma perspectiva federalista.

Os dois capítulos seguintes ilustram o estudo de caso. Por um lado, foi contextualizado o processo político-organizacional do planejamento governamental catarinense, apontando-se as principais características do sistema de planejamento catarinense, suas limitações e a maneira com a qual foi conduzida a gestão da dinâmica de planejamento territorial no Estado, no período de 2003-2010. Já no quarto capítulo, foram tematizadas as SDRs e a construção dos projetos de desenvolvimento durante as duas gestões governamentais de LHS.

Finalmente, no quinto capítulo, foram incorporadas as conclusões e recomendações, apontando-se as principais lacunas e algumas pistas de pesquisa na busca de resposta às questões norteadoras, tendo em vista a elaboração de trabalhos de aprofundamento da problemática em pauta.

## **CAPÍTULO I – DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: GÊNESE, ANÁLISES E TRANSFORMAÇÕES**

Com o objetivo principal de atender aos enunciados propostos na introdução, este capítulo foi dividido em 04 (quatro) tópicos, que buscam sintetizar: i) a formação do conceito de **desenvolvimento territorial** (DT); ii) a inserção da dimensão socioambiental na discussão sobre DT e o papel do **desenvolvimento territorial sustentável** (DTS); iii) o atual debate sobre a governança territorial como sistema de planejamento e gestão do território; e finalmente iv) uma síntese cursiva do capítulo.

As dinâmicas territoriais do desenvolvimento têm feito parte, nas últimas décadas, das importantes discussões que buscam respostas aos desafios sociopolíticos e socioeconômicos colocados aos países quando chamados a melhorar a qualidade de vida. Além disto, a crise socioambiental mundial potencializa a urgência de respostas aos desafios postos às equipes de planejamento governamental, que se deparam, a cada segundo, com o aumento alarmante dos níveis de degradação ambiental.

É neste debate que a compreensão do DT e, concomitantemente, do DTS, aparecem como ferramentas-chave às respostas de um trabalho que está voltado a pensar e analisar especificamente sistemas de planejamento do desenvolvimento.

Temas recorrentes como região, espaço, território, entre outros, e suas variantes acopladas à noção de desenvolvimento aparecem como alternativas interessantes na construção teórica de modelos de análise transdisciplinares. No caso desta tese – de caráter interdisciplinar – que transita entre a sociologia política e a geografia, as ciências regionais aparecem como importantes mediadoras por aproveitar as diferentes proposições dos conceitos-chaves de ambas as disciplinas, além do conjunto das ciências humanas e sociais. O resultado desta aposta é traduzido por um amplo conjunto de definições, não disciplinares, que contribuem para o entendimento do processo de regionalização do desenvolvimento no Estado de Santa Catarina, no período entre 2003-2010.

Finalmente, estas definições têm um maior sentido se entendidas dentro do processo de governança territorial, que apesar de bastante discutido e referenciado, ainda é pouco sistematizado, principalmente na literatura brasileira, como abordado no texto, a seguir.



## 1.1 A formação do conceito de Desenvolvimento Territorial

Conceitos marcadamente discutidos como **território** e **desenvolvimento**, nas últimas quatro décadas, parecem caminhar juntos, principalmente em torno da temática sobre **Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS)**. As pesquisas mais recentes sobre o tema, envolvendo a noção de sustentabilidade, buscam mostrar que a eficácia do processo desenvolvimentista só pode ser plenamente atingida, se os indicadores socioeconômicos estiverem diretamente relacionados à conjugação das dimensões sociais, culturais, políticas e ambientais (SACHS, 1974, 1986; VIEIRA, 1992, 2009; VIEIRA; BERKES, 2005; VIEIRA, CAZELLA, CERDAN, 2006).

Neste contexto, o conceito de desenvolvimento passou a fazer parte das abordagens analíticas de um grande número de disciplinas vinculadas às ciências sociais básicas e aplicadas. A ideia de pensar o desenvolvimento como sinônimo de progresso e crescimento ilimitado, com viés economicista, passou a ser revista à luz de uma preocupação pelo processo de integração inter e transdisciplinar.

No vasto conjunto de disciplinas que integram o campo de pesquisas sobre o fenômeno do desenvolvimento, este termo tem sido definido de várias formas, recebendo diferentes adjetivos, tais como: econômico, social, rural, urbano, regional e territorial, dentre outros. No entanto, vale a pena ressaltar a necessidade de uma avaliação crítica dessa utilização polissêmica, pois

[...] as ciências sociais se esforçam para superar três tipos de limitações que se podem definir como segue: a) a tendência a tomar a Europa como ponto de referência, a atribuir valor absoluto a esta ou aquela experiência histórica vivida na Europa e aos instrumentos forjados para o seu estudo; b) uma noção demasiado estreita de desenvolvimento, de início reduzido ao simples crescimento econômico, noção que em seguida se alargou ao social e ao cultural, para chegar aos conceitos de modo de vida e qualidade de vida, ou mais diretamente ao conceito de projeto de civilização; c) as barreiras tradicionais entre os feudos ciosamente guardados das disciplinas acadêmicas. Atualmente, o interdisciplinar figura na ordem do dia, ainda que mais frequentemente invocado do que na verdade praticado. (SACHS, 1986, p. 31)

Seria importante reconhecer aqui que a gênese do conceito de desenvolvimento remonta ao período após a segunda-guerra mundial, e está relacionada a uma intenção básica de

nortear a evolução dos sistemas sociais à formulação de políticas reducionistas de crescimento econômico.

A vertente economicista das várias ideologias construídas em torno da noção de desenvolvimento pode ser considerada hegemônica no cenário da pesquisa acadêmica. No entanto, seria importante assinalar, também, a relevância da noção de **polos de crescimento** na evolução do debate sobre o tema. As pesquisas realizadas por Perroux (1967), no final dos anos sessenta, do século XX, demonstraram que «(...) *la répartition des activités sur le territoire économique n'est ni aléatoire ni égalitaire*» (PECQUEUR, 2000, p. 24)<sup>22</sup>.

As discussões posteriores contribuíram fortemente para a inclusão da dimensão espacial nas análises econômicas, transformando a economia espacial em ferramenta essencial para a compreensão da complexidade embutida nas **dinâmicas territoriais de desenvolvimento**. A partir da elaboração deste conceito, estabelece-se uma abordagem original dos efeitos em cadeia gerados pela presença desses pólos de crescimento nas análises desenvolvimentistas (CAZELLA, 2008).

Na Europa (sobretudo na França e na Itália), as pesquisas realizadas por Becattini (1994), Garofoli (1994), Bagnasco (1998) e Courlet (2001) sobre a formação de distritos industriais acrescentaram uma nova dimensão ao conceito *standard* de desenvolvimento. Esses estudos apontavam a importância do papel do território e dos laços de solidariedade na formação do desenvolvimento econômico dos territórios. Essa nova forma de pensar o desenvolvimento reforçou a necessidade de uma melhor compreensão das dinâmicas territoriais de desenvolvimento. Ao longo do tempo, assim como a geografia, a economia parece ter avocado para si a exclusividade na elucidação deste fenômeno. Esta hipótese parece ter sido comprovada levando-se em conta a diversidade de sub-áreas da economia, que mantêm interface com esta discussão, a saber: a economia do desenvolvimento, a economia espacial, a economia regional e, mais recentemente, a economia territorial, sistematizada por Courlet (2008) nos últimos anos. Essa última avança em relação às noções clássicas vigentes na economia espacial, por incluir a consideração de atributos sociopolíticos, socioculturais, socioambientais e também por descortinar a possibilidade de se pensar em outras ferramentas das ciências econômicas, não tão habituais no atual cenário de **acumulação predominantemente financeira** (CHESNAIS, 2005).

---

<sup>22</sup> Tradução livre do francês: a repartição das atividades sobre o território econômico não é nem aleatória nem igualitária.

A tarefa de sistematizar o debate sobre um conceito amplamente discutido representa, sem dúvida, um grande desafio e não seria viável, nos limites do presente trabalho.

Um modelo de desenvolvimento, que leve em conta a amplitude e a complexidade do fenômeno só pode ser adequadamente compreendido se considerado o processo histórico e sociopolítico a que os atores foram submetidos ao longo do tempo. Assim, para Pecqueur (2000, p. 46), «[...] *les stratégies de développement ne peuvent faire table rase ni du passé ni de l'enracinement culturel présent des sociétés qu'elles concernent*»<sup>23</sup>. Na verdade, essa é uma das críticas às grandes agências multilaterais de financiamento e organismos internacionais que tentam aplicar modelos padronizados de desenvolvimento, principalmente para boa parte dos países localizados no Hemisfério Sul (*Pays du Sud*)<sup>24</sup>.

### **1.1.1 A ciência regional e sua importância na elaboração do enfoque de Desenvolvimento Territorial**

Tanto na Europa como nos Estados Unidos da América (EUA), a **ciência regional** surgiu com a preocupação de auxiliar na compreensão e no planejamento das profundas transformações do espaço regional, ocorridas, principalmente, após a segunda Guerra Mundial. Após esse momento histórico, as políticas governamentais centradas na promoção do desenvolvimento regional começaram a experimentar novos formatos na busca de respostas mais efetivas aos complexos problemas organizacionais característicos desses territórios. A necessidade de se compreender a região em todas as suas especificidades, por meio da mobilização de um campo de estudos interdisciplinar, deflagrou o impulso necessário à institucionalização da ciência regional. É importante ressaltar, com base em Benko (1998, p. 22), que «[...] *la science régionale n'est pas une activité interdisciplinaire, mais une discipline nouvelle et unifiée*»<sup>25</sup>.

Por definição, além de permitir a análise de termos técnicos ligados à ideia de região e

---

<sup>23</sup> Tradução livre do francês: (...) as estratégias do desenvolvimento não podem fazer “tábua rasa” nem do passado nem do enraizamento cultural presente nas sociedades que lhes são concernentes.

<sup>24</sup> Os *Pays du Sud*, ou Países do Sul, é uma expressão de língua francesa utilizada por alguns organismos multilaterais internacionais como a ONU e o Banco Mundial para designar os países ditos “pobres”, pois a grande maioria, encontra-se geograficamente na parte sul dos continentes, como a África subsahariana ou a América do Sul. Entretanto, a expressão é pouco precisa já que países considerados ricos como a Austrália e a Nova Zelândia, ou emergentes como o Brasil, Índia e a África do Sul também estão na parte sul de seus continentes localizados abaixo da Linha do Equador.

<sup>25</sup> Tradução livre do francês: a ciência regional não é uma atividade interdisciplinar, mas uma disciplina nova e unificada.

território, tanto no nível do senso comum, quanto do acadêmico, a ciência regional apresenta, portanto, o perfil de uma disciplina de síntese (BENKO, 1998).

Como a sociologia no início do século XX, a ciência regional ainda luta para encontrar espaço no meio acadêmico brasileiro buscando, nas disciplinas correlatas, a base conceitual necessária ao refinamento dos seus preceitos epistemo-metodológicos. Traduzir as relações dos atores sociais e o espaço em que vivem, por meio dos estudos regionais, pressupõe um esquema complexo de compreensão, não somente dos conceitos disciplinares. Exige, também, dos pesquisadores a capacidade de manejar estes conceitos, na relação, principalmente, entre disciplinas que, aparentemente, encontram-se ainda em processo de construção intelectual.

Se tomarmos como exemplo a sociologia, a economia e a ciência política, o ambiente físico e a noção de espacialidade têm sido considerados de forma ainda incipiente em relação à geografia, por exemplo. Outrossim, na ciência regional, «[...] *la connaissance et la compréhension des objectifs, des buts et des intérêts des divers groupes sociaux situés dans différents points de l'espace sont prioritaires*»<sup>26</sup> (BENKO, 1998, p. 8).

Como geradora de insumos para a sociologia política, mais especificamente, a ciência regional ocupa-se de pensar a relação entre a sociedade, o Estado e os problemas sociais, em uma escala reduzida espacialmente: a região. Por meio de abordagens qualitativas e quantitativas ajuda a melhor direcionar o **olhar sociológico** para ambientes mais restritos (MILLS, 1967).

Por outro lado, no caso da economia (na subárea do desenvolvimento econômico, mais especificamente), a ciência regional contribui para a compreensão das relações entre mercado e sociedade, alicerçada nos atores sociais – econômicos, por meio da sociologia econômica.

Ainda pensando na relação da problemática regional com a economia, aquela transcende, neste sentido, a noção espacial de desenvolvimento econômico, alcançando níveis mais abrangentes – até o global – se adicionada, principalmente, a variável ecológica neste tipo de análise.

Os estudos ligados às ciências regionais encontram nos trabalhos sobre os distritos industriais, interessantes expoentes dignos de registro. A ideia de se vincular às explicações do êxito desses distritos a **noção de capital social** reforça a importância de se pensar o espaço regional por meio do entendimento dos atores que compõem esses espaços.

---

<sup>26</sup> Tradução livre do francês: o conhecimento e a compreensão dos objetivos, dos objetivos e dos interesses dos diversos grupos sociais situados nos diferentes pontos do espaço são prioritários.

Como citado anteriormente, a noção de *l'économie territoriale* proposta por Courlet (2008) supera a concepção clássica da economia espacial e enfatiza o papel do território como o verdadeiro produtor de riquezas e *locus* principal da compreensão das relações sociais. Esse ponto de vista complexifica a noção de capital social proposta por Putnam (2007), pelo fato de a mesma não levar em consideração a noção de **governança territorial** como o principal elo entre espaço-território e produção e comercialização de bens e serviços. Outro ponto interessante na noção de economia territorial proposta por Courlet (2008) é a de que essa especialidade só pode ser compreendida se for analisada à luz do debate sobre **complexidade sistêmica** (MORIN, 2005; BERKES, 2005; VON BERTALANFFY, 1993; GODARD, 1982).

Já a ciência política, na linha de pesquisa sobre legislação e administração de estratégias de desenvolvimento regional, constitui um elemento determinante nas análises propostas pelos teóricos da ciência regional. Segundo Benko (1998, p.9), “[...] *on assiste à une prise de conscience des dirigeants et de la opinion publique concernant les disparités régionales de l'économie et les dangers sociaux et politiques qu'elles entraînent* »<sup>27</sup>.

Em outras palavras, a importância da ciência política para os estudos regionais configura-se não somente na compreensão das noções de Estado e organização social mas, também, na fundamentação teórica dos processos de avaliação de políticas públicas de formação da opinião pública – dois campos sem dúvida interrelacionados.

É fato notório que após a Segunda Guerra Mundial, boa parte dos países vinculou o planejamento dos territórios ao espaço de manobra limitado por suas políticas macroeconômicas. Destaca-se aqui, neste sentido, a imposição dos organismos multilaterais de financiamento, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) na condução de políticas específicas para o desenvolvimento de vários países. A adoção dessas políticas tem representado o critério fundamental para a concessão de financiamentos.

Evidenciar as políticas de planejamento governamental para o desenvolvimento territorial em uma análise espacialmente localizada, levando em consideração o recorte regional, traz à luz os debates atuais da ciência política sobre o Estado – Nação.

A ciência regional contribui para este debate ao estabelecer critérios teórico-metodológicos para a compreensão da relação entre Estado e política, temas que adquirem

---

<sup>27</sup> Tradução livre do original em francês: nós assistimos a uma tomada de consciência dos dirigentes e da opinião pública em relação às disparidades regionais da economia e os perigos sociais e políticos que elas apresentam.

relevância empírica na medida em que condicionam o perfil das relações sociais vigentes no território.

Concluindo, pontua-se a questão: **como definir a ciência regional?** Neste trabalho, valoriza-se a posição de Benko (1998, p. 12), segundo o qual ciência regional foi concebida para oferecer respostas aos problemas suscitados pelas regiões, em um momento histórico em que as demais disciplinas não davam conta de atender à demanda de ajustar o desenvolvimento nos âmbitos regional, nacional e global.

Trata-se assim de «[...] *une discipline d'application tout comme la médecine et, pas plus que celle-ci ne saurait satisfaire d'établir des diagnostics sans les accompagner de prescriptions, elle ne peut se contenter de dresser des modèles explicatifs abstraits sans proposer de solutions concrètes*»<sup>28</sup> (BENKO, 1998, p. 117).

### 1.1.2 Sobre a relevância do conceito de espacialidade

Como exposto, para a compreensão das nuances do enfoque de DT, torna-se necessário sistematizar uma intrincada rede de conceitos, alicerçados em diversas áreas do conhecimento, demonstrando a complexidade de suas relações e a amplitude do seu alcance como ferramentas de análise e planejamento. O conceito de espaço ocupa neste sentido um papel importante, discutido sobretudo nas geociências e na economia pois, historicamente «[...] *l'idée/notion de l'espace suivre ensemble avec l'histoire de l'humanité*»<sup>29</sup> (BENKO, 1998, p. 31).

O conceito de desenvolvimento territorial encontra nesta noção de espaço um de seus pilares. Desta maneira, pode-se entender o espaço não somente como delimitador e mecanismo de ordem física, mas, também, como instrumento voltado à compreensão de temas que, *a priori*, são encarados como subjetivos, no que diz respeito principalmente, à cultura e à sociabilidade.

Para Pecqueur (2008), a espacialidade é um conceito quase sempre ignorado pelas ciências sociais. A ciência econômica, por exemplo, tem considerado o espaço como realidade neutra e passiva, onde as diferenças dizem respeito ou às características físicas (ou

---

<sup>28</sup> Tradução livre do original em francês: é uma disciplina de aplicação assim como a medicina e, assim como ela, não ficaria satisfeita em estabelecer diagnósticos sem acompanhar as prescrições, ela não pode se contentar em criar modelos explicativos abstratos sem propor soluções concretas.

<sup>29</sup> Tradução livre do original em francês: a ideia noção de espaço segue junto com a história da humanidade.

climáticas), ou àquelas provindas de fenômenos intangíveis (imperialismo, fluxos de exportação da periferia para o centro, ciclos de produção etc). As mudanças recentes ocorridas nas hierarquias dos estudos espaciais vêm relativizar ou colocar em dúvida essa visão estática um tanto mecanicista do papel do espaço territorial na economia. Ainda, para Pecqueur (2000, p. 24), «[...] *les retournements spatiaux en cours n'homogénéisent pas les situations mais au contraire créent de nouvelles inégalités*<sup>30</sup>».

Mesmo sendo o espaço considerado um atributo fundamental da economia espacial, sua conceituação parece ser um tanto limitada quando chamada a construir relações com o espaço territorial segundo a lógica da sustentabilidade ecológica e social das estratégias de desenvolvimento (GODARD; SACHS, 1975; GODARD, 1982; SACHS, 1974, 1980, 1986).

De toda forma, a dimensão espacial do desenvolvimento, encarada como argumento explicativo da distribuição territorial da população e das atividades econômicas, pode ser considerada como um mecanismo estratégico no planejamento do desenvolvimento territorial. No caso da noção de espacialidade vinculada à dimensão cultural das dinâmicas territoriais do desenvolvimento, a mesma procura uma modernização endógena por intermédio de um conjunto de ações que levam em consideração, especificamente, o local, o seu ambiente cultural e os ecossistemas correspondentes (VIEIRA; BERKES; SEIXAS, 2005; CAZELLA, 2008).

O conceito designa, em síntese, segundo Pecqueur (2000, p. 15) «[...] *une ambiance favorable permettant aux relations de réseau de jouer positivement en adaptant les innovations aux nécessités de l'extérieur*»<sup>31</sup>

### **1.1.3 Do espaço à região**

As diversas modificações sociopolíticas e socioeconômicas ocorridas nas estruturas geopolíticas dos territórios, iniciadas principalmente na segunda metade do século XX, mostraram aos cientistas sociais que a região pode ser vista como produto social ativo e que continua tendo sua estrutura construída e ajustada, progressivamente, durante todos esses anos.

---

<sup>30</sup> Tradução livre do original em francês: os retornos espaciais em curso não igualizam as situações, ao contrário, criam novas desigualdades.

<sup>31</sup> Tradução livre do original em francês: um ambiente favorável que permita as relações em rede de jogar positivamente adaptando-se as necessidades do exterior.

É neste sentido que a noção geral de região – por comportar conceitos e termos familiares a quase todos os eixos recentes das disciplinas situadas entre as ciências humanas, sociais e econômicas, considerando, ainda, as ciências ambientais e naturais – parece dar conta de explicar o impacto deste turbulento quadro de mudanças (BENKO, 1998; PECQUEUR, 2000).

A evolução do conceito de região natural para o de região econômica trouxe para as ciências econômicas uma nova forma de pensar as relações espaciais nas suas dinâmicas de desenvolvimento. Segundo Benko (1998), devem ser distinguidas três modalidades possíveis de análise do espaço econômico relativamente ao nível regional: i) a região homogênea, de inspiração basicamente agrícola; ii) a região polarizada, com características industriais; e, finalmente, iii) a região de programas, que desempenha uma **função prospectiva** e apresenta funcionalidade econômica tanto no meio empresarial quanto no meio estatal – servindo, também, como forma de região administrativa. No entanto, «[...] *tout le monde s'accorde pour observer que les « régions » découpées en fonction des différents critères concevables (langue, habitat, façons culturelles, etc.) ne coïncident jamais parfaitement*<sup>32</sup> » (BOURDIEU, 1980, p. 66).

Inicialmente, a geografia relacionou o conceito de região tanto com a ideia de localização, quanto de extensão, sendo ambas absorvidas pela noção de espaço (principalmente geográfico) (GOMES, 1995). Posteriormente, a região passou a integrar um volume expressivo de contribuições, encontrando respaldo em disciplinas externas às geociências e às ciências econômicas e foi ganhando assim, um *status* próprio.

Entretanto, Benko (1998, p. 14) alerta sobre os riscos do uso inadequado do conceito de região. Para o autor, em alguns casos, “[...] *le concept de régions est vidé de tout contenu spatial. La ville ou la région son dépouillées de leurs formes et leurs dimensions, mais aussi souvent de leurs histoires, de leurs cultures et de leurs architectures sociales*<sup>33</sup>”.

Neste sentido, é importante frisar a sua preocupação com o uso reducionista do conceito. A partir do momento em que a região começa a dar respaldo, e serve de suporte para outras áreas científicas, corre-se o risco – como em outros campos das ciências sociais – do

---

<sup>32</sup> Tradução livre do original em francês: todo mundo está de acordo quando se fala que os recortes territoriais feitos em função de diferentes critérios concebíveis (língua, habitat, cultura) nunca coincidem perfeitamente.

<sup>33</sup> Tradução livre do original em francês: o conceito de regiões está vazio de todo o conteúdo espacial. A cidade ou a região são despojadas de suas formas e dimensões, mas, também, seguidamente, de suas histórias, de suas culturas e de suas arquiteturas sociais.



esvaziamento de suas significações mais importantes. Da mesma forma, para Bourdieu (1980, p. 63),

*[...] la région est un enjeu de luttes entre les savants, géographes bien sûr, qui, ayant partie liée avec l'espace, prétendent naturellement au monopole de la définition légitime, mais aussi historiens, ethnologues, et, surtout depuis qu'il existe une politique de « régionalisation » et des mouvements « régionalistes », économistes et sociologue<sup>34</sup>.*

A conceituação adotada pela ciência regional permite que se estude a região levando-se em conta não somente as características da economia espacial e da geografia, mas outros elementos aptos a explicar as nuances sociopolíticas, econômicas e, também, socioambientais daquilo que, em princípio, pode ser considerada uma delimitação geoterritorial. Para Benko (1998, p. 13),

*[...] la science régionale est inséparable du concept de région. Géographes et économistes travaillent depuis fort longtemps sur les différentes interprétations que l'on peut donner au mot « région », lui-même si vague qu'il est utilisé concurremment avec d'autres, tout aussi vagues, tels que « district », « territoire » ou encore « espace »<sup>35</sup>.*

Assim, tanto Bourdieu (1980) quanto Gomes (1995) concordam que, mesmo tendo a geografia avocado para si a primazia do conceito de região, as ciências sociais passaram, também, a considerá-lo como um dos seus conceitos chaves, de tal modo que se pode dizer que a mesma ideia configura um dos eixos centrais dos estudos efetuados pela ciência regional (BENKO, 1998).

Ainda, para Bourdieu (1980, p. 64), mesmo quando a economia faz uso do conceito de região, ela tende a «*[...] a accepter le déterminisme 'géographique' et les fondements sociaux de ces stratégies*»<sup>36</sup>. Em contraste, para Benko (1988, p. 10) «*[...] la région s'impose ainsi comme objet de l'analyse économique parce qu'elle devient l'enjeu d'une conscience*

---

<sup>34</sup> Tradução livre do original em francês: o conceito de região é uma luta entre sábios, geógrafos, certamente, que tendo ligação com o espaço, pretendem, naturalmente, ter o monopólio da definição legítima, mas, também, os historiadores, etnólogos, e, sobretudo, depois que existe uma política de “regionalização” e de movimentos “regionalistas”, economistas e sociólogos.

<sup>35</sup> Tradução livre do original em francês: A ciência regional é inseparável do conceito de região. Geógrafos e economistas trabalham depois de muito tempo sobre as diferentes interpretações que se podem dar ao nome “região”, tão vaga que é utilizada em concorrência com outros, também vagos, como é o caso de “distrito”, “território”, ou ainda, “espaço”.

<sup>36</sup> Tradução livre do original em francês: aceitar o determinismo “geográfico” e os fundamentos sociais destas estratégias.

*collective s'incarnant dans la nécessité d'une politique».*<sup>37</sup> Desta maneira, parece se reforçar a hipótese segundo a qual o escopo deste conceito é muito mais amplo devendo absover a reflexão realizada pela ciência política sobre as noções de **região de poder** (BOURDIEU, 2001) ou de **organização social do espaço** (CROZIER; FRIEDBERG, 1981).

Outra contribuição interessante sobre o assunto foi proposta por Frémont (1999, p. 58), consoante a qual «[...] *la région, si elle existe, est un espace vécu. Vue, perçue, ressentie, aimée ou rejetée, modelée par les hommes et projetant sur eux des images qui les modèlent. C'est un réfléchi. Redécouvrir la région, c'est donc chercher à la saisir là où elle existe, vue des hommes*». <sup>38</sup>

É no âmbito deste espaço vivido, em todos os sentidos (objetivo e subjetivo) que se pode adicionar conceitos considerando o homem e suas influências no espaço que ocupa, modificando e sendo modificado por elas, possibilitando a ampliação destes mesmos conceitos mais próximos das ciências humanas.

Para Frémont (1999), a definição de região é sempre vaga e «[...] *d'une manière générale, la région se présente comme un espace moyen, moins étendue que la nation ou le grand espace de civilisation, plus vaste que l'espace social d'un groupe et a fortiori d'un lieu*<sup>39</sup>». Esta definição reforça a ideia de que a região comporta não somente um recorte geográfico-espacial, mas uma multiplicidade de fatores e categorias analíticas que perpassam suas definições clássicas, abrindo margem para uma nova forma de pensar o espaço dentro de uma questão mais ampla, que se abordará por meio da noção de **territorialidade**.

Para citar um exemplo concreto da importância da região em uma estrutura governamental, pode ser usado o caso francês. Nele a região é considerada um elemento importante na estrutura governamental do país. Ela é classificada como coletividade territorial e como peça-chave do planejamento do desenvolvimento em todos os seus aspectos. Nesta

---

<sup>37</sup> Tradução livre do original em francês: a região se impõe, assim, como objeto de análise econômica, porque ela torna se torna ferramenta da consciência coletiva dentro de uma necessidade de uma política.

<sup>38</sup> Tradução livre do original em francês: a região, se ela existe, é um espaço vivido. Visto, percebido, sentido, amado ou rejeitado, modelado pelos homens e sobre eles as imagens que eles modelaram. É uma reflexão. Redescobrir a região é buscar compreender onde ela existe, vista pelos homens.

<sup>39</sup> Tradução livre do original em francês: e de uma maneira geral, a região se apresenta como um espaço médio, menos extenso que a nação ou o grande espaço de civilização, mais vasto que o espaço social de um grupo e, posteriormente, de um lugar.

perspectiva, «[...] *la région est le lieu privilégié d'élaboration des politiques d'aménagement et d'action économique* <sup>40</sup>» (PECQUEUR, 2000, p. 108).

Concluindo, parece clara a necessidade de uma abordagem interdisciplinar do espaço regional. Autores como Benko (1998) e Frémont (1999) argumentam que a amplitude adquirida assim pelo conceito poderia, ao mesmo tempo, fragilizar seu uso, reforçando então a importância da análise epistemológica.

Seja como for, nesta tese o conceito de região é utilizado no sentido de um espaço vivido, sentido, usado e que serve de elo entre os mais diversos atores e suas relações sociais, políticas, econômicas, ambientais e, principalmente, culturais.

#### **1.1.4 Território: velhos significados para novos conceitos**

Diferentemente da noção de região, a noção de território designa, fundamentalmente, um espaço físico definido e delimitado por e a partir das relações de poder nele existentes, não respeitando, necessariamente, os limites geográficos, frutos de determinações administrativas.

Neste contexto, a temática da territorialidade, considerada de forma mais abrangente e crítica, é analisada como campo de forças, por meio de uma rede de relações sociais que, a partir de sua complexidade interna, representa um limite para as diferenças entre as mais variadas definições em uso. Assim, as redes que surgem na dinâmica de um território são frutos dessas relações de poder, que acabam por configurar a dinâmica sociopolítica, socioeconômica e sociocultural de determinada região, influenciando, diretamente, no seu desenvolvimento (SOUZA, 1995; PECQUEUR 2000, 2005, 2009; VIEIRA, 2010).

Outro fator explicativo dos critérios estabelecidos para a definição do território, dentro de um quadro conceitual sociopolítico, pode ser encontrado em Bourdieu (1980). Para ele, os critérios para identificar um território podem ser tanto objetivos – ligados, especificamente, à identidade regional (ou étnica), que são vislumbrados pela prática social dos atores (língua, dialeto, etc) e se constituem como representações mentais de reconhecimento conjunto de determinado território – quanto subjetivos – ligados por representações sociais, tanto em objetos (emblemas, bandeiras, signos, etc) como em atos ou em estratégias de manipulação

---

<sup>40</sup> Tradução livre do original em francês: a região é o local privilegiado da elaboração das políticas de organização e de ação econômica.

representativa que visam determinar uma representação mental do conjunto e fazer e ser reconhecido pelos atores dentro de uma mesma lógica simbólica.

No âmbito institucional, existem, também, várias definições para o termo em pauta. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, define **território** como espaço possuidor de identidade (cultural, econômica, ambiental, social), de dinâmica própria e de especificidades que mantêm relações de interdependência. Neste sentido, o território não se restringiria ao fenômeno local, regional, nacional ou mesmo continental, pois pode exprimir, simultaneamente, todas essas dimensões (VEIGA, 2002).

Para Abramovay (2000), mais do que uma base física para as relações entre indivíduos e grupos sociais, o território é visto como um tecido social, uma organização complexa composta por laços que vão muito além de seus atributos naturais. O território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico e regional, apesar do grande número de estudos de caso envolvendo o assunto.

A noção de território entendida como base física do conjunto de relações sociais é discutida, também, por Pecqueur (2000). O autor aponta que o território representaria a constituição de um espaço abstrato, subjetivo, de cooperação entre diferentes atores, apoiado, principalmente, na geografia e na economia, com o intuito de construir recursos particulares e soluções inéditas para o desenvolvimento territorial.

Aqui, o ponto essencial é o peso que a cooperação entre os diversos atores territoriais exercem na constituição das dinâmicas de desenvolvimento. A rede formada por esses atores é de fundamental importância para a identificação de um território. Note-se, porém, que a sua legitimação parte, em princípio, dos próprios atores e, não necessariamente, de influências externas, deixando esta definição mais próxima da noção de região, que está ligada, diretamente, a limites físicos – geograficamente pré-estabelecidos.

Inicialmente, para definir o território, segundo Pecqueur (2000), é necessário conhecer as dinâmicas locais que surgem em relação à densidade da rede formada pelos atores territoriais. Neste sentido, «[...] *la traduction spatiale qui en découle et que l'on appelle territoire ne peut être constatée et délimitée qu'a posteriori. Or ces territoires ne*

*correspondent jamais à des découpages politico-administratifs*».<sup>41</sup> (PECQUEUR 2000, p. 118).

Na visão de Pecqueur (2000), é importante chamar a atenção para o fato de que as relações formadas pelos atores territoriais são ligadas, especificamente, pelos laços econômicos, sociais e culturais. O fator político que aparece nas ligações entre os atores e seu território deriva da necessidade de se manter a coesão das próprias relações sociais, já que a governabilidade do território depende, em certo grau, da necessidade de se manterem unidos os outros laços.

O território, pode, também, assumir diversas categorias de análise e diferentes fatores em sua constituição, principalmente, se considerado um eixo central na *grille d'analyse* específica para cada caso estudado.

De toda forma, o território se apresenta como espaço tanto físico como abstrato, dentro de um inventário ainda recente nas pesquisas em ciências sociais, se levados em conta outros conceitos afetos a esta disciplina, tais como região, local e espacialidade, por exemplo. O que se tem, em alguns casos, é a forma pela qual estes conceitos são tratados, de certa maneira, como sinônimos. Um exemplo claro, para Frémont (1999, p. 63), é o de que «[...] *la notion d'espace peut-elle se confondre avec la notion de territoire, surtout quand le travail assume un contexte dans le cadre des sciences humaines*».<sup>42</sup> O autor sinaliza ainda, que, geralmente, as definições de « *espace social* » passaram a ser denominadas « *territoire* », confirmando a tese de que o território é um « *espace vécu* », passível de ser estudado pelas ciências sociais.

O fato de o território ser institucionalizado, extroversamente, quer dizer, de dentro para fora, faz dele o agente de uma dinâmica própria, que foge às explicações convencionais e só consegue ser compreendido dentro de um processo complexo de justaposição de conceitos e ideias.

Aqui, faz-se mister lembrar que o território, por sua extensão conceitual, aporta diversos adjetivos que se constituem de explicações e redes de atores próprias, fornecendo a possibilidade de esquemas comparativos, que nem sempre podem ser usados de um caso para outro.

---

<sup>41</sup> Tradução livre do original em francês: a tradução espacial que nós chamamos território não pode ser constatada e delimitada “*a posteriori*”. Pois, esses territórios nunca correspondem aos recortes político-administrativos.

<sup>42</sup> Tradução livre do original em francês: a noção de espaço pode se confundir com a noção de território, sobretudo quando o trabalho assume um contexto nas ciências humanas.

Atualmente, as pesquisas sobre territórios rurais e territórios urbanos oferecem interessantes subsídios para a melhor compreensão do território como um todo, sendo necessário, sempre, deixar claro de qual território se está falando. Pois adotar uma definição adjetiva como o eixo principal de pesquisa requer, além de uma boa revisão bibliográfica, um denso arcabouço teórico e, *ipso facto*, um lastro de possibilidades prospectivas, o que nem sempre é possível em pesquisas deste teor.

Partidário da mesma perspectiva que Frémont (1999), Pecqueur (2005, p. 205) aponta que «[...] *l'espace territorial est vécu et perçu. La notion de territoire a travaillé l'imaginaire géographique mais n'en a multiplié le sens au point où l'on peut imaginer une surchauffe du concept*». <sup>43</sup>

As relações econômicas têm um papel fundamental na constituição de um território. Isto faz com que «[...] *le territoire, composé d'acteurs, constitue un interlocuteur distinct de la somme des acteurs qui le composent*.<sup>44</sup> » (PECQUEUR 2000, p. 124). Em outras palavras, as dinâmicas de um território – econômicas, principalmente – não, podem se confundir com a dinâmica das empresas que nele estão situadas, por exemplo.

O território é um dos poucos universos onde as relações constituídas formam um conjunto homogêneo e, ao mesmo tempo, assumem características específicas para sua identificação, fazendo, desta forma, com que uma rede específica de atores obtenha características próprias que o identificarão como território, no que tange, principalmente, a recursos econômicos.

A noção de território, mesmo quando analisada pelo olhar econômico e que suporta, por meio dele, o peso das relações políticas, traz consigo um processo original na temática do desenvolvimento, o qual demonstra a possibilidade de melhor compreensão das dinâmicas de governabilidade dentro de um quadro iminente da busca de soluções plausíveis para os problemas encontrados cotidianamente, notadamente, os de ordem ambiental.

Uma das funções específicas do território, justamente, é ditada pela forma e originalidade na criação de recursos econômicos ou produção de bens e serviços específicos. É neste modelo que repousam as principais preocupações em termos ambientais e no fato de

---

<sup>43</sup> Tradução livre do original em francês: o espaço territorial é vivido e percebido. A noção de território trabalhou o imaginário geográfico, mas não multiplicou o senso ao ponto em que se possa imaginar uma exacerbação do conceito.

<sup>44</sup> Tradução livre do original em francês: o território, composto de atores, constitui um interlocutor distinto da soma dos atores que o compõem.

que um território ativo, economicamente, deve possuir e preencher todos os requisitos de sustentabilidade, como *conditio sine qua non* para sua sobrevivência.

A questão que se destaca aqui é a de como encontrar um modelo organizacional que consiga assegurar, ao mesmo tempo, crescimento econômico e sustentabilidade ambiental. Este parece ser um dos grandes dilemas a serem resolvidos em face da grande crise ambiental de ordem territorialmente planetária em que a humanidade se encontra mergulhada atualmente. O território, dentro de um quadro de percepção analítica, assume duas características principais: ele pode ser visto, *a priori*, pelo seu recorte institucional e pela sua base político-administrativa. Ele pode ainda ser reconhecido, de forma subjetiva, pelo conjunto de relações construídas, dentro de um processo de governança territorial realizado pelos próprios atores que compõe esse território. Esta definição fica mais lúcida quando Pecqueur (2005, p. 299) distingue dois tipos de território:

- **Le territoire donné** : *c'est la portion d'espace (le plus souvent d'un découpage infranational) constitué qui est l'objet de l'observation; Dans ce cas, on postule le territoire comme préexistant et on analyse ce qui s'y déroule; C'est en quelque sorte le territoire a priori, pour lequel on ne cherche pas à analyser la genèse et les conditions d'élaboration, mais qui constitue un support. Il s'agit généralement d'un territoire institutionnel: région, canton, cercle, province, etc..*

- **Le territoire construit**: *dans cette perspective, le territoire est le résultat d'un processus de construction des acteurs. Le territoire n'est pas postulé, il est constaté a posteriori. Cela veut dire que le territoire construit n'existe pas partout et que l'on peut donc se trouver en présence d'espaces dominés par les lois exogènes de la localisation et qui ne sont pas des territoires.*<sup>45</sup>

A ideia de que o território dado seria fruto do recorte institucional feito pelo Estado e que o território construído seria um produto social, resultado da rede de relações estabelecidas pelos agentes territoriais dentro de critérios subjetivos (sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais), mostra que a relação entre ambos, apesar de bastante próxima e complementar, suscita um conjunto de questões a serem respondidas na sua aplicabilidade.

---

<sup>45</sup> Tradução livre do original em francês: – **O território dado**: é uma porção de espaço (geralmente, de um recorte infranacional) constituído que é objeto de observação; Neste caso, postula-se o território como pré-existente e analisa-se o que nele acontece. É o território *a priori*, pelo qual não se busca analisar sua gênese e condições de elaboração, mas que constitui um suporte. Trata-se, geralmente, de um território institucional: região, cantão, círculo, província, etc. – **O território construído**: nesta perspectiva, o território é o resultado de um processo de construção de atores. O território não é postulado, ele é constatado *a posteriori*. Isto quer dizer que o território construído não existe em todos os lugares e que se podem encontrar espaços dominados por leis exógenas de localização e que não são territórios.

Concluindo, o território é considerado um dos elementos centrais na formulação do conceito de desenvolvimento territorial. É a partir do território que as relações sociais são formadas e construídas, tributárias do conjunto das relações sociopolíticas e socioeconômicas que exemplificam as dinâmicas do desenvolvimento. É no território, tanto de base objetiva como subjetiva, que as dinâmicas territoriais do desenvolvimento encontram sua legitimação. Assim como outros conceitos afetos à geografia econômica, o território vem se impondo, gradualmente, como conceito passível de ser sistematizado, também, nas ciências sociais, como é o caso da sociologia política.

Para Carrière e Cazella (2006, p. 36) “[...] o território não é, portanto, simplesmente uma realidade geográfica ou física, mas uma realidade complexa, ao mesmo tempo humana, social, cultural e histórica.” Além de oferecer possibilidade interdisciplinar no uso de suas definições, o território tem a capacidade mais abrangente, ou como coloca Pecqueur (1987), se antes se falava em desenvolvimento local, atualmente é preferível falar em desenvolvimento territorial, já que esse estilo de desenvolvimento não se reduz à pequena dimensão. Neste sentido, este trabalho assume a mesma postura, tratando do desenvolvimento regional como um estágio, ante o desenvolvimento territorial.

### **1.1.5 O desenvolvimento local: as contribuições da *École de Grenoble***

Pensar a dimensão territorial do desenvolvimento em base local revela-se como componente essencial do tratamento analítico da relação entre **desenvolvimento local** e **desenvolvimento territorial**. Termo chave tanto para especialistas do desenvolvimento regional como para os políticos – burocratas responsáveis pelos programas de governo –, o conceito de desenvolvimento local é considerado, nas últimas quatro décadas, como fundamento de um dos paradigmas recentes de interpretação do fenômeno das dinâmicas territoriais do desenvolvimento. Segundo Benko (1998, p. 69), «[...] *la construction d’une nouvelle théorie comence souvent par la critique fondée sur l’insatisfaction ressentie envers les théories antérieures traditionnelles*»<sup>46</sup>.

Em outras palavras, o desenvolvimento local apareceu com nova roupagem para descrever fenômenos já conhecidos pela ciência regional, como visto anteriormente. As possibilidades de desenvolver **economicamente** um território partindo de recursos locais,

---

<sup>46</sup> Tradução livre do original em francês: a construção de uma nova teoria começa geralmente pela crítica fundada sobre a insatisfação ressentida sobre as teorias anteriores “tradicionais”.



somados à governança empreendida pelos atores, de certa forma, já estava presente nos estudos sobre os pólos de desenvolvimento de Perroux (1967).

A concepção de **desenvolvimento local** tornou-se, nas últimas três décadas, um dos conceitos utilizados largamente no processo de planejamento das políticas regionais de desenvolvimento territorial. Entre os autores que discutem o desenvolvimento local, na maioria geógrafos e economistas vinculados à ciência regional, destacam-se os trabalhos de Bernard Pecqueur, a partir do final dos anos 1980<sup>47</sup>. As políticas de planejamento territorial, ao encargo do poder central até os anos 1980, foram igualmente delegadas às coletividades locais e territórios.

Entre os principais avanços trazidos pelo autor, em relação ao que já vinha sendo discutido sobre o tema do desenvolvimento local, está em atribuir ao planejamento do desenvolvimento não somente a consideração das condições locais, mas também a peculiaridade das ações que potencializam este desenvolvimento.

Neste sentido, segundo Pecqueur (2000), parece evidente que não existe um modelo *standard* de desenvolvimento local, e sim de políticas públicas voltadas para o fomento de estratégias plurais de desenvolvimento. Além disso, outra dimensão essencial diz respeito à necessidade de se operar entre «[...] *le local et le global, entre le court et le long terme, et concilier l'économique avec le social et l'écologique.*<sup>48</sup>» (PECQUEUR, 2000, p. 72).

Do ponto de vista do planejamento do desenvolvimento econômico em nível local, os trabalhos desenvolvidos por Pecqueur são de fundamental importância pelo fato de levarem em consideração o papel dos atores locais como um pressuposto inalienável (BENKO, 1998).

Se observado do ponto de vista da sociologia econômica, estas pesquisas concentram o foco na análise da produção (principalmente agrícola) inscrita em determinado território. Se somadas às políticas públicas capazes de favorecer também a distribuição e comercialização da produção, dinamizando o território local, este processo favorece também a busca de maior conectividade aos atores que dele participam. Isto vai depender, ainda, do papel do Estado visto como agente dinamizador deste processo, principalmente no que diz respeito ao

---

<sup>47</sup> Inicialmente, esses trabalhos eram desenvolvidos no IREPD-*Institut de Recherche Économique, Production e Développement*, vinculados a *Universisté Pierre Mendes-France, Grenoble II*. Posteriormente, as pesquisas passaram a fazer parte dos “*axes*” desenvolvidos pelo *Laboratoire PACTE-Territoires*, do qual Bernard Pecqueur era diretor-adjunto até 2011, ligado à *Université Joseph Fourier, Grenbole I*.

<sup>48</sup> Tradução livre do original em francês: o local e o global, entre o curto e o longo termo, e conciliar o econômico com o social e o ecológico.

conjunto de políticas públicas ofertadas<sup>49</sup>.

Desta forma, não se trata somente de dinamizar o mercado com produtos específicos, mas sim de desenvolver todas as possibilidades do território, somando produção e conhecimento técnico de determinada atividade. Segundo Benko (1998, p. 71) «[...] Bernard Pecqueur propose une grille de lecture des facteurs de concurrence spatiale en avançant l'idée d'une offre de spécificité territoriale.<sup>50</sup>»

A característica principal do desenvolvimento local estaria assim está centrada no conjunto de estratégias que os atores evocam para desenvolver suas habilidades e que vai determinar a especificidade da produção em nível local. Em síntese, o desenvolvimento local está muito mais ligado à busca de sinergias entre os atores locais do que aos laços mantidos com o exterior, tendo, como a principal característica, o sentimento de pertencimento àquela região, seja por meio de uma produção específica, ou da forte densidade nas relações sociais mantidas entre os atores locais (PECQUEUR, 2000).

Ainda consoante este autor, a ideia de que as relações entre os atores locais na constituição de um mercado que absorva a produção local é um dos grandes trunfos do desenvolvimento territorial, pois, «dans 'le développement local' nous rappelions que son enjeu consistait à 'mettre en évidence une dynamique qui valorise l'efficacité des relations non exclusivement marchandes entre les hommes pour valoriser les richesses dont ils disposent [...]»<sup>51</sup> (PECQUEUR, 2005, p. 298).

Mesmo assim, a eficácia das relações entre os atores na constituição do desenvolvimento local não é a mesma, de um lugar para outro. Locais diferentes, com as mesmas características, podem experimentar resultados diferentes. A própria densidade formada pelas relações entre mercado, produto e atores locais constitui um elo essencial da linha de argumentação explicativa deste fenômeno.

Seja como for, as experiências de desenvolvimento local são frequentemente representadas por um conjunto de iniciativas justapostas, e sua heterogeneidade é a sua principal característica. O desenvolvimento local, como projeto de governança, busca analisar

---

<sup>49</sup> Esta explicação mais detalhada pode ser melhor exemplificada pela teoria do “*panier de biens e services*” proposta por Pecqueur (2001).

<sup>50</sup> Tradução livre do original em francês: Bernard Pecqueur propoe um quadro de leituras dos fatores de coconrência espacial, avançando na ideia de uma oferta de especificidade territorial.

<sup>51</sup> Tradução livre do original em francês: no desenvolvimento local, chamamos a atenção para o fato que a questão consiste em colocar em evidência uma dinâmica que valorise a eficácia das relações não exclusivamente mercantis entre os homens para valorizar as riquezas que eles dispõem.

não somente as relações de mercado existentes em determinado território, pois, é justamente nas relações não mercantis que aparece a essência deste modelo de desenvolvimento. É neste sentido que Pecqueur (2000) chama a atenção para o fato de que o desenvolvimento local deve levar em conta as profundas mudanças ocasionadas pelas modificações das estruturas econômicas dos países, principalmente, e por conseqüência, nos mercados e nas estruturas de produção industrial, que alteram as estruturas do desenvolvimento local, de maneira significativa.

A desnacionalização da produção e a concorrência de regiões mais pobres, oferecendo força de trabalho com menor custo, faz com que as políticas de desenvolvimento local entrem em constante conflito com a produção internacionalizada. Apesar de representar força contra-hegemônica no processo de globalização, o desenvolvimento local não está protegido das turbulências mundiais.

É mister, ainda, ressaltar que os trabalhos de Pecqueur mostram que o desenvolvimento local apresenta diversas configurações. No âmbito de planejamento, trabalha-se não somente com a desigualdade entre os territórios, mas com a desigualdade que ocorre internamente nos próprios territórios. Dessa forma, o uso do termo não denota uma ideologia ou uma espécie de caminho prospectivo único. O processo de diminuição das desigualdades no desenvolvimento local é complexo e exige um conjunto de ações, pois “[...] *la gestion de ces nouvelles inégalités passe par des compromis et des politiques publiques qui restent encore largement à découvrir.*”<sup>52</sup>» (Pecqueur 2000, p. 129).

A constituição de um conjunto de políticas públicas que favoreça o desenvolvimento local é fator preponderante no planejamento do desenvolvimento territorial. No atual modelo de acumulação capitalista, a territorialização aparece como alternativa ao processo de mundialização. Assim, o processo de desenvolvimento territorial, partindo do local, é resultante de iniciativas que constroem processos de criação na tentativa de resolver problemas produtivos inéditos, com a capacidade de criar sistemas próprios em rede de atividades econômicas. (PECQUEUR, 2000).

Concluindo, a análise dos recursos de um território, por meio da mobilização de categorias de desenvolvimento local, permite compreender tanto as dinâmicas dos atores que produzem esses recursos como, também, as condições em que se reproduzem. Decorre daí sua

---

<sup>52</sup> Tradução livre para o francês: a gestão destas novas desigualdades passa por compromissos e políticas públicas que restam ainda a serem descobertas.

importância na internalização da dimensão da sustentabilidade – tanto econômica como ecológica – e na apropriação do conceito de desenvolvimento territorial.

A concepção de desenvolvimento local adotada nesta tese permite legitimar a hipótese segundo a qual as trocas fora do mercado, a coesão dos atores e a especificidade de produção de determinado local representam fatores determinantes na criação de estratégias de DTS.

### 1.1.6 Do desenvolvimento regional ao territorial

A noção geral de desenvolvimento é definida por Moulaert e Nussbaumer (2008, p. 47) «[...] *comme un progrès qualitatif et quantitatif de la production et des échanges, auto-entretenu, et qui conduit à une amélioration du bien-être dans toutes les couches de la population*<sup>53</sup> ». No caso específico do tripé **desenvolvimento local, regional e territorial**, assim como em outras conceituações, estas etapas nos ajudam a compreender melhor a essência do enfoque de desenvolvimento territorial e a agregação da dimensão socioecológica.

De forma mais geral, nas ciências sociais aplicadas, principalmente, as pesquisas nas quais o desenvolvimento territorial não aparece como foco principal, o desenvolvimento econômico é visto como a capacidade da região em atrair recursos, em alguns casos, por meio de políticas públicas territoriais específicas. Este fator consegue explicar, quase sempre, o crescimento econômico e medir o grau de evolução da renda da população, instrumentos que são determinantes para classificar regiões em mais ou menos desenvolvidas economicamente (HADDAD, 1999). Entretanto,

*[...] les phénomènes d'appartenance sociale et culturelle, de créativité artistique et intellectuelle sont des dimensions non négligeables du développement et ne peuvent être considérés uniquement comme des bienfaits collatéraux de la croissance économique (MOULAERT ; NUSSBAUMER, op. cit. p. 24).*

Por outro lado, o processo de desenvolvimento regional, que de certa forma pressupõe também crescimento econômico, dependerá, fundamentalmente, de fatores como capacidade de organização, incremento da autonomia regional, capacidade para reter investimentos,

---

<sup>53</sup>Tradução livre do original em francês: como um progresso qualitativo e quantitativo da produção e de trocas, auto-reguladas, e que conduzem a uma melhora do bem estar de todas as camadas da população.

inclusão social e, finalmente, resiliência ecossistêmica. Estes seriam os pressupostos basais para a conversão de crescimento econômico em desenvolvimento regional (HADDAD, 1999)

Em um contexto histórico em que termos como mundialização, globalização e imperialismo são utilizados como fatores explicativos da atual etapa de evolução do capitalismo contemporâneo, a discussão sobre a problemática do desenvolvimento regional parece estar obsoleta (CHESNAIS, 1996; GIDDENS, 2002; CASTELLS, 2007).

No entanto, a centralidade da discussão pode ser resgatada se o conceito for usado levando-se em conta simultaneamente as dimensões socioeconômica, sociopolítica e socioambiental e favorecendo assim a percepção do potencial inovador contido no enfoque de DTS. É neste sentido que a importância do **território local** ressurge, apontando para o novo papel a ser por ele desempenhado, partindo de suas potencialidades e identidades e servindo como uma estratégia contra-hegemônica ao atual processo de globalização (PECQUEUR; TERNAUX, 2005; JEAN, 2010).

Para ilustrar esta discussão, podem ser mencionadas novamente as experiências de modelos de organização territorial na região da *Terza Itália*. Estes exemplos mostram que a divisão territorial, ajustadas às características de uma sociedade urbana, articulada e inserida em uma densa rede de comunicações, são fatores que podem impulsionar fortemente as dinâmicas de desenvolvimento (GAROFOLI, 1994). Mas vale lembrar que a viabilidade dessas estratégias depende de características específicas da formação socioeconômica e cultural de cada região (GAROFOLI, 2004, PECQUEUR, 2000).

A dinâmica de desenvolvimento de uma determinada região equivale à transformação de seus recursos, principalmente naturais e culturais, em ativos, por meio de um processo de mobilização e arranjos de atores, que fazem aparecer novas capacidades, revelando os **recursos escondidos** (PECQUEUR, 2005). Nesta linha de raciocínio, Jean (2010, p. 51) sugere que “[...] o conteúdo define o recipiente: as fronteiras do território são os limites (móveis) de redes socioeconômicas. Ali onde a rede se extingue, termina o território. A iniciativa surge menos de uma instância de planificação do que de uma mobilização das forças internas”. Neste sentido, o desenvolvimento regional não pode ser objeto de decreto ou de programa de governo. Aqui, a abordagem territorial permite, segundo Moulaert e

Nussbaumer (2008, p. 47) «[...] mener un examen des rapports entre les relations sociales d'un côté et les « ressources » et « forces » d'un territoire de l'autre<sup>54</sup>».

Mesmo na presença de um conjunto de políticas públicas adequadas que possam estimular e mobilizar esses atores, o desenvolvimento de uma determinada região corresponde à somatória da construção coletiva dos múltiplos atores territoriais envolvidos (Estado e sociedade civil). É neste sentido que parece justificada a necessidade de ampliar o escopo do enfoque de desenvolvimento regional, para que ele possa dispor de maior poder explicativo e preditivo.

Concorrendo com o desenvolvimento econômico, social, humano, dentre outros, o conceito-matriz de desenvolvimento, visto pela noção de território, tem disputado espaço na literatura das últimas quatro décadas. A abordagem territorial do desenvolvimento ganhou maior impulso a partir dos anos 1980. Em um processo de reformulação dentro de uma nova leitura dos polos de crescimento e da teoria neo-marshalliana sobre o processo de industrialização difusa, o desenvolvimento territorial passou a ser, inicialmente, uma ferramenta que identificava, nos laços diretos entre atores sociais, uma das razões para a formação dos sistemas produtivos localizados (ABRAMOVAY, 2010).

Assim, mais do que uma complexificação ou simples passagem do desenvolvimento local e regional, o desenvolvimento territorial pode ser resumido na construção de uma dinâmica de desenvolvimento, que leva em consideração, além das usuais dimensões econômica, política e social, os fatores culturais do território. O desenvolvimento territorial está muito mais ligado à construção de uma identidade entre os seus atores do que à base física, propriamente dita. Entretanto, “[...] a literatura sobre desenvolvimento territorial é marcadamente normativa e a ela faltam definições teóricas claras sobre a natureza dos laços sociais que formam os territórios” (ABRAMOVAY, p. 27, 2010), ou ainda, para Jean (2010, p. 52) “[...] o conceito de desenvolvimento territorial rompe com uma tradição mais antiga de estudos sobre o desenvolvimento regional e não dispõe ainda de um arcabouço doutrinário ou de teorias já estabilizadas”.

Neste sentido, as teorias mais recentes sobre desenvolvimento regional vêm enfatizando a **dimensão territorial do desenvolvimento**. Um melhor entendimento do que seja desenvolvimento territorial passa por uma melhor compreensão das montagens das redes, das

---

<sup>54</sup> Tradução livre do original em francês: examinar os resultados entre as relações sociais de um lado e os “recursos” e “forças” de um território de outro.

convenções e das instituições que permeiam o território. A este processo, soma-se outra vertente do pensamento social contemporâneo: o capital social, que diz respeito às características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas (COLEMAN, 1990, ABRAMOVAY, 2000).

A ideia de que desenvolver determinado território, alinhando todas as suas potencialidades econômicas, políticas, sociais e humanas que garantam, acima de tudo, a sustentabilidade ambiental, parece ser uma das poucas saídas plausíveis para o atual estado em que se encontra a crise ambiental planetária.

Neste ínterim, há aproximadamente 02 (duas) décadas, os territórios e as regiões, estes dois grandes esquecidos do desenvolvimento, começaram a ser considerados como recursos ativos e sendo, ao mesmo tempo, reabilitados pela reflexão sobre o desenvolvimento sustentável, principalmente, após as proposições da Agenda 21. O que era conhecido por desenvolvimento local, é conhecido, hoje, como desenvolvimento territorial (PECQUEUR, 2000; JEAN, 2010).

Esta forma de pensar o desenvolvimento, notadamente no contexto de uma análise sociopolítica, não pode ser analisada por meio de uma pequena dimensão ou escala, mesmo porque o termo local não pode ser confundido com localista. É, outrossim, um conjunto de referências comuns encontradas em uma mesma localidade. Para Pecqueur (2000, p. 40) «[...] *les expériences de développement local sont-elles généralement identifiées à la procédure appliquée au territoire*<sup>55</sup> ».

O conceito de desenvolvimento territorial vai mais além do que discutir o desenvolvimento local e regional de uma forma mais abrangente. Ele representa uma mudança na forma de conceber os estudos sobre desenvolvimento regional em que, “[...] as ciências sociais, assumindo uma perspectiva multidisciplinar e interdisciplinar, adquirem novos instrumentos visando reconhecer a importância do território, não só como uma realidade biofísica tangível, mas também como uma construção social” (JEAN, 2010, p. 54).

Nesta mesma linha, Lévesque (2010, p. 78), pontua que o desenvolvimento territorial apresenta “[...] um novo discurso acadêmico que supera os enfoques em termos de desenvolvimento regional (e local) e um novo discurso social designando novas realidades

---

<sup>55</sup> Tradução livre do original em francês: as experiências de desenvolvimento local são geralmente identificadas ao procedimento aplicado ao território.

socioeconômicas, especialmente novas relações entre economia e território.” Isto quer dizer que o desenvolvimento territorial não se apresenta como um conjunto de certezas, mas justamente, uma perspectiva de rearticulação dos saberes com o intuito principal de consolidar experiências que venham ao encontro de uma lógica que desvela as complexidades do sistema em que o território está envolvido.

Neste raciocínio, o desenvolvimento territorial pode, também, ser definido como todo processo de mobilização de atores que elabora uma estratégia de adaptação coletiva a uma cultura ou a um território e pode ser reconhecida, exteriormente, por esses feitos (PECQUEUR, 2005). Assim, o desenvolvimento territorial está muito mais vinculado a uma construção de atores, mesmo se o Estado não estimula esta relação por meio de políticas públicas, pois, “[...] *l’État a de plus en plus de difficulté à mener une politique cohérente de développement régional*”<sup>56</sup> » (BENKO 1998, p. 69).

Outro ponto a ser ressaltado, partidário de uma vertente ligada, notadamente, à Nova Sociologia Econômica, é o de que o desenvolvimento territorial, por meio da sua reorganização econômica, pode servir como uma forma de produção, comercialização e circulação de bens e serviços alternativa ao processo de globalização (LÉVESQUE, 2010). Esta corrente do desenvolvimento territorial visa renovar em profundidade a compreensão do papel e da influência recíproca tanto das estruturas quanto dos atores sobre a formação e a recomposição dos espaços socioeconômicos e políticos (JEAN, 2010). Assim, o desenvolvimento

[...] impõe a ruptura com a lógica funcional de organização da vida econômica e propõe o retorno a uma visão “territorial”: é no cenário local, por meio da valorização dos recursos locais e com a participação da população que o desenvolvimento poderá realmente responder às necessidades da população (AYDALOT, 1982, p. 109).

Desta maneira, a relação entre território-local e território-exterior pode ser caracterizada como (inter)dependente, já que «[...] *les avantages de la proximité et es liaisons de type local ne peuvent produire des effets positifs que s'ils sont totalement ouverts à l'extérieur*”<sup>57</sup>» (Pecqueur 2000, p. 41), ou como pontua Jean (2010, p. 51) “[...] as novas teorias do desenvolvimento territorial valorizam o papel ativo dos territórios, eles mesmos representados

---

<sup>56</sup> Tradução livre do original em francês: o Estado tem cada vez mais dificuldade de colocar em prática uma política coerente de desenvolvimento regional.

<sup>57</sup> Tradução livre do original em francês: as vantagens da proximidade e das ligações de tipo local não podem produzir efeitos positivos se não forem totalmente abertos ao exterior.



não como suportes do desenvolvimento, e sim como formas de produção social que sustentam o desenvolvimento das regiões.”

É importante frisar que as práticas do desenvolvimento territorial não são novas, mas, pré-existentes, sob diversas formas. A capacidade de se tornarem ou não concretas fazem parte de uma conjunção de fatores externos (políticas públicas, poder público) ou internos (atores), que fazem com que as iniciativas de desenvolvimento territorial existentes tornem-se reais e de forma articulada e melhorem a qualidade de vida da população.

Concluindo, a passagem do desenvolvimento local e regional ao territorial marcou decisivamente a forma de pensar as dinâmicas territoriais do desenvolvimento. O fato de o território, por suas variáveis tangíveis e intangíveis apresentar uma fonte inestimável de recursos, fez com que ele tomasse corpo e passasse a figurar entre os componentes-chave das análises desenvolvimentistas. No entanto, afastando-se suas dimensões social e econômica, o foco de análise recai, decisivamente, na medida em que a variável ambiental, que passa a ser percebida pela noção de sustentabilidade, foi incorporada na forma de se pensar as dinâmicas territoriais de desenvolvimento, que de forma mais explanativa, será tratada no próximo item.

## **1.2 A inserção recente da dimensão socioambiental no enfoque de Desenvolvimento Territorial**

Apresentar a inserção relativamente recente da dimensão socioambiental na problemática do planejamento governamental pressupõe a necessidade de uma melhor compreensão dos seus fatores históricos e da recente inclusão da dimensão socioambiental de nas dinâmicas territoriais de desenvolvimento. Neste sentido, para além do debate sobre o ecodesenvolvimento, caberia levar em conta a problemática da inserção do critério de sustentabilidade na lógica dos processos de desenvolvimento, principalmente no entendimento do desenvolvimento territorial sustentável. Entende-se que a compreensão destas duas consoantes se fazem necessárias para um melhor entendimento das dinâmicas territoriais de desenvolvimento, com vistas a compreender mais sistematicamente as pesquisas de escopo inter e transdisciplinar que envolvam além das dimensões sociopolíticas, socioculturais, socioeconômicas e socioambientais.

### 1.2.1 O debate sobre Ecodesenvolvimento

A partir das crises econômicas das últimas quatro décadas, o enfoque do desenvolvimento territorial, com a adição do adjetivo durável, na perspectiva européia e sustentável, na perspectiva americanista, tornou-se mais complexo e controvertido. A legitimidade das dinâmicas territoriais do desenvolvimento não foi mais contestada nem pelos Estados, nem pelas empresas, reforçando sua legitimidade em relação aos anseios da sociedade civil.

Disciplinas como a economia e a sociologia do desenvolvimento, mais especificamente, após os anos 1970, deram o alerta inicial pontuando que o crescimento econômico não poderia ser durável se não estivesse acoplado a uma preocupação pelo desenvolvimento humano e pela utilização ecologicamente prudente dos recursos naturais renováveis e do espaço territorial.

Na sequência, as inquietações em relação ao binômio **economia & meio ambiente** começaram a emergir no imaginário político e nos sistemas de planejamento de praticamente todos os países. Os problemas com a regulamentação dos mercados, com a desaceleração da economia, com as crises do petróleo e do suprimento energético, dentre outros, contribuíram para adensar o debate social sobre o tema.

Em certa medida, pode-se dizer que a discussão em torno de modalidades de crescimento econômico ecologicamente prudentes (capitalismo verde) e socialmente incluídas caracteriza o essencial da concepção de **ecodesenvolvimento** “[...] entendido como uma filosofia de planejamento e gestão participativa inspirada no novo paradigma sistêmico” (VIEIRA, 2006, p. 13). Assim, foi após a Conferência de Estocolmo que este enfoque ganhou maior projeção social.

Inicialmente, o conceito foi considerado como “[...] uma concepção alternativa, potencialmente fértil para direcionar ações em zonas rurais dos países em desenvolvimento e sensível à preocupação ambiental” (VIEIRA, 1992, p. 19). Posteriormente, o socioeconomista Ignacy Sachs (1974) o complexificou, partindo do pressuposto normativo segundo o qual o ecodesenvolvimento constitui um novo enfoque de planejamento que busca integrar as dimensões socioeconômica, sociocultural, sociopolítica e socioambiental.

O reconhecimento internacional da importância desse debate foi reforçado por iniciativa da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMMD), criada pela ONU

em 1983 e também pela publicação do Relatório *Brundtland*, em 1987. Como se sabe, é neste relatório que aparece pela primeira vez a referência ao tema do **desenvolvimento sustentável**.

Para Cazella (2006), o conceito de desenvolvimento sustentável expresso no Relatório *Brundtland* tem uma definição suficientemente ampla para acolher tanto os adeptos de uma abordagem menos restritiva do desenvolvimento, como aqueles que defendem uma conservação mais estrita da natureza. O Relatório apontou, basicamente, que o crescimento econômico deve estar subordinado à três princípios :

*«[...] le principe de précaution selon lequel il vaut mieux s'abstenir d'agir lorsque les conséquences d'une action sont difficiles à prévoir ; le principe de participation des populations aux décisions qui les affectent ; la solidarité entre générations et entre territoires<sup>58</sup>»* (MANCEBO, 2008, p. 11).

O Relatório *Brundtland* alimentou assim a coexistência de dois paradigmas: i) o paradigma da sustentabilidade fraca, no qual o capital natural deve ser tratado da mesma maneira que o capital físico; e, ii) o paradigma ecológico, no qual a ideia central é a de que o campo natural é diferente do campo econômico e social.

Em 1992, por ocasião da Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro, aprofundou-se o debate sobre a necessidade de conter a reprodução das desigualdades entre Norte – Sul. Além de instituir convenções internacionais sobre biodiversidade e mudanças climáticas, a Rio-92 também elaborou um programa de ação em âmbito global que ficou conhecido por Agenda 21. No entanto, segundo Mancebo (2008, p. 13) *«[...] après le Rio, le développement durable subit une double dérive : une application locale pontilleuse de grands principes ; une déclinaison hasardeuse des agendas 21 locaux<sup>59</sup>»*.

Em 2001 foi realizada, em Nova Iorque, a Conferência Istambul + 5. A intenção do encontro era a de fazer um balanço da última conferência, realizada em 1996, no qual se chegou a conclusão de que os mesmos fenômenos debatidos em 1992 persistiam ou estavam se agravando. Em 2002, na África do Sul foi realizada a Rio + 10. O objeto fazer um inventário da Rio-92, e atualizar os procedimentos que serviam de base para discussão dos temas ambientais tradicionais. Em 2009, aconteceu Conferência de Copenhague, com o foco

---

<sup>58</sup> Tradução livre do francês: o princípio da precaução segundo o qual é melhor se abster de agir quando as consequências de uma ação são difíceis de serem previstas; o princípio da participação das populações nas decisões que lhes afetam; a solidariedade entre gerações e territórios.

<sup>59</sup> Tradução livre do francês: depois do Rio, o desenvolvimento durável passou por uma dupla derivação: uma aplicação local pontilhada de grandes princípios; uma declinação mal-sucedida de Agendas 21 locais.

voltado à preocupação com o aquecimento global e as mudanças climáticas, que não obteve avanços e resultados concretos, segundo as agências oficiais.

Concluindo, o ecodesenvolvimento surgiu como um divisor de águas para se pensar a relação entre o **meio ambiente** e **desenvolvimento**. É a partir deste enfoque, que o debate sobre a sustentabilidade ganha um maior fôlego, mesmo contrapondo alguns de seus conceitos principais e reestruturando algumas de suas premissas iniciais cunhadas nos anos 1970<sup>60</sup>. Vale lembrar que boa parte das pesquisas realizadas sobre o manto da ecossocioeconomia são tributárias do ecodesenvolvimento, termo que há mais de quatro décadas vem sendo utilizado para expressar e alertar que não se atinge um completo desenvolvimento se o mesmo não for paritário à proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais renováveis (SACHS, 1986).

| <b>ANO</b> | <b>LOCAL</b>   | <b>PONTOS-CHAVE/EVENTO</b>   |
|------------|----------------|--|
| 1972       | Estocolmo      | <b>Primeira Cúpula Mundial sobre Meio Ambiente</b>                       |
| 1976       | Vancouver      | <b>Cúpula das Cidades - Assentamentos Humanos (Habitat I)</b>            |
| 1987       | Noruega        | <b>Relatório <i>Brundtland</i> – Desenvolvimento Sustentável</b>         |
| 1992       | Rio de Janeiro | <b>Cúpula da Terra - Adoção de recomendações e da Agenda 21</b>          |
| 1994       | Cairo          | <b>Cúpula sobre a População</b>  |
| 1995       | Copenhague     | <b>Cúpula sobre Problemas Sociais</b>                                    |
| 1995       | Pequim         | <b>Direitos Humanos e das Mulheres</b>                                   |
| 1996       | Istambul       | <b>Cúpula das Cidades - Assentamentos Humanos (Habitat II)</b>           |
| 1997       | Kyoto          | <b>Protocolo de <i>Kyoto</i> - Mudanças climáticas</b>                   |
| 1997       | Nova Iorque    | <b>Assembléia Geral da ONU - Agenda 21</b>                               |
| 2002       | Monterey       | <b>Financiamento do desenvolvimento sustentável</b>                      |
| 2002       | Joanesburgo    | <b>Equidade socio-espacial, econômica, pobreza e questões ambientais</b> |
| 2009       | Copenhague     | <b>COP- 15 - Desastres climáticos e aquecimento global</b>               |

**Quadro 01 – Resumo dos principais eventos relacionados à dimensão socioambiental**

Fonte: Adaptado de Mancebo (2008). Elaborado pelo autor (2012).

<sup>60</sup> Uma interessante revisão bibliográfica sobre o assunto pode ser encontrada em Vieira (1993, 1996, 2009, 2010).

### 1.2.2 Rumo ao Desenvolvimento Territorial Sustentável

A problemática da sustentabilidade, mais precisamente, do desenvolvimento sustentável está inserida na história do pensamento econômico e social, desde os anos 1950. Com a emergência do conceito de desenvolvimento sustentável, promovido pelo Relatório *Brundtland*, em 1987, a articulação entre as principais dimensões do desenvolvimento, principalmente nos países do Hemisfério Sul, trouxe aportes para uma nova forma de pensar a questão ambiental e sua relação com as dinâmicas territoriais do desenvolvimento (LAURENT, 2010).

As constatações sobre o desenvolvimento sustentável reforçaram “[...] um conjunto de trabalhos sobre ecodesenvolvimento, que evidenciavam também uma exigência de solidariedade com as gerações futuras e a necessidade de um planejamento pactuado do desenvolvimento em escala internacional”. (LAURENT, 2010, p. 118).

No entanto, desde os anos de 1970 que os trabalhos coordenados por Sachs (1986), junto ao CIRED (*Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement*<sup>61</sup>) chamavam a atenção dos pesquisadores para uma nova forma de pensar o planejamento do desenvolvimento. As pesquisas estavam focadas em romper com o padrão economicista de pensar o desenvolvimento e o seu planejamento, trazendo ao debate um modelo que alinhavasse o enfoque do ecodesenvolvimento com as dimensões políticas e sociais. É neste contexto, que surge a perspectiva da ecossocioeconomia, seguindo a ideia de que “[...] uma hierarquia de múltiplas orientações deve ser respeitada, o social permanecendo no primeiro plano e o ecológico sendo adotado como limite ao crescimento econômico” (CAZELLA, 2008, p. 12).

O discurso sobre o desenvolvimento sustentável, para Sachs (1998), limitava-se a dois aspectos positivos: o crescimento e a sustentabilidade ecológica que, no entanto, tendiam a colocar em segundo plano os impasses relacionados à inclusão social. Neste sentido, Sachs (1980, 1986) distinguia, basicamente, a sustentabilidade em critérios: social (dimensão cultural), ecológico, a dimensão territorial, econômico e político. Em uma abordagem mais

---

<sup>61</sup> Tradução livre do francês: Centro Internacional de Pesquisas sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento. Fonte: <http://www.centre-cired.fr/> Acessado em 20/09/2011.

recente, Sachs (*op. cit.*) define em cinco as dimensões que deveriam ser integradas às estratégias do desenvolvimento: social, econômica, ecológica, espacial e cultural. Neste ponto de vista, a abordagem ecológica é apenas um dos aspectos, dentre outros a serem considerados (VIEIRA, 1998).

Para Vieira (2006, p. 14), “[...] a revisão da literatura que resgata o contexto da emergência e a trajetória de elaboração progressiva do conceito de desenvolvimento territorial indica a predominância de um viés economicista tanto nas análises quanto nas intervenções concretas”. Isto quer dizer que, no atual estado da arte do desenvolvimento territorial, se for levado em consideração a questão de sustentabilidade, deve-se atentar para a necessidade de superar os desafios tanto de natureza teórico-metodológicos como, também, de concepção e implementação de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento territorial sustentável. Vale sempre lembrar que a compreensão das dinâmicas territoriais do desenvolvimento, notadamente no tocante ao quesito sustentável, consegue um maior aprofundamento se observada à luz do paradigma sistêmico (VIEIRA, 2006).

Concluindo, a inserção da dimensão ecológica no debate sobre o desenvolvimento territorial representa uma tentativa de alcançar um melhor entendimento das dinâmicas territoriais de desenvolvimento que levam em consideração, além da dimensão socioeconômica, sociocultural e sociopolítica, a complexidade inerente à variável ecológica.

### **1.3 Elucidando o conceito de governança territorial**

Assim como os conceitos de DT e DTS, o conceito de governança é bastante discutido, porém ainda pouco sistematizado, principalmente no Brasil. Em países principalmente de língua inglesa, como Inglaterra, Estados Unidos da América, França e Canadá, além de estar melhor sistematizado, o conceito possui o acréscimo de outras definições, tais como urbana, regional, territorial, etc.

De uma maneira geral, a ideia de governança tem o papel de articular as relações entre os componentes da sociedade civil, tais como, os sindicatos, as empresas, as associações e os atores individuais. De certa forma, « [...] *la gouvernance est au gouvernement ce que le politique est à la politique* » (LÉVY ; LUSSAULT, p. 418, 2003).<sup>62</sup>

No caso da governança territorial, seu entendimento torna-se mais complexificado. Não

---

<sup>62</sup> Tradução livre do francês: a governança está para o governo o que o político está para a política.

somente por fazer a relação entre os atores mas, por indicar, de certa forma, qual o melhor caminho a ser seguindo dentro de um contexto de planejamento do desenvolvimento em que a melhor escolha é aquela que atende tantos os anseios do Estado como as necessidades da população (KOOP; AMILHAT, 2011).

Neste sentido, compreender a governança territorial como uma ferramenta de planejamento do desenvolvimento se faz extremamente necessário para se pensar em que medida a territorialização do desenvolvimento atende alguns dos critérios postos por este enunciado, abaixo melhores discutidos.

### 1.3.1 A formação do conceito de governança

Nos últimos anos, poucos conceitos têm alcançado tanta visibilidade social quanto o conceito de governança. Ao estilo de “remendo novo em pano velho”<sup>63</sup>, o conceito original parece ter sido utilizado na Inglaterra, no século XV. Alguns séculos mais tarde, já nos anos de 1930, o economista inglês Ronald Coase o reutilizou para justificar suas hipóteses de que a empresa seria mais eficaz que o mercado para organizar algumas trocas. A partir dos anos 1970, os economistas passaram a utilizar o conceito de *corporate governance*, para designar as formas de coordenação em nível empresarial. No final dos anos 1980, a noção de governança alcançou a administração pública. A partir daí, o conceito passou a ser apropriado pelos diversos campos disciplinares, passando da economia, à sociologia, à ciência política até os estudos de gestão. Não são raros os casos de grupos de estudos que utilizam ainda hoje o termo para explicar a relação da articulação entre o governo, a sociedade civil e a questão do desenvolvimento sustentável, principalmente nos Países do Norte<sup>64</sup>.

De acordo com Leloup, Moyart et Pecqueur (2005, p. 322), « [...] *en sciences politiques, l'usage du terme de gouvernance se répand à la fois dans le cadre de l'analyse du gouvernement local et dans une perspective normative en relations internationales et management des affaires publiques* »<sup>65</sup>.

Entre o final dos anos 1980 e início da década de 1990, a partir de reflexões trazidas

---

<sup>63</sup> A frase tal como é conhecida para designar fenômenos já vistos porém, com novas denominações, pode ser remetida ao Livro do Evangelho de Mateus, Capítulo 9, Versículo 16, da Bíblia Cristã.

<sup>64</sup> Neste sentido, ver os trabalhos de Mark BEVIR desenvolvidos na *University of California, Berkeley* e Andrew JORDAN, na *School of Environmental Sciences*, da *East Anglia University*, Inglaterra.

<sup>65</sup> Tradução livre do francês: em ciências políticas o uso do termo governança se refere no quadro de análise do governo local e de uma perspectiva normativa em relações internacionais e gestão dos negócios públicos.

pelo Banco Mundial sobre o papel dos países na capacidade e na forma pela qual eles exercem seu poder, autoridade e controle na administração pública, o termo foi ampliado, abrangendo a análise da capacidade dos governos de implementar políticas públicas e cumprirem determinadas funções (GONÇALVES, 2005; MANCEBO, 1998).

Neste período, o Banco Mundial e o FMI introduziram a definição de *good governance*, para qualificar os critérios de **boa administração** aos países que seguissem suas recomendações de ajustes estruturais em troca de financiamentos.

Posteriormente, no âmbito da Rio-92, mais precisamente da Agenda 21, incorporou-se ao conceito a noção de desenvolvimento sustentável e as suas dimensões (políticas, econômicas e sociais) além da promoção dos direitos humanos. Foram também introduzidos em seus preceitos gerais a questão das práticas governamentais (governabilidade), que inclui o formato e o arranjo político-institucional da participação do Estado, da sociedade civil e da iniciativa privada na formulação de políticas públicas, além da eficiência da gestão pública e da luta contra a corrupção (GONÇALVES, 2005; MANCEBO, 2008; ROVER, 2011).

Conforme Benko (1998, p. 102), a governança pode ser identificada como «[...] *l'ensemble des modes de régulation entre le pur marché et la pure politique (de l'état-naïton), c'est-à-dire ce que Gramsci appelait 'société civile'*»<sup>66</sup>.

No caso da utilização do conceito como ferramenta de gestão das dinâmicas territoriais de desenvolvimento, Pecqueur (2000, p. 121) a caracteriza como «[...] *un processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires*»<sup>67</sup> (PECQUEUR, 2000, p. 121).

Ainda no que tange especificamente à produção, «[...] *nous connaissons depuis fort longtemps les caractéristiques des 'régions qui gagnent': un bon fonctionnement de institutions, une capacité des acteurs locaux, privés et publics, à coordonner leur action dans le cadre de projets (c'est ce qu'on appelle la gouvernance)*»<sup>68</sup> (PECQUEUR, 2000, p. 72).

---

<sup>66</sup> Tradução livre do francês: o conjunto dos modos de regulação entre o puro mercado e a pura política (do estado-nação), o que Gramsci chamava “sociedade civil”.

<sup>67</sup> Tradução livre do francês: um processo institucional e organizacional de construção que coloca em compatibilidade diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos, em via de resolver os problemas produtivos inéditos colocados aos territórios.

<sup>68</sup> Tradução livre do francês: nós conhecemos depois de muito tempo as características das “regiões que ganham”: um bom funcionamento de instituições, uma capacidade dos atores locais, privados e públicos, em coordenar suas ações no quadro de projetos (isto é o que chamamos de governança).



Neste sentido, trata-se de uma ação coordenada, que coloca os atores responsáveis pelo desenvolvimento dos territórios em sintonia com as instituições presentes. Em outras palavras, o conceito denota “[...] a capacidade social (os sistemas, instrumentos e instituições) de dar rumo, ou seja, orientar condutas dos Estados, das empresas, das pessoas em torno de certos valores e objetivos de longo prazo para a sociedade” (GOMIDES e SILVA, 2010, p. 183).

Por outro lado, de forma mais genérica, ela pode significar a capacidade que os atores têm de gerir um processo de organização continuada, dentro de fatores conjunturais que podem chegar à resolução de determinados problemas por meio de um processo de participação solidária, em que todos saiam ganhando, ou ainda, « [...] *l'ensemble des processus et des institutions qui participent de la gestion politique d'une société* » (LÉVY; LUSSAULT, 2003, p. 418).

### **1.3.2 A emergência da noção de governança territorial**

O conceito de governança territorial emergiu como uma versão mais ampliada da ideia inicial de governança local, que já indicava a preocupação pela integração mais efetiva dos agentes produtivos (localizados) e das instituições locais. Nesta visão, o território seria um intermediário dos custos de produção entre as empresas, por representar um nível passível de ações coletivas coordenadas pelos atores territoriais (THEYS, 2006; PECQUEUR, 2000; LELOUP, MOYART et PECQUEUR, 2005).

Assim sendo, pensar a governança territorial como uma ferramenta de coesão (social, política econômica) territorial implica que os atores locais tornem-se capazes de encontrar a melhor forma de produzir serviços coletivos que atendam ao maior número possível de pessoas, garantindo o desenvolvimento econômico, político e social ao mesmo tempo em que garantam a sustentabilidade das dinâmicas de desenvolvimento. Assim, « *l'idée de gouvernance urbaine ou territoriale, du moins, reste située de manière incertaine entre la recherche et l'étude, entre l'invention d'une notion nouvelle et l'aide à l'action* » (GAUDIN, 2002, p. 119).

Como a ideia de governança territorial está ligada ao ideário da *good governance*, ela também pode ser utilizada na relação entre desenvolvimento territorial e a sustentabilidade. Assim, a **boa governança territorial** inserida na questão do DTS pode ser considerada como a « [...] *art ou manière de gouverner qui vise un développement économique, social et*

*institutionnel durable, en maintenant un sain équilibre entre l'État, la société civile et le marché économique»* (MANCEBO, 1998, p. 47).

Isto significa que a reflexão sobre as opções de internalização do conceito de governança no enfoque de DTS deve levar em consideração não somente o território e seus atributos mas, também, o conjunto das dimensões que caracterizam a visão sistêmica da relação entre sistemas sociais e sistemas ecológicos.

Neste contexto, as premissas da reflexão sobre governança territorial podem ser relacionadas diretamente como os novos modos de ordenamento territorial, pois eles representam uma forma de se dinamizar os territórios em uma perspectiva de promoção da endogeneidade do processo.

A especificidade da governança territorial repousa, justamente, no processo de coordenação de atores e na forma pela qual esses atores constroem suas noções de territorialidade e de aproximação de recursos. Assim, «[...] *cette forme de gouvernance s'adosse dès lors sur une situation de proximité mixte qui combine proximité géographique et proximité institutionnelle des acteurs*» (LELOUP ; MOYART et PECQUEUR, 2005, p. 324).

Neste sentido, o caráter político-administrativo é de suma importância, por estar situado num nível de decisão extra-institucional, mais especificamente, na gênese da relação entre os atores territoriais. Os níveis de decisão nos quais a governança territorial atua, podem ser adaptados a diversos modelos, desde que a coesão territorial, a relação de mercado, as premissas institucionais das redes formadas por estes atores, sejam preservadas.

Finalmente, a governança territorial, demonstrada como uma ferramenta de gestão que leva em conta a multiplicidade de atores pode ensejar uma nova ferramenta de coordenação aplicada ao desenvolvimento sustentável dos territórios. Em certa medida, ela significa um avanço que possibilita uma melhor compreensão dos fatores que dinamizam o território, notadamente, a questão dos atores, do Estado e da sociedade civil.

#### **1.4 Síntese do Capítulo**

O objetivo central do capítulo foi o de apresentar alguns dos conceitos balizadores que servem de referência para a construção do enfoque analítico e do modelo de análise da tese.

A ideia central é sinalizar que a passagem do desenvolvimento local ao regional e atualmente, territorial, não está ancorada simplesmente na complexificação de conceituações,

mas sim, de dimensões. Pensar o DT, de uma forma que consiga dar conta de abranger as dimensões sociopolíticas, socioeconômicas e socioculturais, somadas à perspectiva socioambiental, que conduzem à construção do enfoque de DTS se apresenta gradualmente como um dos instrumentos viáveis à compreensão das dinâmicas territoriais do desenvolvimento, principalmente na análise de sistemas de planejamento do desenvolvimento.

No entanto é importante frisar que o conceito de DTS ainda encontra-se em curso de construção e, neste sentido, está aberto a definições de ordens polissêmicas e divergentes. É neste sentido que concorda-se com Rochman (2008) que o DTS pode ser considerado um *proto-concept*. Ainda, segundo Rochman (2008), a dificuldade em operacionalizar o DTS, e sua incapacidade de integrar todas as dimensões da durabilidade, na prática, permitem que as diferentes dimensões do DT levem em conta o conjunto das diferentes estratégias de intervenção nas ações voltadas ao desenvolvimento.

Neste contexto, vale ressaltar a importância da ciência regional como mediadora entre as disciplinas que compõem a matriz epistemológica desta tese, *c'est-à-dire*, a sociologia política e a geografia. Neste contexto, a ideia de DT expressa, principalmente, nos trabalhos de Pecqueur (1989, 2000, 2009, 2010) e Courlet (2001, 2002, 2008), assume relevância enquanto enfoque analítico, que é melhor sistematizado se somado a internalização da dimensão socioambiental trazida pelo conceito de DTS (VIEIRA, 2002, 2006, 2009, 2010), que complexifica o enfoque clássico de ecodesenvolvimento (SACHS, 1974, 1980, 1986; VIEIRA, 1992).

Vale a pena salientar que foram levados em conta os elementos constitutivos do DT e do DTS, partindo do pressuposto que um sistema de planejamento do desenvolvimento, com base na territorialização, não consegue dar conta de promover um desenvolvimento regional (territorial) sustentável se não internalizar, além das dimensões sociopolíticas, socioeconômicas e socioculturais, a dimensão socioambiental na sua constituição.

Neste contexto, ressalta-se a importância da noção de governança territorial (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005; KOOP; AMILHAT, 2011) como articuladora da relação entre Estado e sociedade civil, bem como o conjunto dos atores territoriais. Por fim, aponta-se a ideia central de que o DT apoiado na dimensão socioambiental, com ênfase na prospectiva territorial oferece, para este trabalho, importante contribuição, não somente como eixo de análise, mas, também, como caminho para pensar o planejamento do desenvolvimento catarinense dentro de uma perspectiva que envolva a ação coordenada entre Estado e

sociedade, na busca por um modelo contínuo de DTS para o Estado de Santa Catarina.

## **CAPÍTULO II – FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL**

Este capítulo tem por objetivo geral apresentar o sistema político-administrativo brasileiro, suas condicionantes e os elementos que compõe a formação do modelo de gestão, o qual influencia diretamente a questão do planejamento do desenvolvimento territorial do país. Além disto, serão discutidos, cursivamente, os impactos das políticas públicas como instrumentos de avaliação de sistemas de planejamento do desenvolvimento territorializados.

Para atender este objetivo, o capítulo foi dividido em 06 (seis) itens gerais que irão sintetizar; i) o federalismo como modelo político-organizacional brasileiro; ii) a descentralização como ferramenta de gestão e seu ideário normativo; iii) o federalismo e a descentralização como instrumentos de planejamento territorial; iv) o pacto federativo como garantia de estabilidade do modelo político nacional; v) as políticas públicas como vias de acesso ao planejamento do desenvolvimento territorial, sua formação e sua capacidade avaliativa; e vi) a síntese dos argumentos centrais do capítulo.

Vale lembrar que apesar de, nos últimos anos, alguns dos conceitos apresentados neste capítulo apresentarem-se dispersos e debatidos pelas mais variadas disciplinas acadêmicas, o eixo central das conceitualizações utilizadas neste trabalho parte do olhar voltado às ciências sociais, mais especificamente à ciência política e à sociologia política.

A intenção geral é mostrar como as dinâmicas territoriais do desenvolvimento são fortemente influenciadas pelo modelo federativo brasileiro e como isto atua nas decisões das equipes técnicas de planejamento governamental enquanto políticas públicas de planejamento governamental.

### **2.1 O Federalismo como modelo político-organizacional: garantia constitucional**

Compreender a complexidade do termo que envolve o federalismo como um dos importantes conceitos dos sistemas políticos modernos requer *l'avant-propos*, sua contextualização, sintetizada em dois momentos. O primeiro, expresso no fato de o tema ser bastante debatido, porém nem tanto sistematizado quando pensado como suporte às

ferramentas de planejamento e gestão governamental. E em segundo plano, por se encontrar em um campo teórico acoplado diretamente a outros temas correlatos à ciência política, tais como democracia, liberalismo e descentralização, notadamente. Estes dois fatores contribuem para dificultar a compreensão da complexidade embutida no debate sobre o federalismo e na busca de respostas concretas a problemas empíricos, fugindo do quadro de generalidades teóricas dos estudos sobre os sistemas políticos. Seria interessante frisar que estes elementos têm sido caros não somente aos estudiosos do federalismo, mas a todo quadro teórico das ciências sociais que busca subsidiar um melhor entendimento de fenômenos de organização política, administrativa e territorial, em escala mundial, iniciado a partir do final da Segunda Guerra-Mundial – e que se estendeu após abertura democrática, ocorrida na década de 1980, em boa parte dos países latinoamericanos. Segundo Fiori (1995, p.21), “[...] vários acontecimentos e processos, em diferentes espaços geopolíticos, parecem estar convergindo, nas duas últimas décadas, e às vezes de maneira paradoxal, na mesma direção do refortalecimento das ideias federativas”.

Nos dias atuais, o federalismo está muito mais ligado à ideia de preservação de valores liberais e democráticos do que propriamente a um ideário político visto enquanto modelo organizacional-administrativo a ser seguido no nível gerencial dos Estados. Neste sentido, a ideia de Estado-nação volta à baila, principalmente após o retorno da democracia e a relativa estabilidade econômica dos países latinoamericanos, ocorridos na década de 1990. Como se sabe, nessa época boa parte dos países passou pela transição de ditaduras militares para a democracia buscando, com base em um leque de opções, o melhor modelo político a ser seguido, principalmente no quadro em que se elaboravam novas constituições.

Como parte do acervo clássico da filosofia política, o federalismo pode ser encontrado, de forma mais sistematizada, nos trabalhos de Immanuel Kant<sup>69</sup> e nos escritos utópicos de Saint Simon sobre a formação do governo e o papel dos Estados, principalmente, em relação às questões republicanas. No final do século XIX, os debates realizados por juristas sobre as relações pacíficas entre os países, impulsionados pelas guerras, notadamente, apareciam como

---

<sup>69</sup>A partir do aspecto histórico-social, Kant atribuía ao federalismo o papel institucional para identificar as condições e os instrumentos práticos para tornar os Estados cosmopolitas, comunitários e com fins pacíficos. Um exemplo disto são os debates atuais sobre a União Européia em termos de definição conceitual no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais, como também questões relativas ao multiculturalismo. Um bom exemplo é a discussão atual sobre o uso do véu que cobre parte do rosto pelas mulheres muçulmanas em Estados laicos.

patrocinadores dos paradigmas do federalismo como forma explicativa de estruturação dos Estados liberais e democráticos, voltados às economias de mercado.

Na teoria política contemporânea, como citado anteriormente, suas proposições gerais remontam aos textos clássicos produzidos no final do século XVIII por Hamilton, Jay e Madison, na campanha para ratificarem a Convenção de 1787<sup>70</sup>, que elaborou uma nova Constituição para os EUA. Em resumo, estas obras apresentavam uma contraposição ao confederalismo, à sua forma e organização, além da separação dos poderes na constituição mista do governo e, o mais importante, no entendimento do modelo republicano como possível forma de governo (LIMONGI, 2006).

A Constituição dos EUA pode ser considerada, no quadro de análise da teoria política moderna, a primeira experiência federativa, forjada entre os Estados na intenção de formar um nível mais abrangente, ao mesmo tempo em que representaria uma garantia constitucional, rebatendo na questão do Estado-nação. Não é demais assinalar que, enquanto método, o federalismo atende muito mais a um ideário instrumental sociopolítico, cuja finalidade era a paz e a harmonia entre os Estados federados, do que à reunião dos mesmos com objetivos comuns.

Este fato influenciou autores como Tocqueville (2004) que descreve que a relação entre federalismo e ideais republicanos como um *enjeux* alinhado pela democracia como uma das ferramentas que garantiria a liberdade proporcionada por uma forma de governo democrática supranacional (federalismo).

Assim como o conjunto de disciplinas que representam os conceitos básicos das ciências humanas e sociais, a teoria política não figura como a singular detentora das explicações sobre o federalismo, fazendo com que receba influência de outras disciplinas como a sociologia política, a economia política, a geopolítica e ainda, a administração pública, o direito e os estudos sobre a teoria geral do Estado.

Entretanto, enquanto forma de governo (e atualmente, ferramenta de governança), o federalismo representa um conjunto de definições cuja sua matriz teórica repousa, de forma geral, nas conceituações fundadas a partir dos teóricos políticos contemporâneos. Alguns sistemas políticos federais baseiam-se em teorias políticas e sociais do federalismo.

---

<sup>70</sup> O conjunto de artigos é também conhecido por O Federalista. Os artigos circularam na imprensa de Nova Iorque em 1788, sendo obra conjunto de Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1859) e receram o pseudônimo de *Publius*.

No campo da sociologia política, por exemplo, os escritos de Caetano, Frantz, Mazzini e Proudhon tentam elucidar o federalismo, em resumo, como um dos possíveis sistemas de governo capaz de que levar ao povo os ideais republicanos (BOBBIO, 2007).

No âmbito da análise geopolítica, Lévy e Lussault (2003, p. 361) apresentam o federalismo “[...] como a construção de um quadro comum entre ao menos dois espaços sobre uma base igualitária”, reforçando assim a questão espacial e colocando em segundo plano o viés sociopolítico do termo.

No quadro de definições gerais, a ciência política parece não ter chegado ainda a um consenso sobre a definição clara do conceito de Estado federativo, principalmente na caracterização das relações voltadas à concretização dos ideais democráticos. Segundo Arretche (2006, p. 123) “[...] há concordância geral quanto ao postulado de que Estados federativos são aqueles em que um governo central convive com unidades federativas independentes, sejam elas províncias, Estados, municípios, cantões, etc.” No entanto, não há um consenso sobre a forma por meio da qual os Estados federativos poderiam ser organizados de maneira a proporcionar um maior nível democrático e de participação popular nos assuntos referentes à gestão governamental.

Segundo Fiori (1995), no debate sobre o federalismo, que geralmente gira em torno da discussão jurídico-constitucional, raramente se encontra uma definição universalmente clara e válida sobre o termo. A própria teoria política “[...] não consegue estabelecer com precisão qual seria a divisão do poder adequada e a forma institucional correta de organização de um Estado federado” (FIORI, 1995, p. 23). O fato é que o federalismo tem explicações mais claras enquanto fenômeno histórico, no plano da história das ideias políticas e como proposta político-constitucional do que como um modelo sistemático de organização político-administrativa.

Como instrumento substancialmente político, Bobbio (2007) pontua que o federalismo, ao mesmo tempo em que proporciona relações pacíficas entre as nações – de uma forma geral – proporciona, também, sua autonomia, por meio de um processo de subordinação a um poder superior (no caso brasileiro, o governo federal). Neste caso é preciso entender o federalismo como “[...] uma doutrina social de caráter global como o liberalismo ou o socialismo, que não se reduz, portanto, ao aspecto institucional, mas comporta uma atitude autônoma para com os valores, a sociedade, o curso da história e assim por diante” (BOBBIO, 2007, p. 475).



Assim, pelo fato do federalismo representar um conjunto que pressupõe uma heterogeneidade entre suas unidades ou níveis federativos, surge a necessidade de diferentes instituições políticas internas de cada ente federado, bem como instituições externas, que representam a União dos mesmos, para garantir a estabilidade do conjunto. Este fenômeno abre espaço para uma multiplicidade de conceitos, que alimentam diversas linhas de argumentação – desde a distribuição da autoridade institucional entre as unidades federadas e o governo federal, até as diferentes instituições políticas que representam as unidades federadas em busca de um equilíbrio harmonioso entre as mesmas. Este fato parece ser um dos mais gerais e corriqueiros entre as diversas formas e entre os vários países que adotam o federalismo enquanto formato político-organizacional (ARRETCHE, 2006).

Pensar o federalismo como uma garantia constitucional é um dos grandes ideários utilizados pelos países que expressam valores liberais e democráticos como eixo central de suas constituições ou legislações federais. Como exemplos, podem ser citados os EUA, a Alemanha, a Confederação Helvética (Suíça) e o Brasil visto como maior representante latinoamericano. Nestes países, o princípio constitucional do federalismo é expresso em uma quantidade de poderes (máximas ou mínimas) relegados notadamente ao Governo federal. Tais poderes são considerados indispensáveis à garantia da autonomia política e econômica dos seus Estados federados. Assim, estes Estados passam a dispor de autonomia limitada sobre a gestão do seu próprio território, principalmente em termos de legislação e repartição de poderes (BOBBIO, 2007).

O fato é que o intuito central do federalismo, no quadro dos conceitos gerais, é a busca da unidade dos objetivos essenciais de um povo, mas levando em conta a diversidade espacial, preservando sua autonomia e compatibilizando seus interesses por meio de um pacto constitucional que assegure, ao mesmo tempo, a liberdade de cada ente federado e sua soberania. Isto só pode acontecer pressupondo-se o reconhecimento de uma identidade coletiva em cada unidade federativa que, em última instância, mantém a integridade regional e a coesão política e social.

Neste contexto, a representação política – geralmente centrada no Poder Legislativo – é a ferramenta que atua nas arenas decisórias nacionais para estabelecer as regras que regem a autonomia de cada unidade federada, principalmente em termos de distribuição de recursos tributários e fiscais e a distribuição de competências legais. Assim, a representação política

garante, ao mesmo tempo, que a União e os Estados federados não invadam a autonomia de cada um, respeitando sua soberania (ARRETCHE, 2006).

Este fator leva a pensar no federalismo como movimento contraditório ao projeto de Estado-nação, debatido atualmente em países que atuam em blocos econômicos, como o MERCOSUL e a União Européia. Isto é reforçado justamente pela capacidade de abrangência dos mais heterogêneos níveis estatais institucionais, tendo como respaldo comum uma base geográfica homogênea. Do ponto de vista sociopolítico, um governo federal iria contra a ideia geral de um Estado Nacional, pois dentre suas condicionantes básicas, estaria a necessidade de homogenizar todas as diferenças territoriais, impondo os mesmos símbolos, línguas e costumes. Isto apontaria então, um dos seus principais limites, já que estes fatores não poderiam ser controlados por meio de governos infranacionais com capacidade de governar com autonomia.

Outro dos grandes debates acerca do tema diz respeito ao próprio equilíbrio constitucional entre o governo federal (União) e os demais entes (Estados) federados. No modelo federal, a divisão de poder é soberana, tendo como base o princípio territorial, e o equilíbrio constitucional (legislação federal, estadual e municipal) não pode se manter sem a primazia da Constituição (BOBBIO, 2007).

De uma forma geral, do ponto de vista estritamente político, visto enquanto forma institucional de distribuição de poder e argumento constitucional, o federalismo constitui uma ferramenta de ampla aplicabilidade. Ele abre possibilidade de reagrupamento de vários interesses conflitivos sob o pano de fundo de um interesse comum, sejam eles de escopo social, político, econômico ou mesmo cultural. O fato é que o federalismo, assim como boa parte dos modelos políticos-organizacionais de gestão de Estado, só se tornam viáveis no âmbito de estruturas econômicas que possibilitem uma integração plena dos níveis federados calcados em democracias estáveis.

A importância de se incorporar na discussão sobre federalismo a abordagem centrada na categoria de ideologia política deve-se ao fato de que mudanças e práticas diversas identificadas no contexto de cada federação têm-se constituído no aspecto mais difícil, capaz de ser explicado e compreendido no que tange o funcionamento dos sistemas políticos federais, para além de seus aspectos meramente formais e legais. (SOUZA, 1998).

Concluindo, vale a pena resgatar a pertinência da argumentação de Souza (1998), segundo o qual, no caso brasileiro, especificamente, a razão de ser do federalismo sempre foi,

e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais do País.

### **2.1.1 Etapas de evolução do federalismo no contexto mundial**

Assim como grande parte dos modelos político-organizacionais introduzidos como formas de gestão dos Estados, o federalismo não foge à regra: sua compreensão parte de uma contextualização histórica que caminha ao lado dos acontecimentos sociais, políticos e econômicos dos países nos quais foi implementado. Enquanto processo historiográfico, Fiori (1995), divide o Federalismo em quatro etapas principais:

i) na 1ª etapa, iniciada durante a primeira parte da década de 1980, mais conhecido como **Federalismo Reaganiano**, fazia-se alusão ao presidente estadunidense Ronald Reagan. Consistia em uma ofensiva desestatizante e na liberação dos mercados vistos como símbolos máximos do neoconservadorismo político-econômico, implementados a partir dos Estados Unidos e da Alemanha. A desregulamentação dos mercados e a globalização emergiram como modelo que acabou sendo copiado por muitos países, principalmente na América Latina;

ii) a 2ª etapa, iniciada a partir da segunda metade dos anos 1980, teve como pano de fundo a União Européia. Significou ainda a difusão de um ideário progressista do federalismo em função do otimismo gerado pela possibilidade de um conjunto de países formarem um bloco único. A experiência federalista da Alemanha, no período do pós-Guerra serviu, em grande parte, como inspiração para o modelo adotado na Europa;

iii) A 3ª etapa foi centrada no modelo paradigmático utilizado pelas novas democracias, em geral de natureza neoliberal, em um cenário de reorganização dos Estados após as ditaduras militares dos anos 1950. Como se sabe, o foco estava concentrado na criação de programas desenvolvimentistas calcados na industrialização. Os estudos promovidos pela CEPAL ofereceram importantes subsídios para se pensar em novos modelos federalistas que preservassem, entre outras características, a pertinência dos programas desenvolvimentistas conduzidos durante os períodos militares. No caso brasileiro, o período do Governo Juscelino Kubitschek serve de exemplo;

iv) Finalmente, a 4ª etapa caracteriza o federalismo que ressurgiu na trajetória da decomposição dos velhos Estados ou impérios que entram em crise nos anos 1970 e 1980, sobretudo na região da Europa Central a partir da implosão da União Soviética e de sua zona

de influência econômica e geopolítica.

O que se pode observar, de uma forma geral, é que o federalismo, enquanto modelo político-organizacional do século XX, foi pensado antes da década de 1950, por meio da adoção de modelos de desenvolvimento operacionalizados pelos regimes militares. A partir dos anos 1970, esses modelos passam a servir de eixos estruturadores das novas democracias ou dos regimes de transição democrática, principalmente no cenário latinoamericano. É importante frisar a influência neoconservadora e neoliberal trazida pelos governos Reagan nos EUA e Thatcher na Inglaterra. Ambos marcaram a diminuição do papel do Estado principalmente na organização econômica dos países, por meio do processo de globalização e um novo modelo de acumulação do capital, predominantemente financeiro.

Outro fator a ser levado em consideração é a forte influência do modelo federativo alemão, tanto nas novas constituições e organizações políticas dos Estados, a começar pela União Européia e também, na América Latina.

Neste sentido, Fiori (1995) sistematiza da seguinte forma os três modelos ou versões de sistemas federalistas contemporâneos:

i) inicialmente, o modelo **progressivo ou construtivo**, usado basicamente na construção da União Européia. Do ponto de vista metodológico, seu protótipo original está centrado no modelo norte-americano, ou seja, **de baixo para cima**, em torno de um modelo hegemônico. O modelo de federalismo alemão, que surgiu depois do *Nationalsozialismus*, é considerado o mais adequado em termos de aplicabilidade;

ii) a segunda versão é conhecida pelo rótulo de **federalismo defensivo ou perverso**. Trata-se de um último recurso na tentativa de manter unido um território em países que se encontram em processos de desintegração. Segundo Fiori (1995, p. 22) “[...] tem aparecido quase sempre em sociedades multiétnicas que conseguiram manter sua unidade de forma autoritária ou imperial, mas que hoje se desintegram sob o impacto de crises econômicas, políticas ou morais”. São comumente encontradas em territórios com problemas religiosos, guerras civis ou ainda, no desmantelamento de blocos econômicos, como é o caso dos países da antiga União Soviética;

iii) a terceira versão, conhecida como federalismo **pragmático ou reativo**, inclui boa parte dos países latinoamericanos, onde se discute a descentralização do poder e a reorganização democrática dos Estados. O Brasil é incluído aqui como um caso exemplar. Este modelo aparece, nos anos 1980, como chave essencial do discurso antiautoritário e no

projeto de reforma constitucional. Está ainda associado a projetos de descentralização fiscal e autonomia político-administrativa e eleitoral. Atualmente, o federalismo pragmático está centrado no compartilhamento das responsabilidades governamentais e na forma por meio da qual se desenvolve o pacto federativo. Assim, a palavra de ordem passa a ser redistribuição, principalmente no tocante aos empreendimentos fiscais e na manutenção da autonomia, notadamente dos Estados no que diz respeito aos recursos públicos.

É neste momento que uma das principais ferramentas do federalismo entra em ação: a descentralização. Assim como o federalismo, a descentralização passou a fazer parte oficial do jargão utilizado principalmente pela teoria política contemporânea para se referir a possibilidade que o federalismo tem de favorecer a conquista da autonomia e de coesão institucional entre os Estados<sup>71</sup>.

Pensar o federalismo enquanto modelo viável, se requer uma contextualização extremamente ampla e, ao mesmo tempo, direcionada a cada caso específico. De forma geral, pressupõe-se que o federalismo deva ser o eixo norteador e impulsionador da coesão entre as unidades federadas. Isto faz com que Estados, no caso brasileiro, com maior poder econômico e capital político não sobreponham seus interesses frente aos demais Estados. Pelo menos, em teoria, seria este um dos requisitos básicos do federalismo.

Outro aspecto digno de registro diz respeito à necessidade de fazer com que as unidades permaneçam federadas para além da busca de vantagens meramente constitucionais, ou por estarem filiadas a um pacto federativo, mas porque seus interesses sejam convergentes com o bem comum. A possibilidade de proporcionar, em termos de condições democráticas amplas, o atendimento dos interesses dos segmentos sociais menos favorecidos, desgastando assim a hegemonia dos grupos ou níveis federados dominantes, configuraria assim um dos mais importantes aspectos do federalismo.

Finalmente, a experiência democrática que o federalismo proporciona resulta, de forma geral, na construção de uma identidade nacional capaz de manter juntas e solidárias as unidades federadas, incorporando assim o princípio fundamental de equidade como o argumento e o eixo norteador para a manutenção do equilíbrio entre as mais diferentes regiões.

---

<sup>71</sup> No entanto, pela sua complexidade e pela importância do tema para este trabalho, a descentralização será discutida de forma mais ampla e sistematizada no próximo tópico.

## **2.2 Descentralização como instrumento de gestão pública**

Em países que passaram a adotar o federalismo como formato de organização político-administrativa, a descentralização aparece como uma questão chave, principalmente quando chamada a contribuir para o aprofundamento das análises no campo das políticas públicas.

Ideário recorrente na ciência política, na sociologia política, no direito público e nos estudos sobre administração pública, a temática da descentralização passou a fazer parte do cotidiano das equipes de planejamento governamental em boa parte dos países, principalmente no período do pós-guerra.

Em grande parte dos países europeus, a descentralização pode ser considerada como o cerne da estrutura organizacional dos mesmos. No caso dos EUA, a descentralização é relativa, sendo o governo federal responsável por gastos estruturais e os Estados por despesas específicas. O Brasil representa um caso semelhante, em que após a CF/88, o governo federal tornou-se responsável por investimentos de grande porte, passando aos Estados a responsabilidade de gerir gastos específicos.

Nos países latinoamericanos, desde os governos militares, a descentralização se fez presente como um dos ingredientes da receita sobre governabilidade e aplicação de políticas públicas. No entanto, apesar de estarem juntos, a receita nunca foi homogênea. No geral, as realizações feitas nos países latino-americanos em nome da descentralização, quando examinadas mais de perto, não parecem representar de forma mais clara seus significados.

Como discutido anteriormente, a existência de um sistema federal implica, entre outras dimensões, a cooperação política e financeira e um certo grau de autonomia entre o governo central (federal) e as demais unidades da federação (Estados e municípios, no caso brasileiro). Este pode ser considerado um dos fatores por meio dos quais o grau de descentralização – e de autonomia – entre unidades federadas figura como questão-chave na compreensão do funcionamento político-organizacional de um sistema federativo.

A relação entre o sistema federativo e a descentralização levaram a ciência política e os estudos relativos à gestão pública a dedicarem maior atenção, principalmente nas últimas quatro décadas, não somente ao federalismo visto como teoria e suas aplicações legais-constitucionais, mas, também, à maneira pela qual diferentes sistemas federativos são organizados (SOUZA, 1998).

Neste tocante, vale lembrar que o federalismo, por estar geralmente acompanhado da descentralização, em suas dimensões mais amplas, não pode ser considerado como condição necessária e autossuficiente para servir de base a um sistema federal assim como o liberalismo e algumas formas de democracia. Apesar de ambos serem temas correlatos “[...] não são sinônimos, nem marcham necessariamente juntos, mas não há como desconhecer que as afinidades que os aproximam são muito maiores do que as que poderiam existir entre a ‘não centralização federativa’” (FIORI, 1995, p. 20).

Além do caráter legislativo, a descentralização pode ser uma via de acesso a um maior grau de participação das unidades federadas em relação à distribuição e alocação de recursos públicos. Além disso, a descentralização pode ser caracterizada como um modelo de reforma (reengenharia) de sistemas de administração pública. Na lista dos principais fatores está a interferência na organização territorial e no aparato técnico-burocrático de dado governo, envolvendo, neste caso, uma mudança estrutural na articulação do Estado com a sociedade civil organizada. Isto pode acontecer tanto por meio da distribuição espacial de poder e de recursos, como também pela transferência de atribuições de um dado centro para a sua periferia (BOISIER, 2004; MEDAUAR, 2007).

Nos estudo sobre sistemas de organização administrativa, dois termos habitualmente estão presentes: **desconcentração** e **descentralização**. Ambos estão ligados a uma ideia geral de transferência de atribuições de um centro para a periferia. Em sentido inverso, significa concentração e centralização. Para Medauar (2007, p. 50), “[...] existe desconcentração quando atividades são distribuídas de um centro para setores periféricos ou de escalões superiores pra escalões inferiores, dentro da mesma entidade ou mesma pessoa jurídica”. Assim, a desconcentração se verifica tanto entre órgãos situados num mesmo local como entre órgãos geograficamente distantes.

Nas ciências jurídicas, mais especificamente no direito constitucional e adminsitrativo, a descentralização, de forma geral, “[...] significa a transferência de poderes de decisão em matérias específicas a entes dotados de personalidade jurídica própria. Tais entes realizam, em nome próprio, atividades que, em princípio, têm as mesmas características” (MEDAUAR, 2007, p. 57). Isto significa que as unidades federadas possuem relativa autonomia para versar sobre programas governamentais e políticas públicas e sociais. Estes programas podem ser executados tanto pelas unidades federadas, como pelo próprio governo federal.

Na mesma linha argumentativa, Boisier (1994) aponta que, quando a capacidade de decisão é transferida de um nível hierárquico para outro dentro do mesmo organismo ou unidade administrativa, tratando-se de questão interna, configura-se uma dinâmica de desconcentração. Para o autor, a descentralização é proveniente da criação de um ente distinto daquele do qual vai se transferir a capacidade decisória, e isso supõe a concessão de personalidade jurídica própria (Estado), de recursos e normas próprias de funcionamento. Convém destacar que a descentralização, vista como reforma de sistemas de administração pública, configura-se, em boa parte dos casos, em desconcentração. A descentralização é interpretada como reforma do Estado quando envolve mudança estrutural na articulação do Estado com a sociedade civil, geralmente representada pela distribuição espacial de poder e de recursos.

Com um olhar voltado para os estudos sobre as análises de políticas públicas, Almeida (2000) aponta que a descentralização pode sugerir tanto a redução da capacidade do governo federal (no caso brasileiro) em implementar políticas públicas, como a transferência de responsabilidades na operacionalização de políticas definidas pelo próprio governo central ou, ainda, a transferência de responsabilidades do poder público à iniciativa privada. Este caráter é bastante difundido pela perspectiva liberal e mais propriamente neoliberal, reforçada pela dinâmica de globalização financeira e desregulamentação dos mercados ocorrida nas últimas quatro décadas do século XIX. Nesta última vem sendo estimulada a transferência da administração e alocação de recursos públicos às ONG's e iniciativa privada, colocando em discussão a capacidade dos governos em gerenciar projetos, orçamentos e demandas provindas da sociedade civil.

A análise do termo **descentralização**, principalmente sob o ponto de vista da sociologia política, sugere algumas interpretações, que são utilizadas para indicar: i) diferentes graus de modalidades diversas de redução do escopo do governo federal em decorrência do deslocamento da capacidade de decidir e programar políticas para instâncias sub-nacionais; ii) transferências para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas pelo plano federal e; iii) transferência de atribuições da área governamental para a sociedade civil, ONGs ou iniciativa privada (ALMEIDA, 2000).

De uma forma mais generalizada, a descentralização pode ainda significar em um contexto mais limitado, “[...] a visão dominante sobre descentralização retrata a transferência orgânica de autonomia política, fiscal e de gestão de políticas” (RODDEN, 2005, p. 09) ou,



como também destacam Duran e Thoening (1996, p. 593) «[...] *l'arbo de la décentralisation cache la forêt de la redistribution de l'autorité et du pouvoir*<sup>72</sup>».

A análise geral sobre a descentralização, a partir dos enfoques dados pela administração do Estado e à gestão pública examina que “[...] *en cada uno de ellos se examina la preocupación central en torno a la descentralización y se presentan algunos elementos analíticos que pueden configurar una agenda de investigación*<sup>73</sup>” (MONTECINOS, 2005, p. 73).

Os estudos mais focados na descentralização administrativa tendem a pressupor que as distorções que produziam as disparidades regionais eram baseadas na ideia de que estas desapareceriam, por si só, caso as administrações locais tivessem mais liberdade, poder e meios de ação. Assim, a ideia de descentralização administrativa como instrumento de planejamento governamental passou a fazer parte de programas de governos em todos os níveis, sejam eles locais, municipais, regionais, estaduais ou nacionais.

Enquanto método de análise, um dos instrumentos utilizados para encarar a descentralização como ferramenta de gestão administrativa é a mensuração dos seus níveis, sob forma quantitativa. Assim, de uma maneira geral, “[...] os esforços para definir e medir a descentralização concentram-se primordialmente na autoridade fiscal e, em grau menor, na autoridade política e da gestão de políticas” (RODDEN, 2005, p. 10). Pensar na descentralização enquanto possibilidade de emancipação e participação dos demais níveis federados parece, do ponto de vista organizacional, uma ação tanto necessária como desejável.

Analisar a descentralização por meio de metodologias qualitativas implica, além de noções conceituais e indicadores (geralmente econométricos), incluir em seu escopo as questões sobre seu desenho e formato, principalmente no quesito relativo à participação popular e à sociedade civil. Estes critérios, apesar de bastante sistematizados nas ciências sociais, mais especificamente na sociologia política, têm seu foco voltado à avaliação e confiabilidade dos dados estatísticos fornecidos pelos governos. Este parece ser um desafio a ser enfrentado na busca de participação e de controle social das tomadas de decisão sobre a aplicação de recursos na implementação de políticas públicas, notadamente.

---

<sup>72</sup> Tradução livre do Francês: a árvore da descentralização esconde a floresta da redistribuição da autoridade e do poder.

<sup>73</sup> Tradução livre do Espanhol: em cada um deles se examina a preocupação central em torno da descentralização e se apresentam alguns elementos analíticos que podem configurar uma agenda de pesquisa.

No final dos anos 1980, o debate sobre a descentralização incorporava um conjunto de argumentos provindos de várias teorias sobre o fenômeno do desenvolvimento. Neste debate, a descentralização compareceria como ferramenta capaz de promover maior eficiência nas ações governamentais e de alimentar a maturação da democracia (SOUZA, 2001). Neste ensejo, a descentralização abriu caminhos tanto para a participação da sociedade civil na condução das políticas sociais, como também para a promoção de um debate mais amplo sobre o assunto nos espaços de representação, principalmente em países que adotam a democracia participativa como sistema político. No caso brasileiro, os espaços de representação correspondem à câmara dos deputados, no governo federal; assembleia legislativa, nos Estados e; câmara de veradores, nos municípios.

É neste ínterim que a descentralização das administrações dos Estados passou a fazer parte dos programas de planejamento governamental, com base no pressuposto segundo o qual uma distribuição orçamentária mais equilibrada entre os diversos níveis que compõe a organização estatal proporcionaria maior flexibilidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos. Além disso, ofereceria melhores condições para o exercício da sociedade civil na tomada de decisões sobre a alocação de recursos orçamentários. Assim, como coloca Pecqueur (2000, p. 108) «[...] *la décentralisation donne le sentiment apparent d'un transfert des préoccupations territoriales vers le niveaux décentralisés de collectivité publique*<sup>74</sup>».

A partir do momento em que as unidades federadas passaram a ser também co-responsáveis pela execução de políticas sociais, expresso na CF/88, elas se tornaram os fiadores legais de um processo que começa no governo central e termina nas diversas organizações que compõem a sociedade civil. Isto implica em uma análise mais específica<sup>75</sup>, pois “[...] os governos locais aderem à descentralização a partir de um cálculo em torno dos custos e benefícios de assumir a gestão de um determinado programa social” (HOCHMAN, 2001, p. 175).

---

<sup>74</sup> Tradução livre do francês: A descentralização dá o sentimento aparente de uma transferência de preocupações territoriais para os níveis descentralizados de coletividade pública.

<sup>75</sup> No caso deste trabalho, avaliar se a descentralização administrativa pode ser considerada um mecanismo eficiente de desenvolvimento regional/territorial é uma tarefa que demanda um conjunto de indicadores que a pouca experiência catarinense ainda não fornece. Seja como for, compreender quais os fatores que levaram a utilizar a descentralização como eixo estrutural de uma reforma administrativa de âmbito estadual, que pontua o desenvolvimento regional sustentável como sua principal bandeira, é um dos pontos que necessitam maior aprofundamento investigativo.

O rigor na aplicação dos recursos públicos na implementação das políticas públicas e sociais pode variar de região para região, ou mesmo de país para país, o que depende, de certa maneira, do grau de politização da população, seja este rigor fomentado pela própria iniciativa governamental ou pela sociedade civil.

É inegável que a descentralização, quando bem gerenciada, traz a administração do Estado mais próxima da sociedade. O Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2000) parece corroborar esta hipótese quando coloca que se a descentralização implica jogar responsabilidades para os níveis inferiores de governo – ou seja, livrar-se da carga – isto pode ser feito de maneira relativamente rápida. Mas se implicar o reforço da democracia – descentralização com empoderamento – levará algum tempo para ser efetivada, além de recursos consideráveis e uma extensa construção de capacidades, expressa em um nível elevado e sustentado de engajamento dos atores sociais relevantes.

Concluindo, a descentralização, vista como tema de pesquisa, possui diversas facetas. Aqui, o que se pretende analisar, de forma descritiva sob um enfoque sociopolítico, é de que maneira ela sendo utilizada como mecanismo de organização do sistema de planejamento governamental, principalmente quando relacionado ao planejamento do desenvolvimento territorial sustentável.

### **2.3 Federalismo, descentralização e a questão político-administrativa no Brasil**

Após a queda da monarquia, em 1889, o Brasil passou adotar o sistema federativo desde a sua primeira constituição republicana, em 1891<sup>76</sup>. Esta constituição substituiu a constituição monárquica de 1824. Apesar de alguns de seus princípios federalistas terem sido suprimidos durante a Revolução de 1930, o Estado Novo e o Regime Militar, principalmente no que diz respeito à autonomia dos Poderes Executivo e Legislativo, o seu ideário geral foi conservado como eixo central da organização político-administrativa do Estado brasileiro até a **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 1988 (CF/88), ainda em vigor. Criado a partir das 20 províncias monárquicas, atualmente o Brasil é dividido em cinco regiões, 26 Estados e um Distrito Federal, com um total de 5.561 municípios.

---

<sup>76</sup> Desde a independência em 1822, até hoje, o Brasil passou por 07 Constituições: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967/1969 e, finalmente, 1989, que está em vigor. Com exceção a Constituição de 1824, que representava interesse da monarquia, todas as outras constituições mantiveram o federalismo como eixo político-administrativo, mesmo em períodos de regime militar.

Segundo Souza (2005), seria de extrema importância compreender melhor o perfil adotado pelas 07 (sete) constituições anteriores à CF/88. De forma geral, praticamente todas elas exprimem as barganhas políticas e territoriais efetivadas ao longo da história do Brasil. Além disto, as constituições anteriores servem de exemplo para a compreensão da lógica dos atuais dispositivos constitucionais e também para reafirmar o binômio **federalismo e descentralização** como os principais eixos do sistema social, político e administrativo da República Federativa do Brasil.

O Título I, da CF/88<sup>77</sup>, além de dispor sobre a constituição da República Federativa do Brasil, também traz, entre outros elementos, as disposições sobre a dignidade da pessoa humana, o bem estar e a garantia do desenvolvimento nacional, quesitos fundamentais presentes na ideia geral de federalismo, principalmente com o foco voltado a um modelo republicano com forte influência liberal, como é o caso brasileiro. Pode-se dizer que a CF/88 foi a mais detalhista de todas as outras constituições brasileiras, pois regula, segundo Souza (2005, p. 109), “[...] não apenas princípios, regras e direitos – individuais, coletivos e sociais –, mas também um amplo leque de políticas públicas”.

No que tange especificamente à organização político-administrativa do País, a CF/88, especificou, no seu Título III, as funções e competências de cada ente federado, ou seja, o governo federal (União), Estados, municípios e o Distrito Federal (DF), capital do país, além de afirmar que nenhuma emenda constitucional pode dissolver a forma **federativa** do Estado brasileiro.

---

<sup>77</sup> **Artigo 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal**, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I- a soberania; II-a cidadania; **III- a dignidade da pessoa humana**; IV-os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; **V- o pluralismo político**. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. **Artigo 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Artigo 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I-construir uma sociedade livre, justa e solidária; II-garantir o desenvolvimento nacional; III-erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV-promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Artigo 4º: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I-independência nacional; II-prevalência dos direitos humanos; III-autodeterminação dos povos; IV-não intervenção; V-igualdade entre os Estados; VI-defesa da paz; VII-solução pacífica dos conflitos; VIII-repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX-cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X-concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.** (grifo do autor).

O modelo federal brasileiro, divididos em três níveis de governo (federal, estadual e municipal) tem seus próprios poderes legislativos, executivos e os Estados seus poderes judiciários. Os Estados possuem ainda constituições próprias e os municípios as leis orgânicas, que são balizadas pela CF/88.

Cada Estado está representado por três senadores escolhidos por voto direto. Nos municípios, os cidadãos são representados pelos vereadores, nas câmaras municipais; em nível estadual, nas assembleias legislativas; e em nível federal, a representação fica a cargo dos deputados federais, na câmara dos deputados, em Brasília que é capital do País e Distrito Federal.

Durante a elaboração da CF/88, o federalismo parecia continuar a ser o modelo mais adequado e a fornecer algumas respostas a um país de grande extensão territorial, com diferentes culturas e disparidades regionais. Enquanto sistema político, o federalismo chegou ao Brasil muito mais pela sua dimensão territorial e pelos interesses das elites regionais – do que pela forma de gestão que incluía certa heterogeneidade na formação do país – diferentemente dos EUA, por exemplo. Assim, um Estado antes unitário adotou um processo de descentralização territorial do poder, formando, então, uma federação, que no intuito maior, seria mais facilmente governada (SOUZA, 1998).

Outro ponto interessante é o fato de que o federalismo brasileiro incorpora as garantias constitucionais dos Estados, inclusive a autonomia dos municípios para algumas questões tributárias, não sendo então um modelo homogêneo de federalismo.

Em um contexto de reformas políticas e democratização que estavam ocorrendo no final dos anos 1980, que incluía a descentralização orçamentária, recursos fiscais e de competências administrativas, o federalismo surgiu como uma ferramenta que atendia tanto aos anseios dos Estados, por meio dos governadores, como dos deputados federais.

Entretanto, no caso brasileiro, outros fatores respondem também pela incorporação do federalismo como eixo de análise. Segundo Souza (1998, p. 105), “[...] tais como as dinâmicas da economia política, da competição partidária e da chamada cultura política, as manifestações territoriais do federalismo requerem uma análise não apenas na sua aplicação prática, mas também do ponto de vista das constituições”.

Assim como o federalismo, a descentralização também foi uma das opções escolhidas pelos constituintes de 1988 como ferramenta político-administrativa de gestão. Além de deixar as unidades federadas mais próximas do governo central (União), a descentralização

foi introduzida como discurso modernizador, que faria do Brasil um país mais eficiente e equitativo.

Neste sentido, a descentralização assumiu extrema importância no contexto brasileiro, principalmente após a promulgação CF/88. Do ponto de vista da ciência política, o modelo organizacional brasileiro é tido mais como sinônimo de descentralização, do que de estruturação federalista, principalmente no contexto dentro de uma ordem política e constitucional dotada de especificidades próprias (SOUZA, 1998).

Além do federalismo, a descentralização, mesmo tímida, também se fazia presente nas constituições anteriores à CF/88. Mesmo assim, as disparidades regionais do novo Estado republicano concentravam no governo federal uma parcela majoritária de poder não somente em termos políticos, mas também socioeconômicos (RAMOS, 2012).

Neste contexto, a descentralização ocupa um lugar de destaque na compreensão da organização sociopolítica do Brasil, pois possui características próprias, advindas, em parte, da demanda dos governos estaduais e municipais no processo de redemocratização. Após a promulgação da CF/88, este instrumento de gestão tem servido como mecanismo de transferência de algumas ações do governo federal às unidades federadas (ABRUCCIO e SOARES, 2001).

Em síntese, a CF/88 avançou significativamente em relação não somente às constituições anteriores mas, também, à busca de inclusão dos municípios como elos fundamentais do sistema federado, transferindo para os mesmos responsabilidade pela formulação de algumas políticas públicas e a capacidade de legislar sobre alguns temas específicos<sup>78</sup>.

Uma das críticas apontadas em relação ao modelo de descentralização adotado no Brasil é o fato de que este mecanismo criou, em certa medida, a sobreposição das funções estatais, principalmente no que tange aos recursos orçamentários, legislação e políticas públicas e setoriais entre os Estados e municípios. Isto significa, em alguns casos, nem mesmo as unidades federadas sabem ao certo qual a sua responsabilidade, principalmente no que diz

---

<sup>78</sup> Conforme a CF/1988, no Título I Dos Princípios Fundamentais, em seu art. 1º, **A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)**. Alguns dos serviços competentes aos Municípios figuram no art. 30, tais como **instituir e arrecadar os tributos de sua competência, organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, tais como o transporte coletivo, manter em cooperação com os Estados e Municípios os Programas de Educação infantil e ensino fundamental, serviços de atendimento à saúde da população, de ocupação do solo urbano e da proteção do patrimônio histórico cultural**, dentre outros. (grifo do autor)

respeito a ações de base nos setores de educação, da saúde pública, da infraestrutura e criação e manutenção de serviços públicos.

Outro avanço trazido por este modelo pela CF/88 foi o de submeter os municípios a uma maior fiscalização da população, principalmente por meio de ONGs, movimentos sociais e sindicatos, além dos poderes institucionais, como as câmaras de vereadores e o Ministério Público. Assim, a CF/88 avançou em relação às constituições anteriores na medida em que proveu mais recursos públicos para as unidades da federação (Estados e municípios), aumentou os controles e a supervisão institucional da sociedade civil sobre os três níveis de governo (governo federal, estadual e municipal), reconhecendo os movimentos sociais e organizações não governamentais como atores legítimos de controle do governo e, ademais, aumentou as competências dos poderes legislativo e judiciário (RAMOS, 2012).

Após a promulgação da CF/88, os estudos realizados sobre o binômio **descentralização e federalismo**, por meio do olhar voltado à ciência política, tendiam à adoção de duas visões: i) daqueles que criticavam o modelo de descentralização de recursos e defendiam um reforço financeiro do governo federal; ii) e daqueles que viam a descentralização como um avanço em face da tradição jacobina do federalismo brasileiro, reforçado pelos períodos de autoritarismo. Com o passar dos anos, estes pontos de vista foram sendo substituídos por pesquisas mais amplas, que passaram a incorporar em suas análises temas relacionados com as demandas da gestão pública e governança, principalmente a partir do olhar oferecido pela sociologia política contemporânea (SOUZA, 1998).

Do ponto de vista da ciência política e em função dos arranjos federativos nos períodos de autoritarismo e do regime democrático, o federalismo brasileiro é geralmente associado a sub-áreas dos estudos sobre o constitucionalismo, na teoria geral do Estado. Neste sentido, o conceito comporta duas dimensões essenciais: o desenho constitucional e a divisão territorial do poder.

Nos últimos anos, a federação brasileira tem sido marcada por políticas públicas federais, principalmente em termos de programas de transferência de renda para famílias carentes – bolsa família, por exemplo. Isto faz com que a capacidade de legislar sobre determinadas questões perpassem sua capacidade e competência constitucional, principalmente sobre temas que estão a cargo dos Estados e municípios, já especificados na CF/88. Dessa forma, a administração de alguns itens correspondentes ao nível nacional é

referendada por meio de medidas provisórias, elaboradas pelo poder executivo, ao invés do legislativo, mobilizando até mesmo emendas constitucionais.

Atualmente, os problemas enfrentados pelo federalismo brasileiro dizem respeito em certa medida, às dificuldades encontradas pelos Estados e municípios no momento de adequar as políticas públicas específicas forjadas pelo governo federal à busca de soluções para os seus problemas cotidianos. Muitos dos problemas hoje enfrentados pelos governadores e prefeitos não apresentam soluções de curto prazo no âmbito do amparo legal produzido na CF/88, ou seja, os impasses persistem mesmo após duas décadas de vigência dos novos dispositivos constitucionais. Neste sentido, o desenho constitucional, apesar de respeitar as especificidades do caso brasileiro – já discutidas – continua enfrentando sérios obstáculos à sua concretização.

Neste contexto, torna-se visível a insegurança no processo de sustentação constitucional do modelo de governança federal instituído no Brasil. Apesar da vigência deste modelo contar com um ambiente político e econômico relativamente estável, persistem as dificuldades no alinhamento das políticas públicas, mesmo em um quadro descentralizante, em nível interno e nacional. Esta limitação aponta, mais uma vez, para a importância de se considerar o território como ambiente propício para este tipo de discussão e análise, não somente em função da escala territorial, mas também pelas suas características, principalmente políticas, neste momento.

Além dos problemas acima citados, deve-se levar em consideração que o federalismo brasileiro ainda sofre com as desigualdades regionais, mesmo com o aumento gradativo do número de políticas públicas territoriais nos últimos anos. Além disto, a heterogeneidade das regiões deve ser levada em conta, principalmente nas regiões sul e sudeste, em detrimento das outras regiões do país, fundamentalmente no tocante aos índices de desenvolvimento humano, dentre outros. Finalmente, importa ressaltar a reduzida capacidade dos entes federados em manter relações coordenadas entre os diferentes níveis de federação no que a ciência política costuma classificar como **relações intergovernamentais**.

Apontar soluções para os problemas centrais do federalismo brasileiro não é tarefa simples e, nem mesmo deve ser entendido como tópico central deste trabalho. Entretanto, uma melhor readequação do desenho constitucional, um melhor planejamento de políticas públicas de desenvolvimento territorial e uma melhor adequação dos recursos públicos provindos da



descentralização podem ser considerados interessantes ferramentas para o equacionamento de alguns problemas cruciais no campo do planejamento estratégico.

Finalmente, no quadro brasileiro, ao menos nas duas últimas décadas do século XX, a descentralização foi processada segundo a lógica de minimização das atividades estatais em detrimento de instâncias sub-nacionais (e mais tarde privadas). Este fato intensificou-se a partir da retomada neoliberal dos anos 1970 e pela influência exercida pelas agências multilaterais de financiamento (como o BIRD e o FMI). Neste contexto, o ideário descentralizador da CF/88 previa dois caminhos: i) procurava atender tanto as demandas dos movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos, em um momento de transição política marcada pela abertura democrática (que ocorria ao mesmo tempo, em boa parte dos países latinoamericanos) e ii) tentava se comprometer politicamente com os Estados e municípios, garantindo-lhes a transferência dos recursos públicos (descentralização orçamentaria). Este último item significaria um aumento substancial das receitas, mesmo com as novas responsabilidades de custear algumas políticas públicas específicas.

Concluindo, o federalismo brasileiro é marcado por um alto grau de complexidade. Apesar dos esforços voltados à descentralização e da presença de unidades federais bem definidas, o governo federal ainda detém uma parcela considerável do poder decisivo frente aos Estados e municípios e não somente no campo da política econômica. Desta forma, persiste a dificuldade de se programar políticas públicas, justamente pelo fato de operarem de forma desarticulada nas esferas intergovernamentais. Mesmo assim, o federalismo brasileiro dispõe de um trunfo inegável, em função de estar acoplado ao pacto federativo – uma garantia constitucional de ordem e funcionamento do sistema político-administrativo brasileiro, que será explanada no próximo tópico.

#### **2.4 Pacto Federativo: federalismo e descentralização como instrumentos de gestão**

Como citado anteriormente, apesar de possuírem características distintas, o binômio **federalismo e descentralização** deve ser considerado em sua integralidade, principalmente na interpretação deste trabalho. No caso brasileiro a concretização deste ideário vem sendo efetivada, progressivamente, após a promulgação da CF/88 mediante o **pacto federalitivo**.

Diversos fatores têm limitado o aprofundamento das pesquisas sobre o tema, principalmente no domínio da sociologia política. O que mais chama atenção é o fato de que

isto não figura somente como uma particularidade do caso brasileiro, mas de grande parte dos países que utilizam o sistema federativo e a descentralização como ferramentas de gestão e organização, pois, “[...] embora as dificuldades para colher dados exijam que se trabalhe com proposições simples e de elevado nível de abstração, ainda assim é desejável testar hipóteses sobre federalismo e descentralização” (RODDEN, 2005, p. 09). Esta constatação reforça assim a necessidade de se avançar na promoção de estudos empíricos sobre o tema.

Tanto o federalismo como a descentralização vem sendo debatidas com intensidade no bojo da abertura democrática e foram legitimados pela CF/88. Considerados como avanços, ambos tornaram-se peças-chave da República, tanto do ponto de vista da organização social, quanto político-administrativa. Além disso, ambos os instrumentos representam os pilares do pacto federativo, balizando a formulação das políticas públicas e sociais existentes no País.

Após a promulgação da CF/88 começaram a surgir estudos em que a questão do federalismo brasileiro é pensada de forma inovadora, em função do perfil descentralizador assumido pelo pacto federativo, incrementando uma maior participação das unidades federadas na administração central do País.

Como no Brasil a descentralização vem sendo processada por meio da administração indireta (envolvendo as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas), o pacto federativo tornou-se um pano de fundo para a busca de controle social da gestão pública partindo do governo federal às unidades federadas. Isto fez com que, a partir da CF/88, a relação entre descentralização e federação se tornasse mais próxima, já que a associação dos dois termos tornou-se tópico essencial da discussão sobre políticas públicas no País.

Assim como o sistema político-organizacional brasileiro de cunho centralizador, moldado pelo regime militar, o pacto federativo brasileiro emergiu, por meio da CF/88 como uma estratégia de reforma do sistema de proteção social, herdeiro do período autoritário. Isto condicionou um incremento da participação popular e do nível de discussão conjunta de estratégias de ação dos Estados e municípios, principalmente quando do planejamento e da execução de políticas públicas. Em outras palavras, “[...] desde 1988, vários centros de poder, embora desiguais, passaram a ter acesso ao processo decisório e à implementação de políticas” (SOUZA, 2001, p. 550).

No âmbito da sociologia política, o pacto federativo é definido, de uma forma mais abrangente, por (AFFONSO, 1998, p. 713) como “[...] um intrincado sistema de intercâmbios,

na maioria das vezes implícito, centrado em grande parte nos fundos públicos e reponsável pela unificação dos interesses regionais e da constituição de um espaço nacional de poder”. Neste sentido, ele pressupõe que o conjunto dos níveis federados (Estados e municípios) deva dispor de um eixo comum ligado, entre outros fatores, pela divisão eqüitativa de recursos públicos descentralizados, o que na prática, nem sempre acontece, mesmo sendo uma garantia constitucional.

Isto fica evidenciado quando consideramos os processos de descentralização do orçamento público e sua relação com o espaço territorial brasileiro, analisando em conjunto a disputa do controle do gasto público com a capacidade de articulação político-eleitoral de cada região, o que na maioria das vezes pode não ser tão eqüitativo ou evidente. Um exemplo disto é o de que em 1988, ano da promulgação da constituição, José Sarney era o Presidente do Brasil. A maior parte da descentralização de recursos do governo federal, (próximos de 25%), foram destinados ao Estado do Maranhão, seu domicílio eleitoral. Por sua vez, em 1991, no governo de Fernando Collor, o principal beneficiário da descentralização foi seu Estado de origem, Alagoas (aproximadamente 14% dos recursos) (AFFONSO, 1998).

Neste sentido, o pacto federativo, desde seu início, teve que acomodar não somente as diversas demandas trazidas por entes federados das mais diversas regiões, sendo isto de certa forma corriqueiro em um país marcado por grandes desigualdades, mas também, as interferências das elites políticas, o que na prática, acaba funcionando melhor que a legislação, em alguns casos.

Com o advento do processo de descentralização a partir da CF/88, a estruturação do poder entre as esferas de governo passa a pressupor uma transferência significativa de recursos públicos entre as várias regiões do País, com capacidade econômica desigual e grandes assimetrias sociais. Os diferentes fluxos de recursos públicos passaram a desempenhar papéis chaves e distintos na sustentação do pacto federativo, principalmente se for levado em consideração o papel do poder das elites locais nas definições dos rumos da política brasileira.

De toda forma, o que se pode observar é que o pacto federativo fez da aliança entre a descentralização e o federalismo um novo e decisivo elemento na organização política brasileira. Se este critério for somado à participação política e à ampliação das garantias fundamentais versadas na CF/88, como fruto da pressão da sociedade civil organizada, o pacto federativo passa de uma ferramenta de gestão a um canal de ampliação das lutas sociais,

tão essenciais, ainda mais em um País marcado por sucessivos regimes militares, como o Brasil.

Neste sentido, pode-se concluir que o pacto federativo brasileiro, além de garantia constitucional, configura um arranjo político-administrativo que perpassa a junção do federalismo com a descentralização. Em vez disso, antes de tudo, como uma importante ferramenta que mantém o elo e o vínculo entre as unidades federadas, fazendo com que o governo federal seja, ao mesmo tempo, descentralizador de recursos e do poder político, além de centralizador de anseios e arranjos para o aprofundamento da democracia no Brasil.

## **2.5 Avaliação de Políticas Públicas e planejamento do desenvolvimento territorial sustentável**

Um interessante balanço atualizado da literatura específica sobre o tema da avaliação de políticas públicas, a partir dos anos 2000, foi realizado por Faria (2003, 2005), Souza (2006) e Hochman, Arretche e Marques (2007). Além de apresentar as características centrais dos modelos clássicos de reflexão sobre o tema, estes autores chamam a atenção para sua complexidade – sobretudo em um país cujo eixo político-administrativo está voltado à descentralização, via federalismo.

É interessante lembrar que a formulação de políticas públicas está ligada, intimamente, a este modelo de governança, fazendo com que um torne-se parte atributiva do outro – políticas públicas, descentralização e federalismo (como apresentado, anteriormente). No caso brasileiro, as políticas públicas são questões básicas acerca de valores democráticos. A ação coletiva, a descentralização dos recursos e a distribuição de bens coletivos formam o eixo central da lógica das políticas públicas, desde a CF/88.

A concepção geral que consolidou os estudos sobre políticas públicas, principalmente nas discussões voltadas à ciência política e à sociologia política, de uma forma geral, demonstra que “[...] em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é possível de ser i) formulado cientificamente e, ii) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22).

Estudo comparativo realizado por Souza (2006), sobre o papel das políticas públicas nos EUA e em alguns países da Europa, constatou que no primeiro, a academia não parecia estabelecer bases teóricas sobre o papel do Estado nas políticas, passando imediatamente para

os estudos sobre a ação direta dos governos. Na perspectiva europeia, diferentemente, o papel do Estado e dos governos ganha maior destaque, por serem os responsáveis diretos por essas políticas.

Nos últimos meses, esta constatação tem sido reforçada pelos ajustes orçamentários que os países da Zona do Euro têm realizado em função daquela que é considerada a maior crise econômica desses países, desde a segunda Guerra Mundial. Para citar alguns exemplos, a Grécia congelou os salários dos servidores públicos e cancelou o orçamento da maioria dos programas sociais. Países considerados economicamente e politicamente estáveis, como a França e a Alemanha, realizaram cortes orçamentários em seus programas de saúde pública, subsídios às famílias de baixa renda e ampliaram a discussão sobre o aumento da idade mínima para aposentadoria enquanto a Inglaterra diminuiu seus gastos públicos em uma proporção não vista desde o início do pós-guerra.

Na América Latina, as políticas públicas – notadamente aquelas voltadas ao desenvolvimento econômico constituem ferramentas essenciais do sistema de gestão governamental desde a época dos regimes militares. Na fase de transição democrática latinoamericana, ocorrida nos anos 1980, elas passaram a figurar como indicadores de maior atenção por parte do Estado para com o cidadão. As políticas públicas correspondiam a um processo de modernização da gestão pública e de descentralização, sob a influência, em grande parte, da política econômica dos EUA, grandes financiadores dos regimes militares.

Na década de 1990, boa parte das democracias ocidentais buscou o fortalecimento da função de avaliação na gestão governamental. Foram instalados, em diversos países da América Latina, sistemas de avaliação das políticas públicas de escopo variável. Esses processos têm sido justificados pela necessidade de modernização da gestão pública, bem como da dinamização e da legitimação da reforma do Estado (FARIA, 2005).

Na última década, partidos políticos que se consagraram junto aos eleitores como de centro-esquerdas têm assumido governos em alguns dos países latino-americanos, como é o caso da Bolívia, do Peru, do Equador, do Paraguai, da Venezuela, da Argentina e também, do Brasil. Entre suas principais plataformas de campanha, destacam-se, especificamente, as políticas públicas voltadas à erradicação da miséria, da fome, a melhora da qualidade de vida, o pleno emprego e o desenvolvimento territorial, notadamente em áreas com baixos IDHs.

Partindo de uma análise geral, constata-se que, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento econômico desses países avançou paralelo à destruição massiva dos recursos

naturais renováveis, políticas públicas de proteção ao meio ambiente têm surgido. Essas políticas, aliadas a programas de promoção do DTS, podem ser consideradas como medidas paliativas de diminuição dos impactos gerados pela pegada ecológica e das estratégias de desenvolvimento, principalmente, nas últimas 04 (quatro) décadas.

Sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil, especificamente, Favaretto (2009) chegou a 04 (quatro) conclusões interessantes. Inicialmente, não existiria ainda, programa algum que consiga absorver o conjunto dos elementos aportados pela abordagem territorial do desenvolvimento, discutida no Capítulo I. Em segundo lugar, existem interessantes experiências que, se fomentadas, podem se transformar em embriões de uma abordagem territorial no sistema de planejamento do desenvolvimento. Por outro lado, os programas mais institucionalizados, como os **Territórios da Cidadania**, desvelam a necessidade de se criar, no âmbito do governo federal, uma estrutura mais ampla, capaz de diminuir a intersectorialidade das políticas públicas no País. E finalmente, existe, ainda, uma incógnita sobre quais seriam as forças sociais capazes de completar a transição do enfoque setorial ao enfoque territorial, uma vez que este é, necessariamente, multissetorial e multidimensional.

Neste sentido, Favaretto (2009) define 04 (quatro) outras tipologias básicas de políticas públicas voltadas para a promoção do enfoque de desenvolvimento territorial (DT) no Brasil, conforme o quadro nº 2, abaixo:

| <b>TIPOLOGIAS</b>   | <b>DEFINIÇÃO</b>   |
|---|--|
| <b>Tipo I: Políticas nacionais de desenvolvimento territorial:</b>                  | Políticas nacionais com abrangência geográfica mais ampla do que comunidades e municípios e de caráter intersectorial. |
| <b>Tipo II: Políticas nacionais com denominação territorial e enfoque setorial:</b> | Políticas nacionais com abrangência geográfica mais ampla do que comunidades e municípios, mas de caráter setorial.    |
| <b>Tipo III: Políticas estaduais de desenvolvimento territorial:</b>                | Políticas estaduais com abrangência geográfica mais ampla do que comunidades e municípios e de caráter intersectorial. |
| <b>Tipo IV: Políticas estaduais com abrangência territorial e enfoque setorial:</b> | Políticas estaduais com abrangência geográfica mais ampla do que comunidades e municípios, mas de caráter setorial.    |

**Quadro 02: Tipologias de Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial no Brasil**

Fonte: Favaretto (2009, p. 14). Elaborado pelo autor.

O fato é que as políticas públicas têm seu foco central nos governos, que são, por excelência, os produtores e os responsáveis pelas mesmas. Isto faz com que, de uma forma

geral, o governo passe a ser o responsável final pelas decisões na construção de políticas públicas, arcando, também, com os limites que elas podem apresentar. Uma das principais críticas feitas a esses limites é o aspecto conflituoso que pode ser gerado entre governo e sociedade civil. Quando ambos são deixados de lado, no processo político de instalação e gestão das políticas públicas, as possibilidades de cooperação podem diminuir, acarretando uma diminuição da participação da sociedade civil no planejamento e aplicação das políticas públicas (SOUZA, 2006, 2007; ARRETCHE, 2007).

A definição de políticas públicas, além de sistematizar um complexo teórico, demanda responder questões sobre o papel e o espaço do governo na definição, na implementação e, no caso brasileiro, no seu acompanhamento, o que não faz parte do foco central deste trabalho.

Vale lembrar que a CF/88, além dos instrumentos formais de acompanhamento das políticas públicas relegou, também, à sociedade civil, o papel de acompanhar e, até mesmo, avaliar sua viabilidade, no que tange, fundamentalmente, aos serviços básicos ao cidadão, corroborados, principalmente, pela CF/88. De maneira geral,

[...] as políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária). (GELINSKI; SEIBEL, 2008, p. 228).

A partir desta perspectiva, Souza (2006, p. 26) resume os estudos sobre políticas públicas “[...] como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Para tanto, o papel do Estado na construção de políticas públicas sofre um conjunto de interferências tanto externas (a exemplo das agências multilaterais de financiamento, organismos internacionais, países credores e equipes técnicas) quanto internas (partidos políticos, mídia, empresariado, grupos de pressão, associações de classe).

O que o Estado brasileiro tem mostrado, ao menos na última década, é que visões menos ideologizadas não limitam as ações do governo federal, à promoção de ajustes e à formulação de políticas voltadas ao atendimento de demandas dos grupos de pressão. A sociedade civil organizada vem ocupando um espaço cada vez mais amplo neste sentido. Para

citar alguns exemplos, os programas de saúde da família (PSF), de distribuição de recursos financeiros para famílias de baixa renda (Bolsas Família e Escola) e, na perspectiva territorial, os comitês gestores de micro-bacias hidrográficas e a criação do Programa de Territórios da Cidadania, implementados nas Zonas Rurais, refletem a complexificação crescente desta problemática.

Outro ponto a ser levado em consideração, ao menos nas duas últimas décadas, é o de que o grande desafio na formulação de políticas públicas atualmente diz respeito à emergência de passar de retórica para um processo de mudança institucional efetiva. No caso brasileiro, um passo importante seria reconhecer as boas práticas que estão em curso, ao menos nestes últimos anos. Segundo Favaretto (2009, p. 03) “[...] por aí é possível não só reconhecer que esforços estão sendo postos em marcha, mas também, e sobretudo, identificar o estágio atual desta transição de uma visão setorial em direção a uma verdadeira abordagem territorial”.

O que parece ficar mais nítido é o importante papel do Estado na condução e na gestão de políticas públicas. Da mesma forma, vem se tornando essencial compreender melhor em que medida as decisões governamentais interferem na vida concreta dos cidadãos.

A revisão de literatura sobre as definições de políticas públicas, a partir da produção brasileira, mesmo que sintetizada, volta o foco para o ambiente em que elas se desenvolvem, isto é, os governos, principalmente. A diversificação dos processos que envolvem as políticas públicas e suas características, além de “[...] suas interações não hierárquicas, do baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e de informações e pela participação de novos atores, tais como ONGs de atuação mais ampla e redes de especialistas” fazem das políticas públicas um espaço para as mais diferentes abordagens teóricas (FARIA 2003, p. 21).

De uma forma geral, no Brasil, as políticas públicas aparecem fortemente influenciadas pela tradição estadunidense, partindo de uma visão cívica em que a prática organizativa dos cidadãos pode promover o bom governo (FREY, 2000). Ademais, desde o final dos anos 1940, as políticas públicas são utilizadas, de certa maneira, como ferramentas de gestão governamental.

O quadro abaixo sintetiza um conjunto de definições sistematizadas por Rua (2005) e Souza (2006), no que se refere aos principais modelos e definições de políticas públicas apresentados pelos principais manuais de ciência política e sociologia sobre o assunto, até o final dos anos 1990. Vale destacar que algumas definições, mesmo remontando à década de



1960, ainda contêm certa originalidade, já que os trabalhos importantes da última década fazem referências a esses estudos de base.

| <b>Autor(s)</b>  | <b>Modelo</b>                              | <b>Definição</b>   |
|--|--|--|
| Easton (1965)  | <b>Sistêmico</b>                           | Sua característica principal é a forte relação entre formulação, resultados e o ambiente em que se constituem as políticas públicas. As políticas públicas receberiam <i>inputs</i> dos grupos de pressão que influenciariam seus resultados e efeitos, denominados <i>outputs</i> .   |
| Olson (1965)   | <b>Ação Coletiva/<br/>Escolha racional</b> | Enfatiza eficiência/racionalidade das políticas públicas e sua credibilidade. Mostra experiências de caráter participativo impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos. Algumas experiências foram instruídas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento, principalmente, nas políticas sociais. |
| Lindblom (1979),<br>Caiden; Wildavsky (1980)<br>e Wildavsky (1992) | <b>Incrementalista</b>                     | As decisões não partem do zero, mas sim, de deliberações marginais que desconsideram mudanças nas políticas públicas. Esta visão perdeu parte do seu poder explicativo, com as profundas reformas ocorridas em vários países, provocadas pelo ajuste fiscal, no final da década de 1990 e anos 2000.   |
| Cohen,<br>March e Olsen (1992)                                     | <b>Garbage Can</b>                         | As escolhas das políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo. Existem vários problemas e poucas soluções. Este modelo advoga que as soluções procuram por problemas.   |
| Sabatier,<br>Jenkins-Smiths (1993)                                 | <b>Coalizão de<br/>defesa</b>              | As políticas públicas deveriam ser concebidas como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos. Faz oposição ao modelo <i>garbage can</i> .  |
| Baumgartner,<br>Jones (1993)                                       | <b>Equilíbrio<br/>Interrompido</b>         | Modelo baseado em biologia e computação. Este modelo busca compreender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o status quo, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas. A construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública é fundamental, e a mídia teria papel preponderante nessa construção.  |

**Quadro 03: Definições e Modelos de Políticas Públicas**

Fonte: Adaptado de Rua (2005) e Souza (2006). Elaborado pelo autor.

As reformas no setor público brasileiro, ocorridas na década de 1990 alteraram, significativamente, o contexto da formulação de políticas públicas no País. A partir daí, este

contexto passou a ser influenciado pelo **novo gerencialismo público** e pelo ajuste fiscal promovido pela descentralização dos recursos, oriundos da CF/88. Nesse momento, mas mesmo desde os anos 1940, com os *think tanks*, as políticas públicas apareceram como uma iniciativa dos *policy makers*. Estes agentes consituem redes e, segundo Souza (2006, p. 33) “[...] partem do estudo de situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores”. Isto faz com que os grupos de pressão por parte do governo criem padrões operacionais de políticas públicas que atendam às demandas sociedade civil, na tentativa de manter a boa governança, entre Estado e sociedade civil, nas questões voltadas, notadamente, ao planejamento territorial.

Concluindo, o fato é que nenhuma definição ou exemplo pode ser considerado o melhor ou o ideal, como sucede em boa parte dos casos sobre modelos explicativos que têm sido construídos no vasto campo das ciências sociais. Existe um conjunto variado de concepções que demandariam estudos específicos que extrapolariam os limites desta tese. Mesmo assim, no estudo de caso relacionado ao processo de criação de uma estratégia de territorialização do desenvolvimento catarinense foi privilegiada a concepção sistêmica.

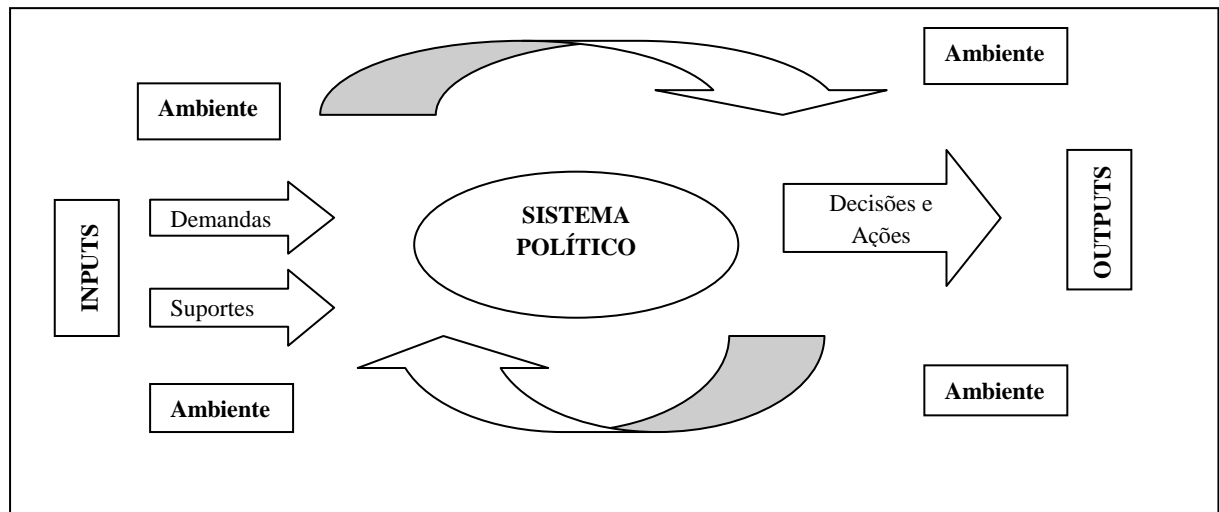
### **2.5.1 Enfoque sistêmico de avaliação do ciclo de políticas públicas**

Com base em referências sobre o novo paradigma sistêmico (VON BERTALANFFY, 1993), na ciência política, a avaliação de políticas públicas passou a ser realizada a partir dos anos 1950, por meio dos processos de *outputs* – com o foco na gestão pública –, e *inputs* – relativos às articulações de interesse na aplicação das políticas públicas – (EASTON, 1965).

Aplicado à teoria política, este enfoque “[...] recebeu contribuições da economia, da sociologia e de outras ciências sociais, como a história, que exerceu notável influência”. (CHILCOTE, 1997, p. 168). Estas disciplinas podem servir de base para identificar algumas influências e ideias que deram forma à teoria de sistemas políticos e à sua ocorrência na teoria política contemporânea, neste caso, relacionado à formulação e implementação das políticas públicas.

O diagrama reproduzido abaixo apresenta o modelo sistêmico criado por Easton (1965), já bastante familiar nos manuais clássicos de ciência política ou políticas públicas.

**Diagrama 02: Sistema político e Políticas Públicas**



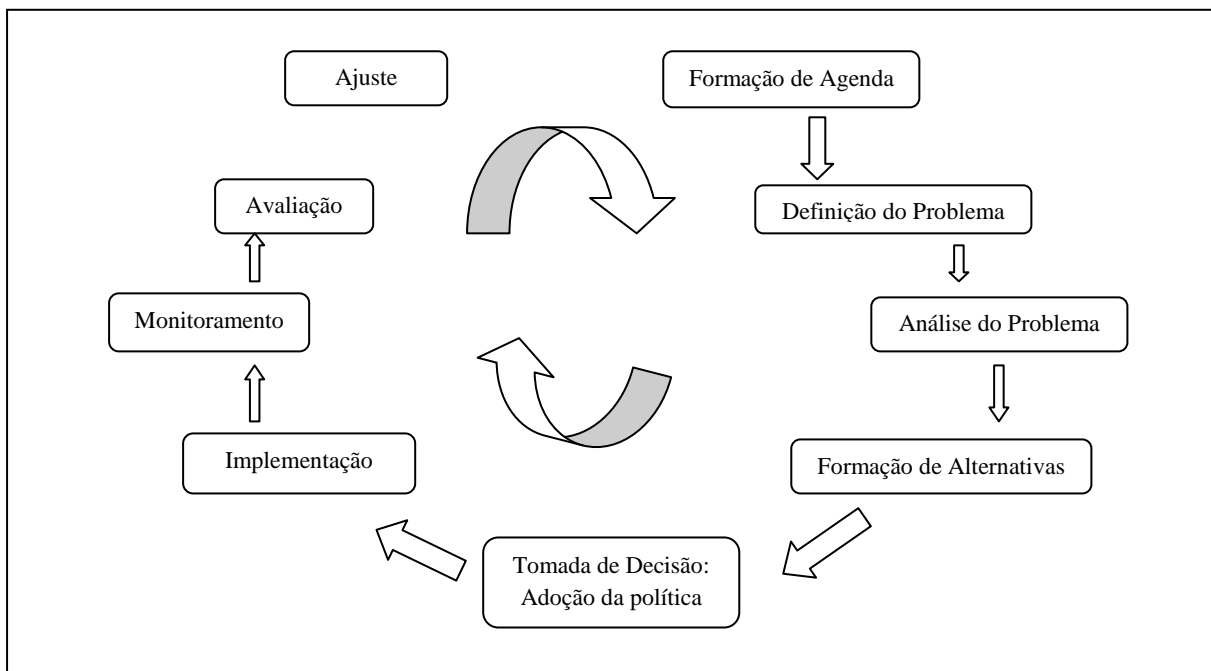
Fonte: Chilcote (1997) adaptado de Easton (1965). Elaborado pelo autor

O diagrama sugere que, para fins analíticos, a ideia de sistema permite caracterizar os elementos essenciais da conversão de demandas em políticas e os conceitos de retroalimentação correspondentes, responsáveis pela manutenção da viabilidade do sistema no tempo. Estas demandas surgem no ambiente ou no interior do próprio sistema, tornando-se tema de discussão e resolução que serve de base para análise de políticas públicas. Os *outputs* partem do sistema na forma de decisões e ações políticas (elaboradas, geralmente, por equipes governamentais). Quando as demandas e a satisfação dos interesses de alguns membros do sistema são cumpridas, os *outputs* retroalimentam o ambiente gerando apoio ao sistema (EASTON, 1957, 1965; CHILCOTE, 1997).

No entanto, o que os estudos das últimas duas décadas têm demonstrado é a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação teórica de encontrarem resultados satisfatórios para explicar os mecanismos de intermediação de interesses que envolvem as políticas públicas. Este fato parece ser comum, também, em outros estudos relativos às ciências sociais que, geralmente, quando analisados por meio de enfoques disciplinares, não conseguem compreender dinâmica de funcionamento de sistemas complexos. É neste sentido que o enfoque sistêmico aparece como opção válida para o estudo de caso desta tese.

Mais especificamente, no ciclo de formulação e implementação de políticas públicas, podem ser elencadas as variáveis expressas nas seguintes propostas de Rua (2005):

**Diagrama 03: Ciclo de Políticas Públicas**



Fonte: Adaptado de Rua (2005). Elaborado pelo autor.

Esta proposta permite questionar o motivo pelo qual algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são, em princípio, colocadas em segundo plano ou mesmo ignoradas. Algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o próprio processo de formulação de elementos estratégicos das políticas públicas (RUA, 2005; SOUZA, 2006; GELINSKI, SEIBEL, 2008).

Finalmente, o que se pretende ressaltar, com base nesta digressão, além da importância de se tematizar a avaliação das políticas públicas à luz do novo paradigma sistêmico-complexo, é a necessidade de se ampliar o escopo de análise. Isto significa que se impõe cada vez mais intensamente a urgência de se compreender esta dinâmica, não somente por meio de ferramentas quantitativas, além da necessidade urgente de se levar em conta a dimensão socioambiental, além das dimensões socioeconômica, sociopolítica e sociocultural.

### **2.5.2 Avaliação de políticas públicas no Brasil: um tópico negligenciado**

Uma questão crucial parece ter sido negligenciada nos estudos gerais sobre políticas públicas: os itens relativos à análise e à avaliação. Segundo Faria (2003, p. 22) “[...] no Brasil, porém, apesar do *boom* das duas últimas décadas, o campo da análise de políticas públicas

ainda é bastante incipiente, padecendo de grande fragmentação organizacional e temática e tendo uma institucionalização ainda precária”.

Retomando a questão proposta por Laswell (1958), que colocou em pauta na ciência política as questões decisivas sobre quem ganha, por que e que diferença isto faz para quem está recebendo e quais as vantagens para quem está proporcionando – pode-se concluir que o processo de avaliação de políticas públicas, possui algumas características gerais, tais como:

i) permite a distinção entre o que o governo pretende realizar e o que, concretamente, realiza; ii) envolve diferentes atores sociais e níveis de decisão, embora a decisão seja materializada pelos governos, e não necessariamente, se restringe a participantes formais (institucionais); iii) incorpora tópicos abrangentes, que não se limitam a leis e regras (o que é bastante discutido, atualmente, pela legislação brasileira); iv) são internacionalizadas, com objetivos e indicadores específicos a serem alcançados, principalmente, aqueles fomentados pelas agências multilaterais de financiamento (como a UNESCO, a FAO e a OMS, dentre outras); v) embora tenham impactos no curto prazo, as políticas públicas são eficientes, se pensadas no longo prazo; vi) envolvem processos subsequentes, após sua decisão e proposição, ou seja, implicam também a implementação, execução e análise de todo o ciclo da política pública (FARIA, 2003, 2005; SOUZA, 2005, 2006; ARRETCHE, 2006; ALMEIDA, 2007; GELINSKI, SEIBEL, 2008; FAVARETTO, 2009).

Ainda segundo Faria (2005), as avaliações sobre a aplicação de políticas públicas deveriam, por um lado, aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; e por outro, fornecer elementos para a elaboração de novas políticas e aprimorar as já existentes, sem desconsiderar a importância da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais. Este último quesito não está somente a cargo de instâncias estatais institucionalizadas, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público – no caso brasileiro –, mas, também, da sociedade civil organizada, representada, principalmente, pelos movimentos sociais, sindicatos, ONGs, entre outros<sup>79</sup>.

Outra característica a ser destacada, a função da avaliação do ciclo de políticas públicas é a de que ela também caminha junto ao processo de modernização governamental, iniciado, a

---

<sup>79</sup> Desde a década de 1990, vários movimentos de combate à corrupção e pela transparência na aplicação de recursos públicos têm aumentado no País. Mesmo assim, o Brasil é considerado um país com alto nível de corrupção. Entre os 182 países pesquisados pela ONG Transparência Internacional, em 2011, o Brasil ocupava o 73º lugar no ranking dos mais corruptos. O primeiro colocado no ranking geral é a Nova Zelândia, seguida pela Dinamarca. Nos últimos lugares estão a Somália e a Coreia do Norte. Disponível em [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/12/111129\\_corrupcao\\_brasil\\_indice\\_mm.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/12/111129_corrupcao_brasil_indice_mm.shtml). Acessado em 20/12/2011.

partir dos anos 1980, em boa parte dos países da América Latina. Este processo vem ocorrendo paralelamente à trajetória de transição democrática vivenciado por estes países. Segundo Faria (2005, p. 99), “[...] nas décadas de 1980 e 1990, a avaliação das políticas públicas foi posta a serviço da reforma do setor público”.

Um dos principais elementos da reforma e modernização do Estado brasileiro é a responsabilização dos agentes públicos no uso indevido de recursos públicos. Isto ficou melhor evidenciado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conhecida também pela Lei Complementar nº 101/2000<sup>80</sup>, que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo nas normas constitucionais sobre finanças públicas, dispostas, também, no Capítulo II, do Título VI, da CF/88<sup>81</sup>.

Tais reformas gerenciais, ocorridas entre os anos 1980 e 2000, tiveram forte impacto na forma de pensar os gastos públicos e, principalmente, o redirecionamento dos recursos descentralizados para as outras unidades administrativas, como Estados e municípios, no caso brasileiro. O discurso modernizador que colocaria a eficiência da gestão pública e o cidadão em primeiro lugar veio acompanhado da privatização de empresas estatais ligadas diretamente à gestão de políticas públicas (distribuição de energia elétrica, abastecimento de água e saneamento básico, gás, telefonia, bancos estaduais, entre outros). Isto reforça a hipótese de que

[...] em primeiro lugar, a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o “consumidor” dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços (FARIA, 2005, p. 99).

O que se pode observar, no entanto, é que o conjunto de diferentes abordagens, teorizações, conceituações e vertentes analíticas sobre as políticas públicas, abrem espaço para processos políticos que exigem uma compreensão mais profunda. Estes processos refletem desde a forma pela qual as políticas públicas são pensadas, utilizadas e analisadas,

<sup>80</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acessado em 21/12/2011

<sup>81</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça os princípios já existentes na Lei Federal 4320 de 1964, apontando a necessidade da gestão responsável dos recursos públicos dentro de um equilíbrio orçamentário.

até o seu aprendizado pela sociedade civil organizada (FARIA, 2003; SOUZA, 2007; CAPELLA, 2007).

Se levado em conta quem seriam os verdadeiros usuários do processo avaliativo, os avaliadores tendem a pensar que os interessados na avaliação restringem-se aos financiadores e aos *policy makers*. Mas apesar de estes atores, muitas vezes, ajudarem a definir o desenho e a maneira de divulgação dos resultados da avaliação, a partir da CF/88, a sociedade civil organizada passou a se interessar, progressivamente, pelos resultados alcançados.

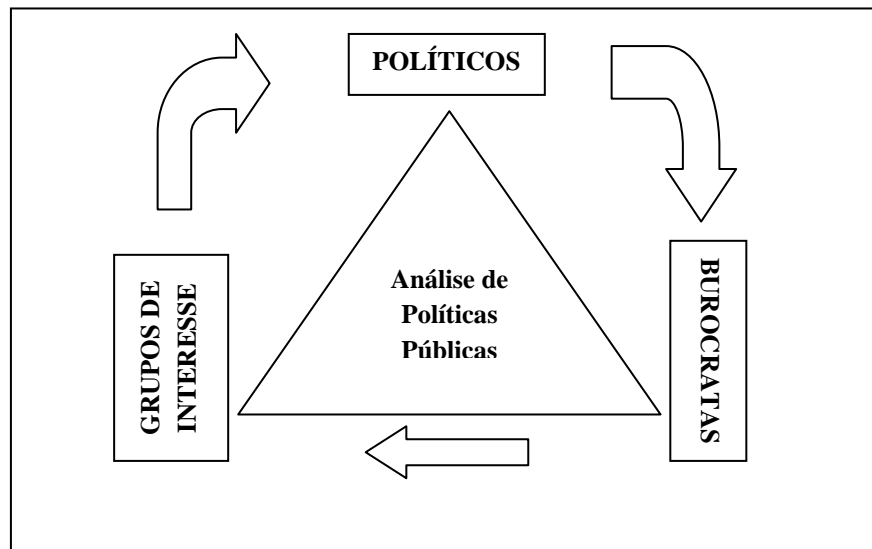
Do ponto de vista metodológico, a avaliação de políticas públicas, no modelo mais usual, sugere que “[...] o campo se institucionaliza com a definição das políticas como variáveis dependentes, as variáveis independentes na interpretação da produção das políticas passam a ser, inicialmente, quase exclusivamente aquelas relacionadas ao poder” (FARIA, 2005, p. 99).

Esta característica pode ensejar duas análises: i) a primeira é a de que a ausência de estudos sobre a avaliação das políticas públicas, sobretudo como instrumento de gestão, tem sido deficitária por estar ligada a processos decisórios e, ii) a segunda está centrada na perspectiva da análise, que fica a cargo da gestão pública, que, consabidamente, é carente de estudos mais sistematizados sobre o assunto, principalmente, em questões analíticas.

Além disso, a ênfase concebida nos itens analítico e avaliativo do ciclo de políticas públicas também rebate em outro ponto que acaba sendo negligenciado nos estudos mais específicos sobre a sua análise: a questão da formação da agenda e o tipo de políticas públicas prioritárias (FARIA, 2003, 2005; ARRETCHE, 2007).

Finalmente, é interessante ressaltar que mais recentemente, o desenvolvimento da avaliação de políticas públicas consagrou o modelo conhecido como **triângulo de ferro**. A ideia central é a de que a análise das políticas públicas tem servido basicamente para atender apenas aos interesses de políticos, burocratas e grupos de interesse, conforme o diagrama abaixo.

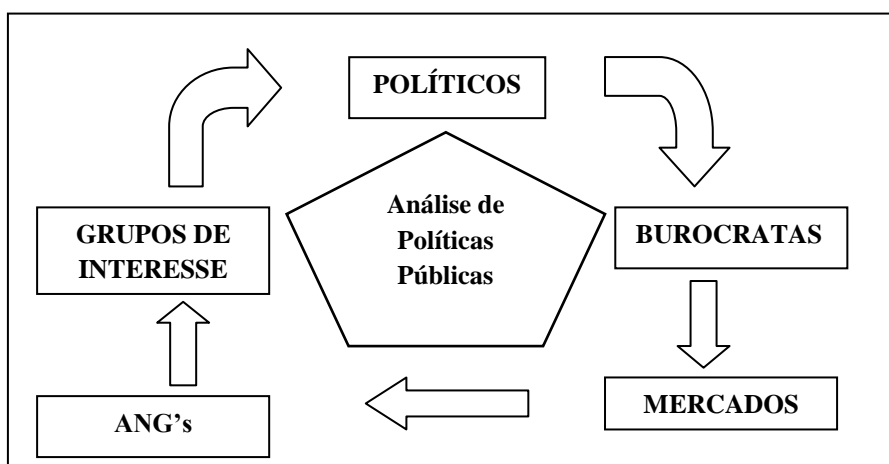
**Diagrama 04: Triângulo de Ferro das Políticas Públicas**



Fonte: Adaptado de Faria (2005). Elaborado pelo autor.

Porém, outro modelo concorrente vem sendo difundido sob o rótulo de **pentágono de ouro**. Este modelo representa a soma dos três atores que constituem o triângulo, juntamente com os mercados financeiros globais e as instituições financeiras internacionais (quarto vértice do pentágono) e os atores não governamentais (ANGs) de atuação transnacional (quinto vértice) (FARIA, 2005). O diagrama 05, representado abaixo, dá uma ideia geral do que seria o ciclo do pentágono de ouro no campo de avaliação de políticas públicas.

**Diagrama 5: Pentágono de Ouro das Políticas Públicas**



Fonte: Adaptado de Faria (2005). Elaborado pelo autor.



Além dos dois modelos acima citados, segundo Faria (2005), é possível distinguir pelo menos quatro tipos de usos possíveis da avaliação, quais sejam: a) instrumental; b) conceitual; c) como instrumento de persuasão e d) para o esclarecimento. Para o autor “[...] o uso instrumental para a tomada de decisão depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação dos seus resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações eventualmente propostas” (FARIA, 2005, p. 102).

Outro aspecto negligenciado nos estudos sobre políticas públicas é o de que a fase de avaliação possui caráter interdisciplinar, que necessita de um olhar atento das ciências sociais. Porém, não pode desconsiderar as ferramentas de cunho quantitativo e econométrico.

Nos últimos anos, os estudos avaliativos têm ganhado espaço pela tecnicidade. Além de serem encarados como ferramentas de gestão e planejamento governamental, os resultados das avaliações de políticas públicas são, ainda, tímidos; via de regra, são utilizados em grande parte pelos *policy makers* e gestores governamentais, além dos grupos de pressão (SOUZA, 2005, 2006; FARIA 2003, 2005).

Mais um ponto a ser ressaltado é o de que o item avaliação tem sido classificado em função do seu *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa). Isto faz com a posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e a natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos, e resultados) tenham marcante influência nos resultados da análise (FARIA, 2005).

Concluindo, a busca de instrumentos de corte qualitativo, por meio das ferramentas quantitativas conhecidas, no caso brasileiro, como os orçamentos e os indicadores sociais, pode ensejar uma demanda extremamente interessante nos estudos relativos à temática sobre a avaliação de planejamento do desenvolvimento territorial. No entanto, os quesitos trazidos pelas dimensões do desenvolvimento territorial sustentável ainda não estão incorporados na formulação e menos ainda, na avaliação das políticas públicas. O fato é que, apesar de instrumentos teóricos, a avaliação de políticas públicas por meio de ferramentas empíricas ainda é bastante restrita, se vista por uma perspectiva sistêmica, limitando de forma considerável os estudos neste campo de análise.

## 2.6 Síntese do Capítulo

Características como um vasto território, formado por diferentes grupos sociais, culturais, religiosos, além de disparidades socioeconômicas e socioculturais, fizeram do federalismo uma das opções dos legisladores da CF/88 como modelo político-organizacional brasileiro.

A gênese que circunda o federalismo, no caso brasileiro, repousa na relativa autonomia das esferas administrativas, formadas pelo governo federal, pelos Estados e pelos Municípios. Estes dois últimos têm conseguido aumentar cada vez mais seus níveis de autonomia, não somente em termos legais mas, especificamente, no que diz respeito ao planejamento dos seus territórios. Isto tem sido feito, de certa forma, não pela via legislativa, mas pela pressão tanto das próprias unidades federadas como dos movimentos sociais. O exemplo catarinense é um bom reflexo desta iniciativa.

Como observado, o modelo federativo brasileiro repousa em duas grandes bases, que garantem esta autonomia e ao mesmo tempo, equilíbrio e sustentação do sistema: a descentralização e o pacto federativo.

A descentralização tem figurado, principalmente nas 04 (quatro) últimas décadas, como uma das principais palavras-chave utilizadas para designar, por um lado, a retirada do Estado central em razão de um discurso de autonomia e de tomada de decisões de instâncias menores. Por outro lado, de um contexto mais amplo, ela pode significar o aumento da capacidade da população na tomada de decisões sobre o desenvolvimento de seus territórios. O uso de qualquer uma das vertentes significativas pode apresentar nuances, que são diminuídas pela capacidade de os Estados em utilizarem a descentralização como ferramenta indutora dentro do discurso do desenvolvimento econômico, principalmente.

No caso do pacto federativo brasileiro, este não demanda muitas explicações. O contrato firmado na CF/88 entre governo federal, Estados e municípios está centrado, basicamente, na descentralização de recursos financeiros do governo central às outras instâncias. No entanto, é o pacto federativo que coordena as funções com as quais cada um é responsável, na manutenção do próprio *status quo* do modelo, nem sempre claro.

É ainda o pacto federativo que proporciona um conjunto de ferramentas utilizadas no planejamento do desenvolvimento territorial no Brasil, por meio de políticas públicas específicas. No entanto, o que se observa, no caso brasileiro, além da ausência, a falta de

sincronização entre as políticas adotadas pelo governo federal e os Estados, e destes em relação aos municípios. Além disto, não existe clareza nos critérios adotados para a elaboração e construção de políticas públicas específicas para o desenvolvimento territorial, que nem sempre são presentes nos planos de governo ou de campanhas eleitorais, assim como na avaliação das políticas públicas.

Concluindo, a importância do capítulo está no resgate de temas extremamente discutidos, porém pouco sistematizados e aplicados na análise de políticas públicas de desenvolvimento territorial. O federalismo, a descentralização e a análise de políticas públicas fazem parte tanto do referencial analítico como da construção do modelo de análise deste estudo de caso, que será melhor elucidado nos capítulos posteriores.

## **CAPÍTULO III – ANÁLISE CURSIVA SOBRE O SISTEMA DE PLANEJAMENTO CATARINENSE**

Este capítulo tem por objetivo primordial, apresentar as principais características presentes no sistema de planejamento do desenvolvimento catarinense, notadamente, a partir dos anos 1950, quando começaram as primeiras experiências técnicas de planejamento governamental no Estado, influenciadas pelo contexto nacional.

No entanto, chama-se a atenção para a ênfase colocada no processo de colonização do Estado, o qual, a partir de uma visão historiográfica, lançou as bases para a construção do chamado **modelo catarinense de desenvolvimento**, figura representativa de uma suposta qualidade de vida da população, marcada por vários problemas socioambientais. Além disto, ressaltam-se as peculiaridades do sistema político catarinense, caracterizado pela baixa rotatividade de partidos e de políticos à frente do governo catarinense, fato que pode ser generalizado para boa parte dos Estados brasileiros. Posteriormente, apresentar-se-á uma análise descritiva do sistema de planejamento territorial e ambiental, nos últimos governos.

O capítulo está organizado em 04 (quatro) itens principais que representam: i) uma breve introdução sobre os aspectos geográficos, sociais e econômicos do Estado; ii) a evolução do sistema de planejamento do desenvolvimento catarinense; iii) a especificidade do ambiente político no Estado e, finalmente; iv) as bases do modelo catarinense de desenvolvimento e os desafios socioambientais no planejamento catarinense.

Este ideário, partindo de um enfoque centrado no paradigma sistêmico-complexo, foi construído a partir de uma análise descritiva, que leva em consideração as principais características sociopolíticas, socioeconômicas, socioculturais e socioambientais do sistema de planejamento catarinense, a qual servirá para uma melhor compreensão do estudo de caso, no próximo capítulo.

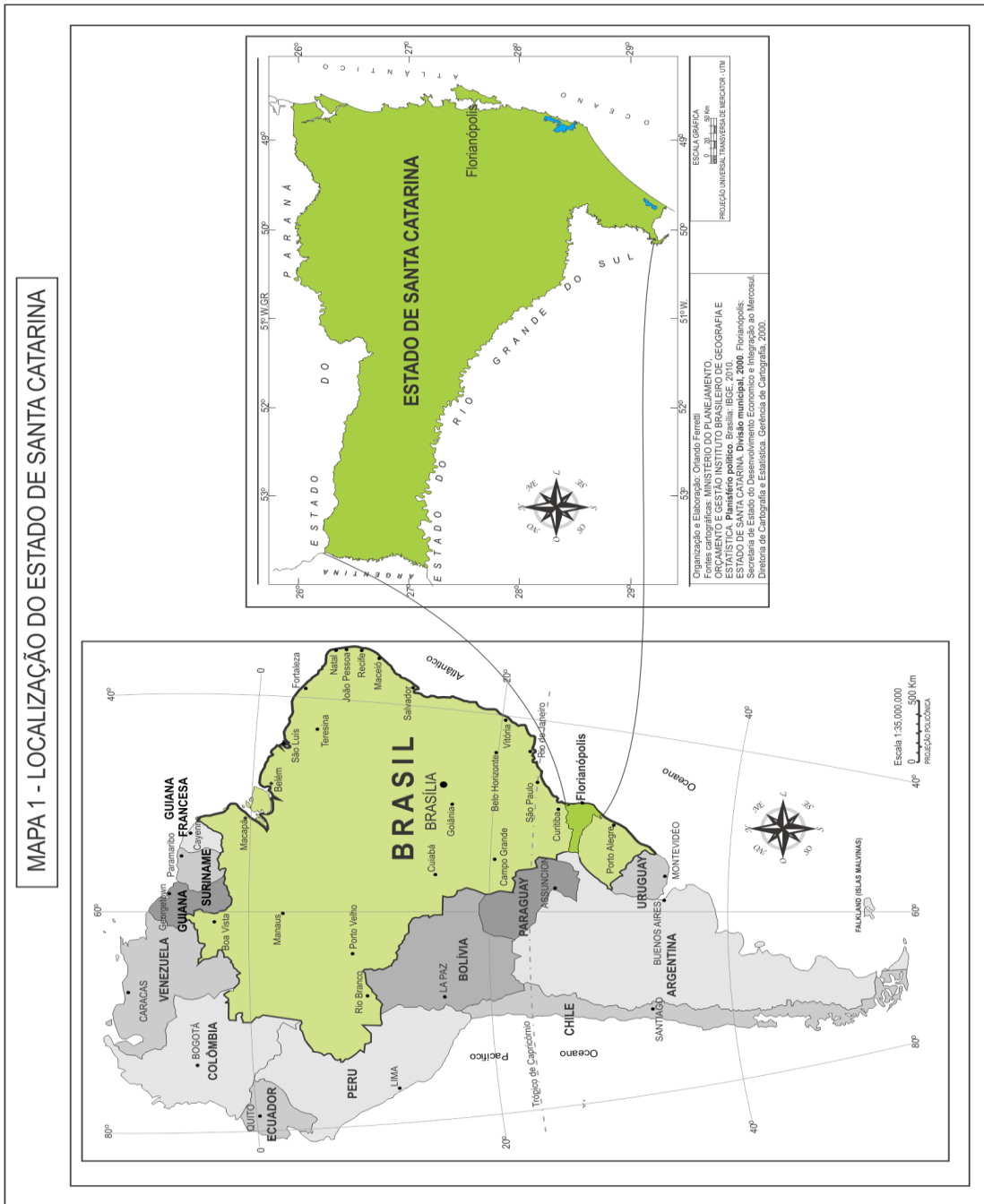
### **3.1 O Estado de Santa Catarina: uma breve introdução**

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>82</sup>, o Estado de Santa Catarina possui área de 95.703, 487 km<sup>2</sup>, (o que corresponde a 1,13% do território

---

<sup>82</sup> Fonte: <<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>>>. Acessado em 08/01/2012.

nacional e a 16,67% da Região Sul do País). O Estado faz fronteiras ao norte, com o Estado do Paraná, ao sul com o Estado do Rio Grande do Sul, a leste com o Oceano Atlântico e a Oeste com a República Argentina. Além disto, Santa Catarina possui um vasto planalto e duas serras – Serra Geral e Serra do Mar – com aproximadamente 10,6 mil km<sup>2</sup> de área oceânica.



O Estado possui 293 municípios e pouco mais de 6 (seis) milhões de habitantes, dos quais mais de 85% vivem nas áreas urbanas catarinenses. Entre suas maiores cidades estão: Joinville (515.250 hab.), Florianópolis (421.203 hab.), Blumenau (309.214 hab.), São José (210.513 hab.), Criciúma (192.236 hab.), Chapecó (183.561 hab.), e Itajaí (183.388 hab.) e Lages (156.737 hab.)<sup>83</sup>.

A base econômica catarinense está centrada na agricultura familiar, na indústria têxtil, metal-mecânica, química, extração mineral e vegetal e na prestação de serviços. O litoral é formado por pequenas propriedades rurais, destacando-se, também, a pesca. No entanto, o turismo é uma das principais atividades. Na Região Sul, é presente a extração do carvão mineral, produção de revestimentos cerâmicos, indústrias têxteis e calçadistas, além da movimentação portuária. Do meio oeste ao extremo oeste, a principal atividade econômica são a agropecuária, o abate de frangos e suínos, a produção de grãos e a exploração madeireira. A Região Norte tem sua economia baseada na indústria metal-mecânica, hidráulica e elétrica, além da produção moveleira e calçadista. A capital, Florianópolis, figura como um dos maiores centros de prestação de serviços do Estado, além de ser um dos principais polos turísticos, assim como o Litoral Norte.

Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do Estado era de 0,822, enquanto o Brasil possuía um IDH-M de 0,766. Nesse mesmo ano, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) considerou o Estado com alto desenvolvimento humano, com IDH-M maior que 0,800. Santa Catarina tem a 2ª melhor qualidade de vida do país, ficando atrás somente do Distrito Federal, que apresenta um IDH-M de 0,844. Em 2009, o Estado foi responsável por 4,01% do Produto Interno Bruto (PIB). Sob um olhar historiográfico, a colonização catarinense foi iniciada com a chegada dos vicentinos, no século XVII, que se estabeleceram no litoral, entre São Francisco do Sul e Laguna, criando pontos de ocupação para apoiar aqueles que necessitavam chegar ao Rio da Prata em busca de terras situadas, principalmente, na Argentina e no Paraguai.

---

<sup>83</sup> Fonte: <<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>>>. Acessado em 31/01/2012.

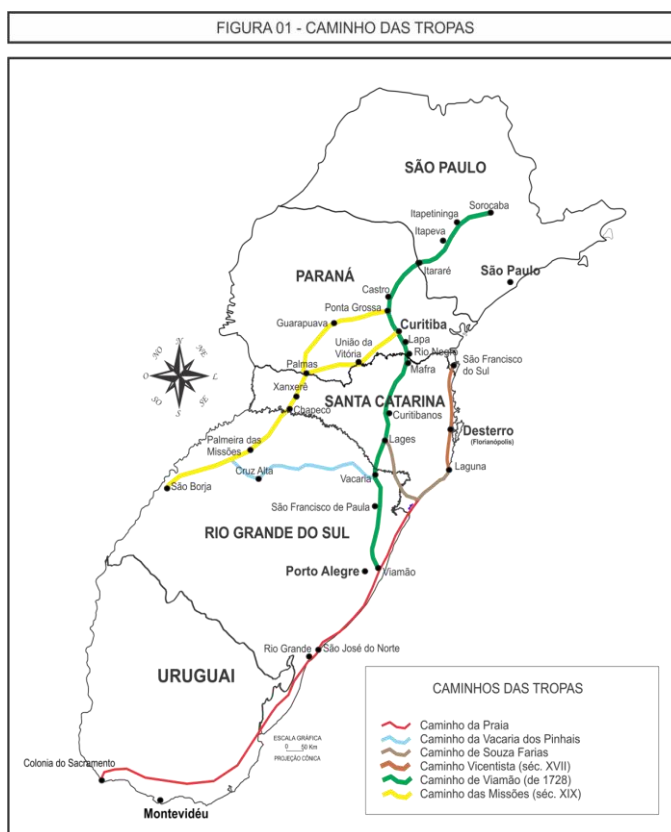
No século XVIII, os paulistas utilizavam o Planalto, entre as regiões de Lages e Mafra como caminho das tropas que tocavam o gado do Uruguai e do Rio Grande do Sul para ser negociado nas feiras do interior de São Paulo (Sorocaba), conforme figura 01, ao lado.

Nesse mesmo século, dentro da visão estratégica portuguesa de ocupação do sul do Brasil, a Ilha de Santa Catarina e a parte continental até Laguna começaram a receber imigrantes açorianos (PIAZZA, 1994).

No entanto, foi o processo de colonização da primeira metade do século XIX, basicamente de alemães e italianos, logo após a independência do Brasil em 1822, um dos fatores que originaram as bases para a configuração política, econômica, cultural e social do Estado de Santa Catarina.

Os primeiros imigrantes italianos chegaram ao Estado, em 1836, e colonizaram o sul catarinense e, após 1875, também se instalaram na Região do Vale do Rio Itajaí, formando as cidades de São João Batista, Rodeio e Ascurra. Os primeiros colonos alemães estabeleceram-se na localidade de São Pedro de Alcântara, próximo a Florianópolis e, a partir de 1850, migraram para o Vale do Rio Itajaí, para as margens do Rio Tijucas e para a Região Norte do Estado, dando origem às cidades de Blumenau, Brusque e Joinville. Os descendentes de italianos e alemães vindos das colônias antigas do Rio Grande do Sul, ainda no século XIX, tiveram um papel preponderante na ocupação e povoamento do Oeste do Estado (PIAZZA, 1994; SANTOS, 2000).

Na segunda metade do século XIX, o processo de colonização europeu “[...] criou em solo catarinense as chamadas “colônias agrícolas” que evoluíram para núcleos urbanos comerciais ou industriais, como Joinville, Blumenau, Rio do Sul, São Bento do Sul, Jaraguá do Sul, Urussanga e Criciúma, entre outros.” (MARCON, 2009, p. 78).



Estas colônias agrícolas, somadas ao movimento de imigração foram, posteriormente, integradas em sociedades manufatureiras, principalmente, a partir da segunda metade do século XIX, até antes da primeira Guerra Mundial. Este fator resultou, entre outros efeitos, na formação da pequena propriedade rural, considerada, até hoje, uma das principais características do território catarinense.

Além disto, foi neste período que o processo de industrialização difuso, denominação utilizada por Raud (1996, 2009, 2000) para caracterizar a especialização de determinadas atividades industriais em regiões específicas do Estado, encontrou suas raízes. Estes fatores são essenciais para a compreensão da divisão primária dos espaços econômicos em Santa Catarina: a indústria têxtil e de alimentos, no Vale do Itajaí; o extrativismo mineral no sul; a exploração da erva-mate e da madeira, no Planalto, e Florianópolis<sup>84</sup> como área comercial e de prestação de serviços (CEAG, 1980; PIAZZA, 1994; RAUD, 1999; SANTOS, 2000).

Este processo produziu como resultado uma estrutura regionalizada bastante diferenciada e peculiar dentro do quadro de ocupação do território brasileiro. Sua característica era, fundamentalmente, a pequena propriedade rural, compartimentadas em zonas relativamente autônomas e especializadas, cada uma desenvolvendo-se em torno de pólos regionais. Estes pólos mais tarde, deram origem, a cidades importantes não somente em suas estruturas sociopolíticas e socioeconômicas, mas também, por suas características religiosas e culturais, como Florianópolis, Joinville, Blumenau, Lages, Criciúma e Chapecó, por exemplo (RAUD, 1999, 2000; SANTOS, 2000).

Este formato de ocupação do território catarinense, desde sua origem, fez com que o Estado tivesse várias regiões (semi) independentes, praticamente, sem comunicação entre as cidades, transformando-as em regiões quase autônomas. Este fato influenciou, decisivamente, na formação das redes urbana e rural e, mais tarde, na economia e na demografia do Estado (SILVA, 1979; RAUD, 1996; MARCON, 2009).

Além disto, a forma pela qual se deu a ocupação territorial catarinense está atrelada, também, às redes de poder que foram estabelecidas ao longo do tempo, dentro de um contexto histórico, notadamente. Isto pode ser cabalmente exemplificado na ênfase dada à capacidade empreendedora trazida pelos imigrantes, em grande maioria, de origem teutônica, nos

---

<sup>84</sup> Até meados dos anos de 1930, a ilha de Florianópolis, apesar de ser a cidade mais populosa e urbanizada, tinha pouca articulação com o restante do Estado. Pelo fato de ser a capital e concentrar uma gama de prestações de serviços, a cidade centralizava toda a estrutura político-administrativa de Santa Catarina. (PIAZZA, 1994).



principais centros de colonização situados entre a região do Alto Vale do Itajaí e o Litoral Norte do Estado (Eixo Blumenau – Joinville) (PIAZZA, 1994; SANTOS 2000).

Alguns autores trabalham a tese de que o suposto sucesso econômico de Santa Catarina teria encontrado na trajetória de sua colonização uma das chaves para sua compreensão. Um dos relevantes trabalhos desenvolvidos nesta linha de argumentação é defendido por Hering (1987). Sob uma perspectiva sociohistoriográfica a respeito da colonização da Região Vale do Itajaí, notadamente, a autora aponta que o dinamismo e o caráter empreendedor do imigrante europeu teriam sido peças-chave para o processo de industrialização e desenvolvimento do Estado.

Por outra perspectiva, Raud (1999), utilizando-se de um viés voltado para a sociologia econômica, defende a tese de que a trajetória dos processos de regionalização de Santa Catarina e seu **suposto sucesso econômico** estariam ancorados em algumas características, tais como: o contexto histórico-geográfico, a baixa urbanização, a pequena propriedade rural e a especificidade da produção industrial descentralizada como ferramentas para melhor se compreender as peculiaridades do desenvolvimento catarinense em relação aos outros Estados brasileiros.

O fato de que a passagem de uma economia predominantemente, agrária, para a economia industrial esconderia, sob o aparente sucesso econômico, numerosos problemas socioambientais e uma fragilidade no processo de planejamento, também, são elencados, como alguns dos critérios para melhor se entender o relativo desenvolvimento socioeconômico catarinense (RAUD, 1999).

Além da migração interna, as duas Guerras Mundiais também podem ser consideradas as principais causas do fluxo migratório que lançaram as bases da organização social, cultural, política, econômica e territorial de Santa Catarina<sup>85</sup> (PIAZZA, 1994; SANTOS, 2000).

Este quadro explicativo fornece algumas pistas para se compreender os vários aspectos que influenciaram a trajetória do sistema de planejamento do desenvolvimento catarinense, tomando como ponto de partida, os planos de governo e o planejamento governamental, a partir dos anos 1950.

---

<sup>85</sup> O Estado de Santa Catarina possui mais de cinquenta etnias. Entretanto, os alemães e italianos representam 70% deste conjunto, seguidos pelos portugueses, poloneses e japoneses. A população branca representa aproximadamente 86% dos catarinenses, seguidos pelos 10% de pardos, 3% de negros e o 1% restante de outras cores ou raças. Fonte: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>>. Acessado em 11/01/2012.

### 3.2 A evolução do sistema de planejamento catarinense em perspectiva

No Brasil, a partir do governo de Getúlio Vargas, foi que aconteceram as primeiras experiências técnicas de planejamento estatal centralizado – característico de regimes militares –, por meio do **Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional** previsto para 1939-1943. Esta foi a primeira tentativa de alocação de recursos visando atingir fins específicos, muito embora não possa ser considerada uma experiência de planejamento propriamente dita, haja vista ter muitas falhas em sua concepção. Tinha como objetivos principais a criação de indústrias básicas, execução de obras públicas consideradas indispensáveis e o aparelhamento da defesa nacional em razão da segunda Guerra-Mundial.

No período de Vargas, ainda, outra experiência de planejamento foi realizada por meio do **Plano de Obras e Equipamentos** (POE) de 1944-1948, cuja elaboração foi precedida por missões técnicas enviadas pelos Estados Unidos da América (EUA) como a Missão Taub (1942) e a Missão Cooke (1943), que influenciaram na formação dos técnicos brasileiros, no tocante ao planejamento e políticas públicas, como visto no Capítulo II. O POE apresentou avanços significativos em relação à primeira experiência, no tocante aos objetivos de apoiar as obras públicas e indústrias básicas. Sua efetividade ocorreu nos dois primeiros anos em decorrência de problemas relativos à questão econômica e orçamentária<sup>86</sup>.

A primeira experiência de planejamento implementada sob um regime democrático foi o **Plano SALTE** (1949–1954), que elegia quatro setores como prioritários para os investimentos governamentais: saúde, alimentação, transporte e energia (daí a sigla **SALTE**, formada pelas iniciais destas palavras).

No início da década de 1950, com a difusão do padrão *keynesiano*, o Estado Nacional passou a empreender e colocar em prática um modelo de desenvolvimento regionalizado, baseado na industrialização<sup>87</sup>, algo que já se vinha esboçando, desde os anos 1940, pelos governos militares.

---

<sup>86</sup> Em 1945, ainda sob regime militar e impulsionado pelo fim da Segunda Guerra Mundial, o CNG, elaborou uma nova divisão político-administrativa brasileira, agora, de caráter basicamente político. A partir desta nova reorientação, à região Sul, além dos Estados constantes na divisão de 1941, foi incorporado o território do Iguaçu, que compreendia toda a porção oeste dos Estados do Paraná e Santa Catarina.

<sup>87</sup> Foi nessa época que o pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) passou a se difundir, no Brasil, primordialmente, por meio do argentino Raul Prebisch, segundo o qual a industrialização dos países da América Latina deveria ser efetuada no intuito de substituir as importações dos países centrais

Na mesma década de 1950, o mineiro Juscelino Kubistcheck (JK) foi eleito Presidente da República. Entre outras características de seu governo, figuraram a reorientação econômica e a implantação de uma **política desenvolvimentista**, por meio de um plano de metas, cujo lema era **50 anos em 05**<sup>88</sup>. Este formato de desenvolvimento favoreceu o setor de bens duráveis frente aos bens de consumo e atraiu investidores estrangeiros interessados no processo de industrialização nacional, principalmente, os EUA, com o qual o Brasil contraiu grandes dívidas (financeiras e políticas). Entre os grandes feitos deste período, destacam-se a construção de Brasília como novo Distrito Federal, a expansão de rodovias federais, o aumento e a modernização do parque industrial, a construção de hidroelétricas, entre outras obras de infraestrutura. O governo JK influenciou a forma de pensar o sistema de planejamento do desenvolvimento do País, até hoje.

Do final do século XIX, até os anos 1950, mesmo apresentando características bastante singulares na organização de seu território – que já proporcionariam o debate sobre a forma de pensar o sistema de planejamento do Estado – o governo de Santa Catarina<sup>89</sup> preferiu seguir um esquema de planejamento atrelado, basicamente, às diretrizes nacionais. No entanto, em determinadas regiões do Estado, “[...] a ausência de intervenção do governo central favoreceu a mobilização das forças locais e a construção de uma cooperação e uma coesão comunitária” (RAUD 1999, p.115).

A partir da metade dos anos 1950, do século XX, o Estado de Santa Catarina teve um forte incremento na dinamização de sua economia, com a expansão do parque industrial metal-mecânico, localizado em Joinville, do parque têxtil no Vale do Itajaí, com a implantação e modernização da suinocultura e aumento da produção de cereais, no Vale do Rio do Peixe, a dinamização do setor madeireiro, nos Planaltos Norte e Serrano, passando de extrativo de beneficiamento, além do incremento na extração do carvão mineral e da produção da agricultura fumageira, na região no sul do Estado (GOULART FILHO, 2005).

---

(Estados Unidos, principalmente), criando mercados para bens específicos e aumentando o consumo interno dos países periféricos (Latino-americanos).

<sup>88</sup> O objetivo principal desse Plano era o de acelerar o desenvolvimento do País na proporção de **cinquenta anos em cinco** e tinha como base a sustentação do capitalismo industrial e a industrialização do país, financiados, basicamente, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Estes financiamentos foram intensificados, posteriormente, nos governos militares, iniciando longo processo de endividamento com credores internacionais, os quais o Brasil só conseguiu saldar 50 anos mais tarde.

<sup>89</sup> Entre 1951-1956, o governador era Irineu Bornhausen, que foi substituído, posteriormente, de 1956-1961, por Jorge Lacerda e Heriberto Hülse.

Entre o final da primeira Guerra-Mundial até o final dos anos 1950, a configuração urbano-regional de Santa Catarina correspondeu

[...] a uma fase de estruturação da incipiente configuração urbana catarinense, vinculada à especialização urbano-regional que correspondeu ao período denominado Formação Territorial Urbano-Industrial Nacional, em que o processo de industrialização passou a determinar a lógica da acumulação interna (MARCON, 2009, p. 121).

Seguindo as premissas administrativas do governo federal, o Estado de Santa Catarina vivenciou, na década de 1950, a sua **primeira experiência técnica de planejamento governamental**, com a vinculação de recursos orçamentários a um programa de investimentos com **Plano de Obras e Equipamentos (POE)** de 1956–1960, no final da gestão do governador Irineu Bornhausen.

O POE foi programado para uma duração de 10 (dez) anos e servia muito mais como uma estratégia de manutenção política do que como proposta de planejamento governamental. Jorge Lacerda, quando assumiu o governo do Estado, ficou encarregado de concretizar as propostas contidas no POE. Entretanto, o governador não colocou em prática muitas das sugestões contidas no plano, pois, entre outros fatores, ele provinha de uma equipe política adversária (MICHELS, 1998; GOULART FILHO, 2005).

No entanto, no bojo do POE, foram criados, em 1955, a administração do Porto de São Francisco do Sul (APSFS), órgãos de infraestrutura e energia elétrica, como as Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC). Em 1956, foram institucionalizados alguns órgãos estaduais vinculados à Secretaria de Agricultura, tais como a Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina (ACARESC), substituída, mais tarde, pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI).

Seguindo a orientação do **Plano de Metas do Governo JK**, a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC) contando com o apoio da Confederação Nacional da Indústria (CNI), realizou, em 1959, seminários em 29 cidades catarinenses para levantar os principais problemas socioeconômicos e entraves presentes no sistema de infraestrutura do Estado. Como resultado, foram eleitos os pontos que mereceriam atenção do poder público: energia elétrica, transporte, crédito, capacidade empresarial e associativa e a carência de qualificação de trabalhadores como os principais entraves ao desenvolvimento econômico. Segundo Schmitz (1985, p. 58), “[...] a originalidade do Seminário estava embutida na

metodologia adotada, onde a pesquisa dos problemas e das soluções se fez da periferia para o centro, indo à origem das dificuldades, para depois atingir uma síntese global”.

Nos anos 1960, surgiu aquele que é conhecido como o primeiro sistema técnico de planejamento do desenvolvimento de Santa Catarina: o **Plano de Metas do Governo (PLAMEG)** do governo de Celso Ramos (1961-1965). O plano era pautado na execução de serviços públicos e na promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado. Estas diretrizes foram elaboradas com base nos resultados dos seminários patrocinados pela FIESC e CNI, em 1959. Para Schmitz (2005), esses seminários foram considerados, até então, um dos melhores diagnósticos já realizados sobre a economia catarinense, além de representar um avanço na participação popular e da sociedade civil.

De maneira geral, as ações do PLAMEG estavam concentradas nos setores: i) financeiro: com a criação de agências de fomento e do Banco de Desenvolvimento do Estado (BDE)<sup>90</sup>; ii) transporte: com a implantação de rodovias integrando as regiões produtoras ao mercado nacional e estadual; iii) energia: ampliação da área de atuação da CELESC; iv) telecomunicações: aumento da rede de telefonia por meio da Companhia Telefônica de Santa Catarina (COTESC) e, finalmente; v) educação superior: criação da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

A coordenação central do PLAMEG estava atrelada a uma estrutura autárquica, multisetorial, com o apoio de técnicos do Conselho Estadual de Educação, da CELESC, do Departamento de Estradas e Rodagem (DER), do Departamento Estadual de Estatística (DEE), do Banco de Desenvolvimento do Estado (BDE) e do Departamento de Engenharia Sanitária (DES). Esta equipe tinha como atribuições elaborar a programação, o financiamento e a fiscalização das obras a serem executadas, tanto por empresas terceirizadas, o que foi um marco na estrutura legal, ou, diretamente, pelas Secretarias de Estado (SCHMITZ, 1985).

Em relação ao PLAMEG, pode-se dizer que “[...] o governo Celso Ramos institucionalizou o planejamento governamental criando uma tecnoburocracia dentro da administração pública, mudando as relações políticas dentro do espaço de poder” (MARCON, 2009, p. 124). Neste sentido

---

<sup>90</sup> Posteriormente, deu origem ao Banco do Estado de Santa Catarina (BESC), que foi federalizado, em 09 de dezembro de 1999 e, atualmente, encontra-se sob a direção do Banco do Brasil.

[...] não há dúvida que o PLAMEG deu sua contribuição e influenciou para o surgimento de um consenso estável de aceitação da ideia de planejamento para as demais experiências intentadas no Estado, por outro lado, ocasionou um aumento no nível de assistência estrangeira a Santa Catarina. (SCHMITZ, 1985, p. 123).

Em escala nacional, entre o final da segunda Guerra-Mundial até o início da década de 1960, as poucas ferrovias, portos, aeroportos e rodovias melhoraram a integração do País. A interligação das cidades litorâneas com o interior foi melhorada e, após 1964, o espaço nacional passou a ter maior integração com a economia internacional, principalmente, via portuária (GOULARTI Filho, 2007; MARCON, 2009).

Na segunda metade dos anos 1960, sob o governo Ivo Silveira (1966–1970), foi elaborado o **II Plano de Metas do Governo (PLAMEG II)**, seguindo o modelo e a estrutura criados pelo PLAMEG. Nessa mesma época, começaram a surgir as fundações universitárias<sup>91</sup>, que mais tarde foram transformadas em universidades regionais ou comunitárias, com exceção da Universidade Federal de Santa Catarina e da UDESC<sup>92</sup>.

Foi também, no governo Ivo Silveira, que se instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Estado (FUNDESC) na tentativa de retomar a industrialização do Estado. O FUNDESC tinha o apoio do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e era responsável por dar suporte financeiro ao empresariado catarinense, concedendo linhas de crédito e financiamento, a juros subsidiados.

---

<sup>91</sup> O ensino superior do Estado de Santa Catarina iniciou-se com a criação da Faculdade de Direito, em fevereiro de 1932. Na Faculdade de Direito surgiu a ideia da criação de uma universidade que reunisse todas as faculdades existentes em Florianópolis. Em dezembro de 1960, o governo Juscelino Kubitschek instituiu a Universidade de Santa Catarina, reunindo as Faculdades de Direito, Medicina, Farmácia, Odontologia, Filosofia, Ciências Econômicas, Serviço Social e Escola de Engenharia Industrial, sendo oficialmente instalada em março de 1962, já no Governo de João Goulart. Fonte: <<http://www.ufsc.br/paginas/historico.php>>. Acessado em 01/11/2010.

<sup>92</sup> O Estado de Santa Catarina apresenta um modelo atípico em relação a outras regiões do País, no que diz respeito ao seu modelo de ensino superior, pois o poder público, representado por prefeituras ou fundações municipais, é o mantenedor desses centros universitários, que os administram, operacional e financeiramente. Atualmente, essas fundações universitárias servem como centros de pesquisas e pontos de apoio para programas de desenvolvimento regional, oriundos de todas as esferas, municipais, estaduais, federais e, também, da iniciativa privada. Como exemplos, podem ser citados a Universidade Regional de Blumenau (FURB), Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí (UNIDAVI), Universidade do Planalto Catarinense, (UNIPLAC), Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Universidade do Extremo Sul de Santa Catarina (UNESC) e Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE), entre outras, que fazem parte do sistema Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE).

Fonte: <<<http://www.acao.org.br/new/index.php>>. Acessado em 01/11/2010.

Até então, o processo e os modelos de planejamento e regionalização executados no Estado de Santa Catarina eram frutos espontâneos de grupos que tentavam se articular em determinadas regiões, de forma não conectada, em que os limites territoriais seguiam mais ou menos as configurações técnicas do IBGE (MARCON, 2005).

Dentro de uma perspectiva estratégica de Estado Nacional forte e uma geopolítica de defesa, o governo militar realizou a primeira reforma da divisão regional, em 1969. Este novo recorte definia espaços microrregionais dentro de cada unidade da federação, segundo critérios de produção industrial, combinando fatores físicos, sociais e econômicos<sup>93</sup>.

As 05 (cinco) regiões brasileiras foram subdivididas em 361 microrregiões, a partir de critérios espaciais envolvendo combinações físicas e socioeconômicas. O Estado de Santa Catarina foi subdividido em 16 (dezesesseis) microrregiões, substituindo as zonas fisiográficas. Na perspectiva regional, a região Leste foi extinta, dando lugar à região Sudeste formada pelos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo. A Bahia e o Estado de Sergipe ficaram na região Nordeste. As regiões Norte e Centro-oeste não sofreram alterações e os Estados de Santa Catarina, Paraná e o Rio Grande do Sul foram alojados na região Sul do Brasil.

No início dos anos 1970, então sob o governo de Colombo Salles (1971–1975), ainda no regime militar, as pesquisas realizadas pela equipe técnica do governo, por intermédio da Superintendência do Desenvolvimento do Sul (SUDESUL)<sup>94</sup>, em parceria com a UFSC analisaram os sistemas de cidades, o crescimento urbano, o modelo de crescimento econômico e alternativas de política de desenvolvimento urbano para o Estado.

Tais estudos classificaram as cidades catarinenses em seis níveis hierárquicos e as agruparam segundo as atividades econômicas dominantes, como: indústria de transformação, prestação de serviços, atividades sociais, transporte, comunicação e armazenagem, pesca e agropecuária, indústria extrativa e administração pública.

Durante esse período, foi criado o **Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD)** que estava alinhado com o governo federal (militar) na elaboração de um projeto de integração regional e Estado forte, em âmbito nacional, característico de regimes autoritários.

---

<sup>93</sup> Durante esse período, o setor do IBGE responsável por estas alterações estava sob o comando do geógrafo Speridião Faissol, ligado à Escola de Chicago, nos EUA, fortemente influenciada pela metodologia quantitativa que permeava o cenário acadêmico estadunidense, no final dos anos 196 (MARCON, 2009).

<sup>94</sup> A SUDESUL foi criada em 1967, no governo Médici e extinta em 1990, no governo de Fernando Collor. Atuou, principalmente, nas décadas de 1970 e 1980, como órgão de planejamento, promoção e desenvolvimento da região Sul, coordenando e controlando as ações federais nessa região do País.

O PCD estava dividido em 07 projetos que considerava fundamentais para alcançar a integração estadual: i) desenvolvimento integrado das microrregiões – a partir dos 29 centros urbanos considerados dinâmicos; ii) programa de desenvolvimento da nova fronteira – as microrregiões do Meio Oeste e Extremo Oeste; iii) desenvolvimento da região Sul – as microrregiões de Laguna e Extremo-sul; iv) assistência técnica aos municípios; v) abastecimento de água; vi) expansão urbana – buscar apoio junto ao Banco Nacional de Habitação (BNH) para investir em programas habitacionais e, vii) elaboração dos planos de desenvolvimento microrregional (SALLES, 1971). Segundo Marcon (2009, p. 146), “[...] cumpre observar que o governo Colombo Salles deu prioridade aos investimentos na Capital do Estado e na região de entorno para transformar a Região da Grande Florianópolis em um polo de integração estadual”.

Em 1971, foram instituídas as 13 (treze) primeiras unidades regionais polarizadas oficiais por ação do governo estadual, segundo uma visão sistêmica de unidades, como uma das metas deste PCD, do governo de Colombo Salles: região da Grande Florianópolis, da Foz do Rio Itajaí, do Médio Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, região Nordeste, do Planalto Norte, Alto do Rio do Peixe, do Meio Oeste Catarinense, do Oeste, do Extremo Oeste de Santa Catarina, Serrana, Laguna e Sul do Estado de Santa Catarina.

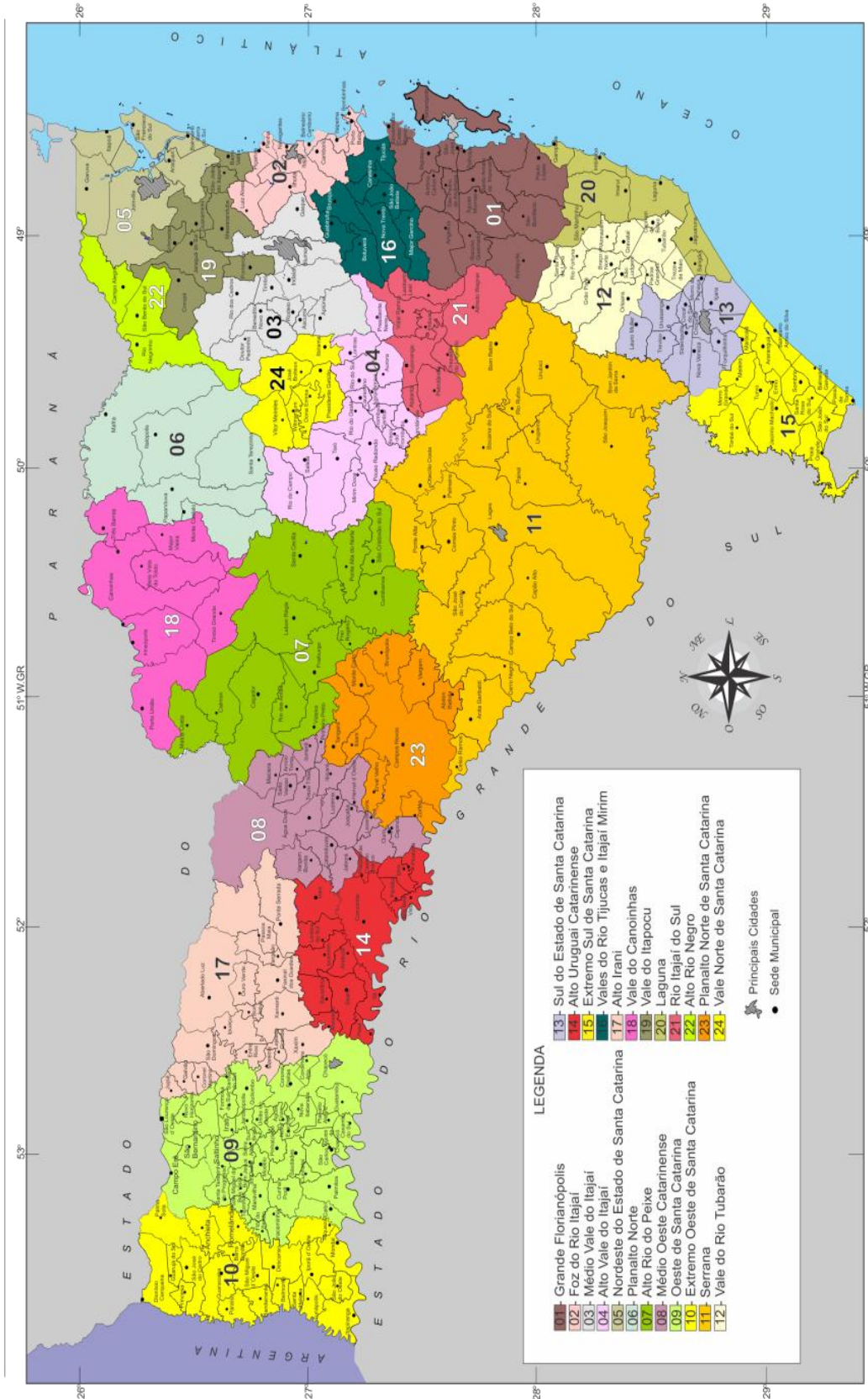
Ao longo dos anos, foram criadas mais 11 (onze) unidades regionais, que receberam os mesmos nomes das associações de municípios e foram subdivididas em unidades regionais, sendo chamadas de microrregiões polarizadas e permaneceram, para fins de planejamento, até 2002<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Fonte: Decreto Estadual nº 844, de 28/09/1971, alterado pelos Decretos nºs. 1190/73, 5811/78, 5812/78, 5855/78, 5856/78, 5857/78, 19542/83, 28193/85, 28731/86, 168/98 e 174/98. Disponível em <https://www.alesc.sc.gov.br/> Acessado em 10/01/2012.



MAPA 02 - MICRORREGIÕES POLARIZADAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA



**LEGENDA**

|   |  |
|---|--|
| 01 - Grande Florianópolis                 | 13 - Sul do Estado de Santa Catarina     |
| 02 - Foz do Rio Itajaí                    | 14 - Alto Uruguai Catarinense            |
| 03 - Médio Vale do Itajaí                 | 15 - Extremo Sul de Santa Catarina       |
| 04 - Alto Vale do Itajaí                  | 16 - Vales do Rio Tijucas e Itajaí Mirim |
| 05 - Nordeste do Estado de Santa Catarina | 17 - Alto Irani                          |
| 06 - Planalto Norte                       | 18 - Vale do Canoinhas                   |
| 07 - Alto Rio do Peixe                    | 19 - Vale do Itapocu                     |
| 08 - Médio Oeste Catarinense              | 20 - Laguna                              |
| 09 - Oeste de Santa Catarina              | 21 - Rio Itajaí do Sul                   |
| 10 - Extremo Oeste de Santa Catarina      | 22 - Alto Rio Negro                      |
| 11 - Serra                                | 23 - Planalto Norte de Santa Catarina    |
| 12 - Vale do Rio Tubarão                  | 24 - Vale Norte de Santa Catarina        |

Principais Cidades  
 Sede Municipal

ESCALA GRÁFICA  
 10 Km 0 20 30 40 50 Km  
 PROJEÇÃO UNIVERSAL TRANSVERSA DE MERCATOR - UTM

Organização: Elyssa Miranda. Elaboração: Otávio Ferratti  
 Fonte: ESTADO DE SANTA CATARINA. Microrregiões polarizadas. Florianópolis: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul, 2001.

Este formato de regionalização do Estado tinha algumas justificativas, dentre as quais

evitar a excessiva centralização administrativa na capital; racionalizar as relações entre os diferentes órgãos do governo; adotar divisões geográficas para fins de planejamento; organizar a distribuição dos equipamentos de infraestrutura segundo uma visão de conjunto; e facilitar o diálogo e a colaboração entre o Estado e os municípios (MARCON, 2009, p. 148).

Sendo assim, este novo recorte do território catarinense teria, basicamente, o mesmo recorte das associações de municípios, e contaria com o apoio técnico do governo do Estado por meio do projeto Promoção do Planejamento Microregional e Municipal. Este apoio consistiria no assessoramento técnico aos municípios, via associações de municípios, de forma articulada com a estrutura existente no Estado<sup>96</sup>.

Em meio às transformações socioespaciais ocorridas entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, principalmente, impulsionadas, pelos processos de urbanização, o IBGE identificou redes regionais com a presença de centros urbanos intermediários. Nesse ínterim, em 1972 (alterada em 1975), uma nova proposta de divisão territorial foi formulada, em torno agora, da classificação de meso e microrregiões.

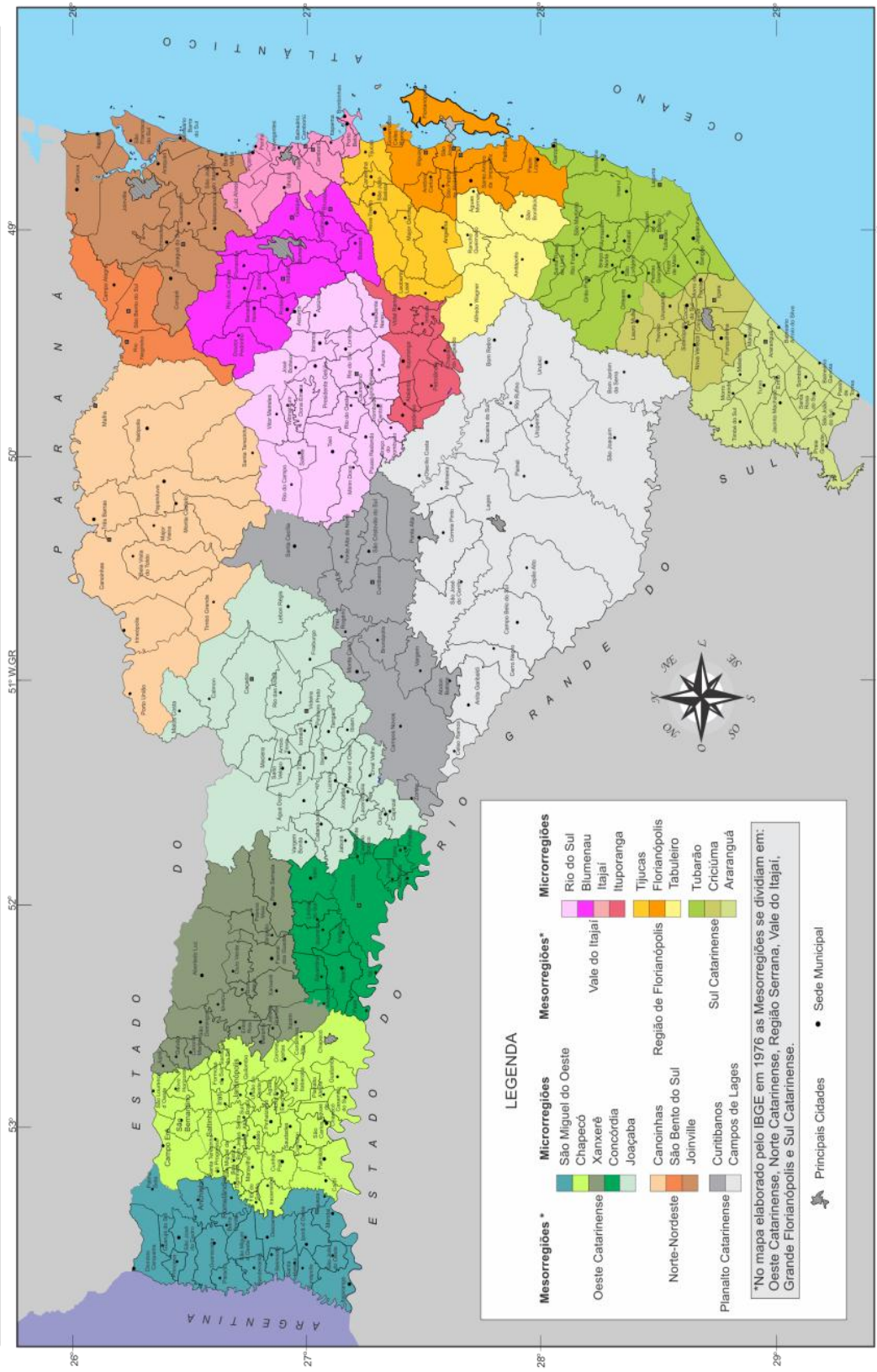
A partir desta nova proposta, o Brasil passou a contar com 137 (cento e trinta e sete) mesorregiões e 558 (quinhentos e cinquenta e oito) microrregiões geográficas e o Estado de Santa Catarina, com 06 (seis) mesorregiões e 20 (vinte) microrregiões<sup>97</sup>. Esse modelo de regionalização proporcionaria: i) a uniformização de linguagem; ii) a estatística uniforme de base territorial; iii) o planejamento regional; iv) a regionalização do orçamento; v) a articulação com as associações de municípios; vi) a diminuição das pressões políticas para criar novas unidades regionais e vii) a criação de órgãos regionais e, finalmente; viii) a divisão regional uniforme para toda a administração pública (MARCON, 2009).

---

<sup>96</sup> Fonte: Lei estadual nº 528 DE 26/11/1976. Disponível em <https://www.ale.sc.gov.br/> Acessado em 10/01/2012.

<sup>97</sup> Nesse período, os órgãos da administração pública do Estado de Santa Catarina apresentavam, cada um, o quantitativo de regiões que atendiam as suas especificidades, totalizando 18 (dezoito) recorte regionais diferentes. Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento (SPG). Disponível em <https://www.spg.sc.gov.br> Acessado em 21/01/2012.

MAPA 03 - MESORREGIÕES E MICORREGIÕES DO ESTADO DE SANTA CATARINA



**LEGENDA**

|                       |                      |                      |
|-----------------------|----------------------|----------------------|
| <b>Mesorregiões *</b> | <b>Microrregiões</b> | <b>Microrregiões</b> |
| São Miguel do Oeste   | Chapécó              | Rio do Sul           |
| Oeste Catarinense     | Xanxerê              | Blumenau             |
| Norte-Nordeste        | Concórdia            | Itajaí               |
| Planalto Catarinense  | Joaçaba              | Ituporanga           |
|                       | Canoinhas            | Tijucas              |
|                       | São Bento do Sul     | Florianópolis        |
|                       | Joinville            | Tabuleiro            |
|                       | Curitibaanos         | Tubarão              |
|                       | Campos de Lages      | Criciúma             |
|                       |                      | Araranguá            |

\*No mapa elaborado pelo IBGE em 1976 as Mesorregiões se dividiam em: Oeste Catarinense, Norte Catarinense, Região Serrana, Vale do Itajaí, Grande Florianópolis e Sul Catarinense.

● Sede Municipal

Organização: Eyllay Miranda. Elaboração: Orlando Ferretti  
 Fonte: ESTADO DE SANTA CATARINA. Mesorregiões e microrregiões geográficas do IBGE. Florianópolis, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul, 2001.

ESCALA GRÁFICA  
 10 Km 0 10 20 30 40 50 Km  
 PROJEÇÃO UNIVERSAL TRANSVERSA DE MERCATOR - UTM

Na segunda metade dos anos 1970, também sob o regime militar, Antonio Carlos Konder Reis (1975-1979), vindo de família oligárquica do Vale do Itajaí, foi nomeado o governador de Santa Catarina. Seu lema era **Governar é encurtar distâncias** e destacou-se pela construção de rodovias.

Em seu mandato, foi elaborado o **Plano de Governo (PG)**, que ia ao encontro do II Projeto Nacional de Desenvolvimento (PND), do governo federal e era pautado, basicamente, nas áreas econômica e social, temas corriqueiros, também, nas administrações sob regimes militares. Com o *slogan* de modernização do Estado, criou o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BADESC), o Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves (CNPASA) e a Empresa de Eletrificação Rural de Santa Catarina (ERUSC). Um dos pontos interessantes a ser ressaltado nesse governo, foi o surgimento do Conselho Estadual de Desenvolvimento, que era ligado, diretamente, ao gabinete do governador, encarregado de planejar e executar o PG. (KONDER REIS; FONTANA, 1975).

Em 1979, Jorge Bornhausen assumiu o governo (1979–1983)<sup>98</sup>. Nessa época, foram elaborados estudos propondo diretrizes para a formulação de uma política de desenvolvimento regional e urbana para o Estado. Essa política teve como sustentação um modelo de regionalização centrado em eixos estratégicos urbano-espaciais, cujos limites eram os mesmos das microrregiões configuradas pelo IBGE. Com base nesses estudos, a equipe do governo definiu 06 (seis) regiões para efeitos de planejamento regional: região de Florianópolis, Norte-Nordeste, Vale do Itajaí, Planalto Catarinense, Sul e região Oeste. Nesse governo, ainda, foi elaborado o **Plano de Ação (PA)**, que se dividia em três programas: psicossocial, organização administrativa e planejamento. Entretanto, o PA não possuía previsão orçamentária, como os programas de governo anteriores (BORNHAUSEN; CÓRDOVA, 1979).

No final dos anos 1970, já no governo de Konder Reis, dos 07 (sete) centros urbanos com mais de 50.000 habitantes, 06 (seis) distribuem-se na porção leste (Blumenau, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Joinville e Tubarão) e 01 (um) no interior, a cidade de Lages, no Planalto Serrano, mostrando, desde aquela época, um forte processo de litoralização no Estado.

---

<sup>98</sup> Em 14 de maio de 1982, Jorge Bornhausen transmitiu o cargo de governador ao Vice Henrique Córdova, em virtude da renúncia advinda de sua vitória na eleição para Senador. Córdova governou até 1983. Essa gestão foi marcada por obras na capital, Florianópolis, como a construção do Terminal Rodoviário Rita Maria, o Centro Integrado de Cultura (CIC) e a Fundação Catarinense de Educação Especial (FCEE).

Os anos 1980 consolidariam as cidades de Blumenau, Lages, Criciúma, Chapecó e Itajaí como capitais regionais e principais centros da rede urbana do Estado, tendo em Florianópolis o centro polarizador, como capital política estadual (MARCON, 2009).

Em 1982, com o retorno das eleições, Esperidião Amin foi eleito governador, assumindo o cargo, em 1983. Seu plano de governo estava descrito na **Carta aos Catarinenses** pautada, como de costume, em três setores: econômico-social, administrativo e infraestrutura. Durante o seu mandato, que durou até 1986, ampliou-se a malha rodoviária do Estado e foi disponibilizada uma linha de crédito no BESC para os pequenos empresários. Em razão das perdas ocorridas nas enchentes dos anos de 1983 e 1984 e com a estiagem que assolou o Estado em 1985, foi criada a Secretaria de Estado para Reconstrução (AMIN; FONTANA, 1982).

No período relativo aos anos de 1987 a 1990, Pedro Ivo Campos, de Joinville, foi eleito governador<sup>99</sup>. Sua plataforma de governo estava centrada na recuperação financeira do déficit deixado por Esperidião Amin. Além disto, era necessário, sanear o BESC e o BADESC, que foram usados como financiadores das campanhas eleitorais dos partidários de Amin (AGUIAR, 1995).

Um dos pontos marcantes desse governo foi o fato de que, pela primeira vez, a área ambiental foi elencada como prioridade, apesar de, concretamente, pouco ter sido realizado. O plano de governo chamado **Rumo à Nova Sociedade Catarinense** foi construído a partir de seminários regionais, com a participação da sociedade civil, representando, para a época, um avanço no debate sobre o planejamento estatal. O debate estava no bojo da redemocratização e da promulgação da CF/88 (CAMPOS; MALDANER, 1987).

É interessante salientar que a década de 1990 retomou a discussão sobre a questão regional, iniciada no período militar, pelas seguintes razões: i) a emergência de problemas regionais e; ii) a concepção reguladora do Estado e o processo de formação dos blocos econômicos. Estes fatores foram somados às transformações econômicas e sociais presentes na atual fase do capitalismo contemporâneo. A partir disso, surgiu a necessidade de se conceber novas estratégias nos sistemas de planejamento do desenvolvimento frente às inovações comerciais, científicas e tecnológicas, dando, assim, condições de participar do que parecia ser um novo ciclo de desenvolvimento econômico-financeiro (ARRIGUI, 1994).

---

<sup>99</sup> Devido a vários afastamentos decorrentes do precário estado de saúde do governador e, posteriormente, do seu falecimento, em 27/02/1990, o vice-governador, Casildo Maldaner, atual senador, cumpriu parte do mandato.



Foi a partir deste contexto sociopolítico e econômico que Vilson Kleinübing, na época, prefeito de Blumenau, foi eleito governador do Estado, assumindo em 1991<sup>100</sup>. O dinamismo econômico da cidade e sua rápida recuperação, após as enchentes dos anos 1980, o tornaram conhecido em todo o Estado, favorecendo sua eleição. Seu plano de governo, chamado **Plano SIM (Saúde, Instrução e Moradia)** era um tripé para um programa focado em investimentos no desenvolvimento social. Entretanto, os investimentos foram feitos, igualmente, em áreas como tecnologia, transportes, turismo e agricultura, além da recuperação do patrimônio público, de escolas e hospitais. Foram estabelecidos, também, incentivos às empresas catarinenses, por meio de 03 (três) programas: o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC); Programa de Modernização da Indústria Catarinense (PROMIC) e o Programa de Descentralização das Atividades Produtivas (PRODAP), além da reabertura de linhas de crédito específicas para empresários, por intermédio do BADESC<sup>101</sup>. Durante esse governo foram estabelecidos os critérios para a criação de regiões metropolitanas no Estado<sup>102</sup> (KLEINÜBING; KONDER REIS, 1990). Assim, conclui-se que “[...] o governo do PFL, de Vilson Kleinübing, em verdade, por compromisso de proposta e por formação ideológica, mantém a mesma lógica dos governos anteriores, com intenso incentivo ao empresariado catarinense”<sup>103</sup> (MICHELS, 1999, p. 204).

Com o plano de governo intitulado **Viva Santa Catarina**, Paulo Afonso Vieira, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que havia sido Secretário de Estado da Fazenda no governo Pedro Ivo Campos e deputado estadual, foi eleito governador para o quadriênio 1995-1999. Seu plano de governo contemplava quatro áreas: Cidadania, Agricultura, Criança e Modernização do Estado. Entre os principais programas que deram continuidade ao apoio ao empresariado catarinense, destacam-se: o PRODEC e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial de Santa Catarina (FADESC), que eram financiados com recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do BADESC e do BRDE.

---

<sup>100</sup> Em 02 de Abril de 1994, Vilson Kleinübing deixou o governo para concorrer ao cargo de senador, assumindo o vice-governador Antônio Carlos Konder Reis, que já havia sido governador do Estado entre 1975-1979. Kleinübing era vice-líder do governo no Senado, quando da sua morte, em 23 de outubro de 1998.

<sup>101</sup> Estas linhas de crédito totalizavam US\$ 240 mil. (MICHELS, 1999).

<sup>102</sup> Fonte: Artigo 114 da CE/89. Disponível em <https://www.alesc.sc.gov.br/> Acessado em 12/01/2012.

<sup>103</sup> Um dos exemplos é a participação de empresários catarinenses na Feira de Hannover, na Alemanha, ocorrida no mês de abril de 1993, que foi financiada, quase em sua totalidade, pelo BADESC. (MICHELS, 1999).

No final de 1995, na tentativa de conter os gastos do governo com despesas de custeio, foram reduzidos os salários dos servidores públicos em 15%, além de atrasos no seu pagamento. Ainda para conter as despesas e elevar o capital financeiro do Estado, o governo emitiu títulos públicos do tesouro estadual para pagar precatórios emitidos pelo Estado, fato bastante veiculado na mídia catarinense (VIEIRA; HÜLSE, 1994).

O governo Paulo Afonso, apesar de formas distintas e de representar um partido de centro-esquerda como o PMDB, pouco se diferenciou de outros governos em relação à ação desenvolvimentista do Estado, que consistia no privilégio e nos incentivos ao empresariado catarinense, seja pela continuada demanda dos grupos empresariais por empréstimos, seja pelos subsídios fiscais. (MICHELS, 1999).

Nesse governo, ainda, permeado pela questão ambiental que circundava o debate na CF/88 e nas discussões da Rio-92, foi instituído o planejamento e a gestão integrada dos recursos hídricos. A partir de 1997, os Estados deveriam passar a adotar as diretrizes da Lei nº 9433/97, conhecida como Lei das Águas<sup>104</sup>.

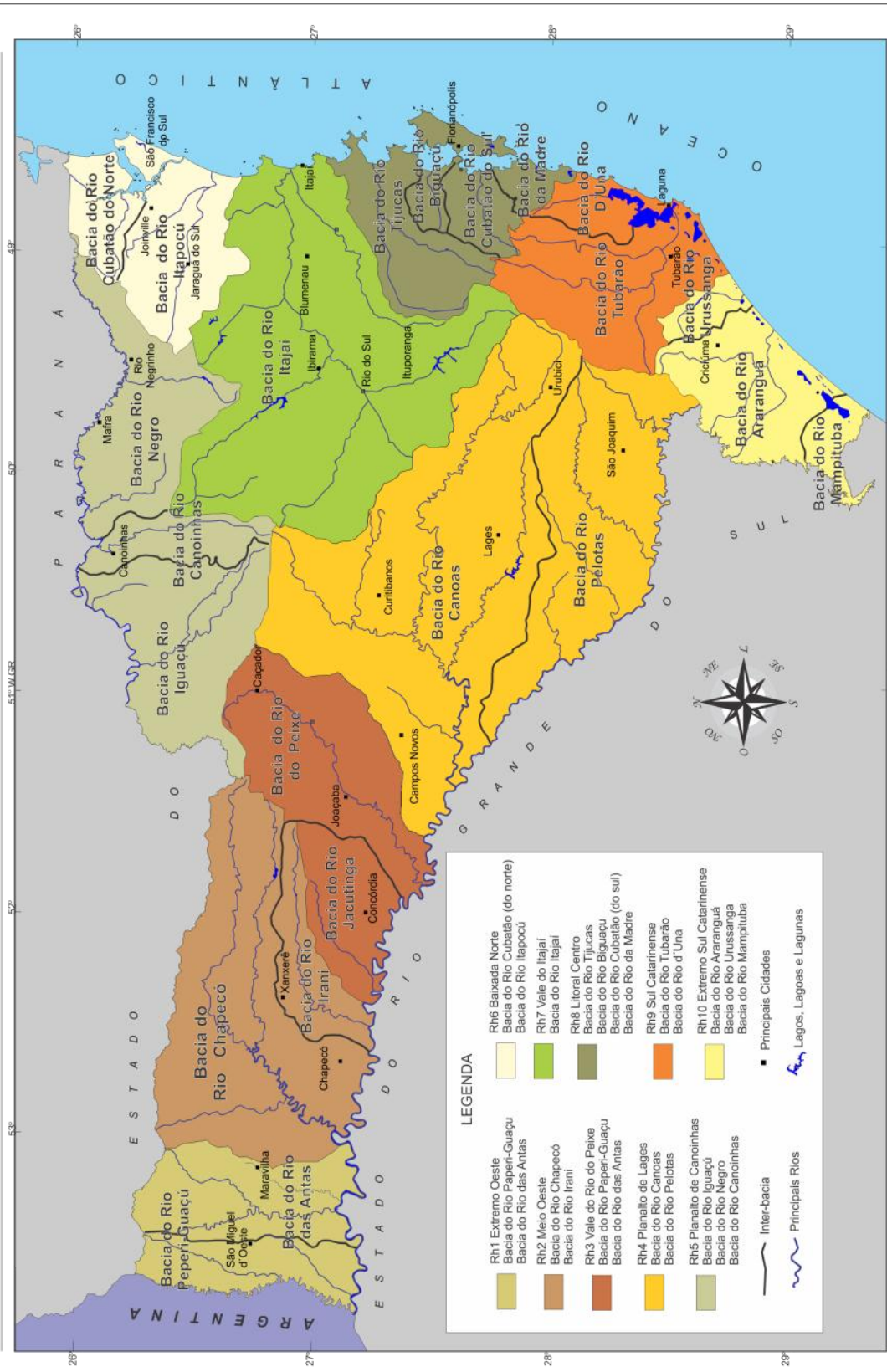
Na intenção de seguir a legislação federal e atender os dispositivos constitucionais, optou-se pela regionalização dos recursos hídricos no Estado, com base na divisão adotada pelas bacias hidrográficas, contando com o apoio das associações de municípios. Entre outros critérios para essa regionalização, “[...] levou-se em conta as características geográficas e socioeconômicas; a estrutura fundiária, a presença das associações de municípios; e o número de municípios” (MARCON, 2009, p. 214). Ainda, na opinião da autora, “[...] o escopo maior dessa regionalização de cunho ambiental é paulatinamente orientar os investimentos públicos e privados para as bacias hidrográficas, influenciando a política de uso e ocupação do solo e o zoneamento” (MARCON, 2009, p. 215).

Seguindo os critérios impostos pela legislação, o Estado foi dividido em 10 (dez) regiões hidrográficas e 24 (vinte e quatro) sub-bacias hidrográficas. Em 1997, durante o governo de Paulo Afonso Vieira, o Conselho de Recursos Hídricos (CRH) aprovou a criação do Comitê da Bacia do Rio Itajaí, a maior bacia hidrográfica totalmente catarinense. Isto fez com que a sociedade civil se articulasse em torno da formação e criação de outros comitês semelhantes.

---

<sup>104</sup> Fonte: Lei Federal nº 9433/97 de 08/01/97. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/>. Acessado em 10/01/2012.

MAPA 04 - REGIÕES HIDROGRÁFICAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA



**LEGENDA**

|                           |                                 |
|---------------------------|---------------------------------|
| Rh1 Extremo Oeste         | Rh6 Baixada Norte               |
| Bacia do Rio Papiri-Guaçu | Bacia do Rio Cubatão (do norte) |
| Bacia do Rio das Antas    | Bacia do Rio Itapocu            |
| Rh2 Meio Oeste            | Rh7 Vale do Itajaí              |
| Bacia do Rio Chapecó      | Bacia do Rio Itajaí             |
| Bacia do Rio Irani        | Rh8 Litoral Centro              |
| Rh3 Vale do Rio do Peixe  | Bacia do Rio Tijucas            |
| Bacia do Rio Papiri-Guaçu | Bacia do Rio Biguaçu            |
| Bacia do Rio das Antas    | Bacia do Rio Cubatão (do sul)   |
| Rh4 Planalto de Lages     | Rh9 Sul Catarinense             |
| Bacia do Rio Canoas       | Bacia do Rio Tubarão            |
| Bacia do Rio Pelotas      | Bacia do Rio d'Una              |
| Rh5 Planalto de Canoinhas | Rh10 Extremo Sul Catarinense    |
| Bacia do Rio Iguatú       | Bacia do Rio Araranguá          |
| Bacia do Rio Negro        | Bacia do Rio Urussanga          |
| Bacia do Rio Canoinhas    | Bacia do Rio Mampituba          |
| — Inter-bacia             | ■ Principais Cidades            |
| — Principais Rios         | ~ Lagos, Lagoas e Lagunas       |

10 Km 0 20 30 40 50 Km  
 PROJEÇÃO UNIVERSAL TRANSVERSA DE MERCATOR - UTM

Organização: Ellay Miranda. Elaboração: Oriando Ferretti  
 Fonte da base: ESTADO DE SANTA CATARINA. Regiões hidrográficas. Florianópolis: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura, 1997.



Em virtude dos problemas ocorridos na gestão do governador Paulo Afonso, o ex-governador Esperidião Amin foi eleito, em primeiro turno<sup>105</sup>, para o quadriênio 1999-2002. Nessa segunda gestão, a equipe de governo elaborou um plano de governo ancorado em cinco diretrizes: **incluir, crescer, preservar, parceria e bom exemplo** (AMIN; BAUER, 1999). Entre os fatos mais marcantes desse período está o processo de federalização do BESC, que seguiu o mesmo caminho de outros bancos estaduais do País. Em relação a um processo específico voltado ao desenvolvimento regional, não foram encontrados grandes avanços que mereçam ser citados.

Nesse governo, ainda, foram institucionalizadas as primeiras regiões metropolitanas, com exceção da Região Metropolitana de Chapecó, que foi criada somente em 2007. A CF/88 havia transferido aos Estados a competência para criar regiões metropolitanas<sup>106</sup>. Nesse ínterim, a legislação permitiu que fossem criadas 06 (seis) regiões, sendo elas Florianópolis, Norte/Nordeste (Joinville), Vale do Itajaí (Itajaí), Carbonífera (Criciúma) e a região de Tubarão (Tubarão). No entanto, somente Florianópolis atendia os critérios técnicos definidos pela legislação Estadual, criada em 1994. As demais regiões foram criadas com a justificativa de acessarem a recursos públicos federais. O fato é que estas regiões surgiram muito mais para atender às demandas de grupos e partidos políticos do que em prol da promoção de um sistema de planejamento do desenvolvimento do Estado<sup>107</sup>. Finalmente, as regiões metropolitanas tiveram

[...] o envolvimento de um número significativo de municípios para atingir os limites populacionais exigidos legalmente; e a subdivisão do espaço geográfico em um “núcleo metropolitano” que ora valida os limites da área central já conurbada, como a região de Florianópolis e Blumenau, ora fica aquém da dinâmica da aglomeração, como nas demais regiões; e uma área de “expansão metropolitana” que compõe um conjunto bastante heterogêneo,

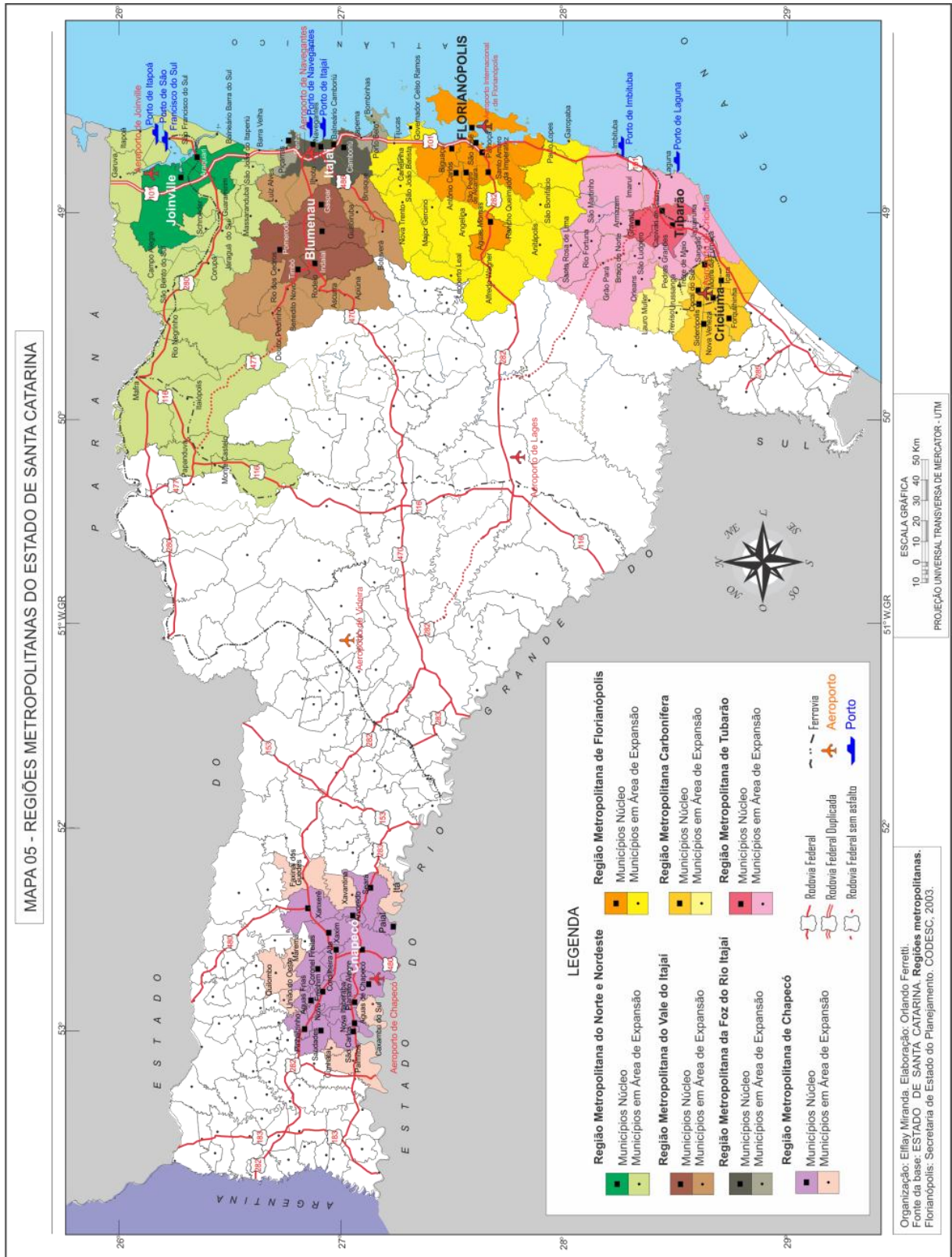
---

<sup>105</sup> Esperidião Amin totalizou 1.429.982 votos para o Governo do Estado, enquanto Paulo Afonso conseguiu apenas 561.155 votos. Fonte: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/index.htm>>. Acessado em 10/05/2008.

<sup>106</sup> A Lei Complementar nº104/1994, regulamentou o artigo 114 da Constituição Estadual, que definia os critérios para a criação de região metropolitana no Estado de Santa Catarina. Disponível em <<https://www.pge.sc.gov.br/>> Acessado em 12/01/2012.

<sup>107</sup> A Lei complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005, que estabelece o modelo de gestão para administração estadual catarinense, dispõe, em seu artigo 72 (item XV e XVI), que as SDRs serão promotoras do processo de planejamento para o desenvolvimento sustentável da região metropolitana que estiver sob seu espaço regional, no tocante às funções públicas de interesse comum, embora em sua estrutura organizacional não se identifique setor específico para a gestão metropolitana (MARCON, 2009, p. 174).

cujos municípios vivem temporalidades distintas quanto à inserção no fato urbano. (MARCON, 2009, p. 172).



Assim, entre as décadas de 1990 e 2000, pouco se avançou por parte do governo estadual, em termos de um programa específico de desenvolvimento territorial, se olhado por um quesito de sustentabilidade, não somente socioambiental, mas, também, socioeconômico.

Até então, como se pode observar, os planos de governo estavam ancorados em um modelo de desenvolvimento cujo foco principal parecia o empresariado, respaldado pelo Estado por meio de subsídios fiscais e linhas de crédito financiadas por bancos estatais que serviram, também, como fontes financiadoras de campanhas eleitorais (MICHELS, 1998). Em relação ao planejamento de um desenvolvimento sustentável do território catarinense, pouco se avançou, mesmo com os programas de governo constando ou mantendo seus *slogans* alinhados com esta problemática (VIEIRA, 2002).

O quadro abaixo representa uma síntese histórica da evolução do sistema de planejamento governamental catarinense, evidenciando a falta de uma gestão voltada a um modelo centrado em premissas de construção de uma dinâmica territorial de desenvolvimento sustentável.

| <b>Período</b>   | <b>Governador</b>        | <b>Plano</b>                               | <b>Prioridades</b>   | <b>Elaboração do Plano</b>   |
|------------------|--------------------------|--|--|------------------------------|
| <b>1951-1955</b> | Irineu Bornhausen<br>UDN | POE  | Estradas de rodagem, energia elétrica, agricultura, saúde e educação.  | Atrelado ao Governo Federal  |
| <b>1956-1958</b> | Jorge Lacerda<br>PRP     | POE  | Estradas de rodagem, energia elétrica, agricultura, saúde e educação.  | Atrelado ao Governo Federal  |
| <b>1958-1961</b> | Heriberto Hülse<br>UDN   | POE  | Estradas de rodagem, energia elétrica, agricultura, saúde e educação.  | Atrelado ao Governo Federal  |
| <b>1961-1966</b> | Celso Ramos<br>PSD       | PLAMEG                                     | Estradas de rodagem, energia elétrica, agricultura, saúde e educação.  | FIESC, CNI e CEPAL.          |
| <b>1966-1970</b> | Ivo Silveira<br>PSD      | PLAMEG II                                  | Estradas e rodagem, energia elétrica, agricultura, educação e cultura. | Atrelado ao Governo Estadual |
| <b>1971-1975</b> | Colombo Salles<br>Arena  | PCD – Plano Catarinense de Desenvolvimento | Integrar as regiões catarinenses e descentralizar as                   | Atrelado ao Governo Federal  |

|                  |                                   |  |  |  |
|------------------|-----------------------------------|--|--|--|
|                  |                                   |  | políticas econômicas do Estado   |  |
| <b>1975-1979</b> | Konder Reis<br>UDN                | Plano de Governo<br>PG   | Melhorar as áreas econômica e social   | II Plano Nacional de Desenvolvimento   |
| <b>1979-1983</b> | Jorge Bornhausen<br>PDS           | Plano de Ação PA   | Melhora do campo psicosocial, econômico e organização administrativa e planejamento.               | Atrelado ao governo estadual   |
| <b>1983-1987</b> | Esperidião Amin<br>PDS            | Carta aos Catarinenses; Atlas de Santa Catarina.                                 | Transportes (Secretaria da Reconstrução).  | Gabinete do planejamento e coordenação geral   |
| <b>1987-1990</b> | Pedro Ivo Campos<br>PMDB          | Rumo à Nova Sociedade Catarinense  | Recuperação financeira do Estado.  | SEPLAN<br>SEDUMA e 17 Fóruns Regionais   |
| <b>1991-1995</b> | Vilson Kleinübing<br>PFL-PDS      | Plano Saúde, Instrução e Moradia (SIM); Santa Catarina, Estado onde investir.    | Recuperação do patrimônio público, escolas e hospitais; ênfase na recuperação econômica do Estado. | SEPLAN, 18 Fóruns Regionais<br>Parceria entre Governo do Estado e associações de municípios. |
| <b>1995-1999</b> | Paulo Afonso Vieira<br>PMDB       | Viva Santa Catarina  | Inclusão, crescimento, preservação, parcerias e bom exemplo.                                       | SEDUMA   |
| <b>1999-2003</b> | Esperidião Amin<br>PPB            | Santa Catarina Estado Vencedor   | Incluir, crescer, preservar, parceria e bom exemplo.   | Secretaria do Desenvolvimento e Meio Ambiente;<br>Fórum Catarinense e Fóruns Regionais.      |
| <b>2003-2007</b> | Luiz Henrique da Silveira<br>PMDB | Plano Catarinense de Desenvolvimento PCD-2015<br>Projeto Meu Lugar e Máster-Plan | Descentralização e desenvolvimento regional sustentável  | Instituto Celso Ramos e Secretaria do Planejamento   |
| <b>2007-2010</b> | Luiz Henrique da Silveira<br>PMDB | Plano Catarinense de Desenvolvimento PCD-2015                                    | Descentralização e desenvolvimento regional sustentável  | Instituto Celso Ramos;<br>Secretaria do Planejamento   |

**Quadro 04: Demonstrativo dos programas de desenvolvimento em Santa Catarina no período de 1951-2010.**

Fontes: Adaptado de Michels (1998), Goulart Filho (2005), Theis e Batista (2008), Marcon (2009), Rudnik e Mattedi (2010). Elaborado pelo autor.

Os planos e programas de governo acima citados, ora elaborados por equipes técnicas, ora governamentais ou mesmo políticas, têm como eixo norteador a forte presença do governo federal, mesmo após os regimes militares. Este fator tem como característica uma ênfase em programas sociais centrados e uma fragilidade em questões relegadas a nível secundário, como o meio ambiente, por exemplo.

O sistema de planejamento do desenvolvimento em Santa Catarina não possui uma história longa, se comparado em nível federal ou de outros Estados como São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo. A descontinuidade dos programas de governo parece ser uma constante, justamente pela perda da eficácia dos poucos planos realizados no decorrer dos últimos 60 anos (SIEBERT, 2001).

Concluindo, nesta linha argumentativa, observa-se, segundo Theis e Butzke (2009, p. 07), que “[...] a intensa participação estatal; ênfase na dimensão econômica e, conseqüentemente, no curto e médio prazo; descontinuidade do processo de planejamento por dificuldades políticas, técnicas e financeiras; e abordagem setorial”, podem ser apontados como as principais características do sistema de planejamento do desenvolvimento em Santa Catarina.

### **3.2.1 O associativismo municipal na trajetória do sistema de planejamento do desenvolvimento catarinense**

O associativismo municipal tem se tornado, cada vez mais, recorrente em âmbito mundial. Sua forma mais comum se dá tanto por associações nacionais, como por associações de caráter subnacional, congregando o interesse dos governos locais, com o propósito do fortalecimento conjunto de governos e da descentralização de suas atividades públicas (MARCON; MARQUES, 2001).

No Brasil, o processo associativista começou em 1946, com a Associação Brasileira de Municípios. Em Santa Catarina, a cooperação municipal é mais antiga que a federal e faz parte da Lei Orgânica dos Municípios (LOM), desde 1928. No entanto, a CF/88<sup>108</sup>, regulamentou a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

---

<sup>108</sup> Fonte: Artigo 29, inciso XII da CF/88, alterado pela Emenda Constitucional CF/88 nº 1, de 1992. Fonte: Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acessado em 14/01/2012.

No caso catarinense, a maioria das LOMs matém a autorização para que os municípios se associem com outros para participar em consórcios intermunicipais na realização de obras ou serviços de interesse comuns. Essas ações encontram-se respaldadas pela Constituição estadual, de 1989, que dispõe, em seu artigo 114<sup>109</sup>, “[...] os municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum”. Partindo de uma conceituação geral,

[...] a associação de municípios é uma instituição de direito privado, que tem por objetivo fortalecer a capacidade administrativa e operacional dos municípios filiados. Na ação conjunta, busca a solução dos problemas intermunicipais, e por ser territorializada, define padrões significativos dos fenômenos sociais no espaço (MARCON, 2009, p. 127).

Na década de 1960, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) passou a estimular os governos municipais a se articularem e cooperarem, na tentativa de encontrar soluções para os desafios do planejamento público. Para isto, a SERFHAU apoiava a elaboração de projetos de desenvolvimento microrregional e **Planos Diretores de Desenvolvimento Local Integrado (PDDI)**. Esse movimento associativo colocou o Estado de Santa Catarina como uma das referências nacionais em matéria de associação de municípios.

Desde sua fundação, as associações de municípios, apesar de independentes, conjugam esforços junto aos governos na tentativa de elaborarem instrumentos de políticas públicas de planejamento no intuito de avançarem no papel dos governos locais principalmente, os municípios, na condução do desenvolvimento local/regional.

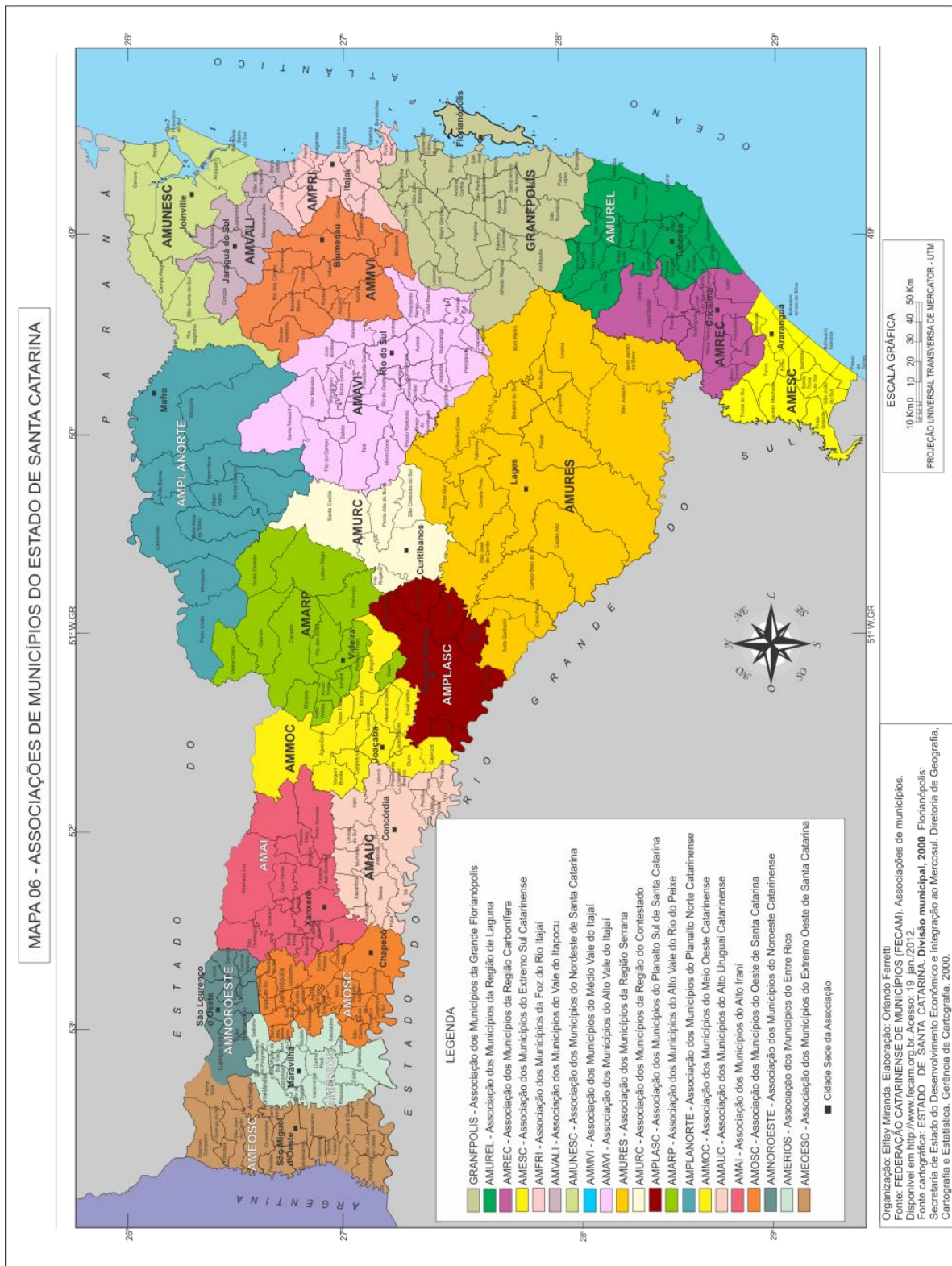
O contexto de surgimento e evolução das associações de municípios no Estado pode ser caracterizado, segundo Marques (2003), em três momentos distintos: o **período da gênese**, que vai de 1961 a 1968; **período da propagação** inicia-se, em 1968, e vai até 1976, marcado pelos incentivos da SUDESUL que incorporou a SERFHAU e, com ela, o planejamento local e microrregional, dentro de um programa de cooperação técnica voltado aos municípios e associações de municípios. A última fase, considerada como **período da consolidação**,

---

<sup>109</sup> Fonte: Constituição do Estado de Santa Catarina, artigo 3º. Disponível em: <https://www.alesc.sc.gov.br/> Acessado em 14/01/2012.



aconteceu com o final dos repasses financeiros dos governos às entidades associativas. Atualmente, existem 21 (vinte e uma) associações em funcionamento<sup>110</sup>.



<sup>110</sup> Fonte: Federação Catarinense das Associações de Municípios (FECAM). Disponível em <https://www.fecam.org.br/associacoes/index.php> Acessado em 14/01/2012.

O recorte territorial feito pelas associações de municípios, ao longo de todos esses anos, é bem mais conhecido pela população, ainda hoje, do que os outros já mencionados. O fato é que a divisão territorial feita pelas associações de municípios leva em consideração, além das bacias hidrográficas e outros acidentes geográficos, as delimitações mesorregionais e microrregionais do IBGE, além do mais importante, o papel dos atores territoriais e da identidade cultural de cada região. Neste sentido,

[...] embora tenham sido criadas mediante um entendimento primário das relações entre os municípios, as microrregiões das associações conservam, em geral, um conjunto de semelhanças internas e um caráter dinâmico no que diz respeito à configuração de seus espaços geográficos, dependente de suas estruturas internas que as diferenciam das demais (MARCON; MARQUES, 2001, p. 196).

Entre o final dos anos 1970 e o início dos anos 1980, o governo estadual, juntamente com as associações de municípios, realizou o **Planejamento Global Integrado (PGI)**. Foram firmados termos de cooperação técnica e financeira com as associações e realizadas reuniões primeiramente, municipais e, em um segundo momento, regionais, cujas diretrizes serviram para a elaboração do orçamento dos anos 1981 e 1982.

Em 1980, com o objetivo de congregar as associações de municípios, promover e alavancar o movimento associativo municipal fundou-se a Federação Catarinense de Associações de Municípios (FECAM), que acompanhava o foco da discussão sobre o associativismo municipal. Segundo Butzke (2007, p. 19), “[...] apesar das críticas que são apresentadas, alguns estudos ressaltam a importância das contribuições que as associações de municípios têm prestado ao esforço de planejamento do desenvolvimento territorial.” Neste sentido, ainda, Marques (2003) pontua que o associativismo catarinense sempre esteve à frente das demais associações do País, pois criou uma regionalização própria, conservada, praticamente, até hoje.

Desde sua fundação, o associativismo municipal em Santa Catarina tem um importante papel no planejamento regional do Estado. Em 1986, o Estado firmou convênio com o BIRD para a implantação do Programa de Desenvolvimento Urbano para as Cidades de Pequeno Porte (PROURB) <sup>111</sup>, que contou com a participação dos técnicos das associações de municípios no planejamento e na elaboração do programa. Pode ser citado, ainda, o Plano

---

<sup>111</sup> Fonte: Lei Estadual nº 6.842, de 21/07/1986, e Lei Estadual nº 12.120, de 09/01/2002. Disponível em <http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp> Acessado em 15/01/2012.



Básico de Desenvolvimento Regional (PBDR), iniciado em 1992, na gestão do governador Wilson Kleinübing, transformado, posteriormente, no Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico Econômico (PBDEE), na gestão do governador Paulo Afonso, prosseguindo até o governo de Esperidião Amin, em 1999. O PBDR fazia parte da Política de Desenvolvimento Regional e Urbana de Santa Catarina (PDRU), iniciada em 1981, no governo de Jorge Bornhausen. Estes planos contaram, desde o início, com a parceria entre governo do Estado e a FECAM.

De uma forma geral, estes planos, no seu conjunto, compreendem o mais longo período de planejamento contínuo da história do sistema de planejamento do desenvolvimento catarinense, iniciando em 1992 e finalizando em 1999, ou seja, 07 (sete) anos ininterruptos (SIEBERT, 2001).

A partir da década de 1990, a FECAM passou a contar com o apoio do Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT) e com os comitês de bacias hidrográficas. O FORUMCAT surgiu em 1996 e iniciou, efetivamente, suas atividades, em 1997. Sua proposta inicial era de reiniciar um processo de planejamento para o desenvolvimento do Estado em função da “[...] ausência de planejamento regional, descontinuidade dos projetos, dispersão de esforços, desperdício de recursos, decisões centralizadas, paternalismo e uma atividade passiva da sociedade catarinense<sup>112</sup>” (MARCON, 2009, p. 232).

Reunindo cerca de 50 (cinquenta) instituições públicas e privadas interessadas no debate sobre o desenvolvimento regional, o objetivo central do FORUMCAT era disseminar a ideia de **desenvolvimento local**, incentivando a abertura de fóruns microrregionais. A intenção era a instalação de 21 (vinte e um) fóruns, um em cada microrregião do Estado, impulsionando a criação de agências de desenvolvimento, compostas por gerentes de projetos responsáveis por identificar e coordenar projetos de integração regional (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001; BIRKNER, 2004).

Apesar de terem suas atividades reduzidas em função da implantação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs) e das Secretarias de Desenvolvimento Regional, o

---

<sup>112</sup> No bojo da CF/88 e de um maior empoderamento da sociedade civil, os Estados passaram a ter maior influência da população nas suas demandas e questões de planejamento. Seguindo este caminho, Santa Catarina passa, também, a vivenciar um processo de pensar o planejamento do desenvolvimento discutido a partir das bases e não, diretamente, dos gabinetes estatais.

FORUMCAT, juntamente com a FECAM, é parte central no processo de desenvolvimento territorial em Santa Catarina, apesar de terem sido negligenciados pelo governo do Estado, a partir de 2003. Uma das hipóteses recai, justamente, na característica principal destes dois importantes atores no desenvolvimento territorial do Estado: continuidade do debate público, alheio à perspectiva política partidária, tão comum na gestão do desenvolvimento regional (BIRKNER, 2004).

Concluindo este tópico, o quadro abaixo apresenta a síntese de alguns atores que participaram do sistema de planejamento do desenvolvimento no Estado. Na recomposição desta trajetória, não foram levados em consideração os planos de governo.

| <b>Instituição</b>                                    | <b>Origem</b>   | <b>Objetivos</b>   | <b>Atores envolvidos</b>   |
|---|---|--|--|
| <b>SERFHAU/SUDESUL</b>                                | Década de 1960 dando apoio aos municípios e as Associações de Municípios  | Coordenar e implantar planos de desenvolvimento; institucionalizar o planejamento microrregional; prestar serviços e assistência técnica aos municípios; articular a região com o Estado e governo federal | Prefeitos  |
| <b>Fórm Catarinense de Desenvolvimento – FORUMCAT</b> | Segunda metade da década de 1990, pela iniciativa de entidades públicas e privadas, liderados pela FIESC, UFSC e BRDE   | Integrar e articular entidades públicas e privadas, buscando o desenvolvimento regional sustentável e o fortalecimento da cidadania.   | Instituições públicas e privadas.  |
| <b>Comitês de Bacia Hidrográfica</b>                  | Década de 1990, pós-ECO 92 pela mobilização de entidades regionais motivadas pela problemática socioambiental, consolidando-se com a PNRH (Lei nº. 9.193/97). | Organizar o processo de descentralização da gestão dos recursos naturais; eleger prioridades locais e estabelecer estratégias e diretrizes políticas, tendo como unidade a Bacia Hidrográfica.             | 40% de usuários de água, 20% de governos (estadual e federal) e 40% da população e da sociedade civil.                         |
| <b>Regiões Metropolitanas</b>                         | Criadas a partir de 1998 por iniciativa do governo estadual.  | Congregar os municípios que tivessem relação entre si; elaborar projetos e buscar recursos visando implementar obras de interesse  | Conselho de Desenvolvimento, Câmara Setorial, Superintendência da Região Metropolitana, vinculada à Cia. de Desenvolvimento do |

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  |  | regional.   | Estado e Fundos de Desenvolvimento Metropolitano.         |
| <b>Secretarias de Desenvolvimento Regional</b> | Instituídas pelas Leis Complementares n.ºs. 243/2003, 284/2005 e 381/2007, na gestão de Luiz Henrique da Silveira. | Descentralização administrativa, regionalização do orçamento, o combate ao êxodo rural, à litoralização e o desenvolvimento regional sustentável. | Conselho de Desenvolvimento Regional e Governo do Estado. |

**Quadro 5 – Instituições Regionais – origem, objetivos e atores envolvidos no processo decisório.** Fonte: Adaptado de Marques e Marcon (2001), Siebert (2001), Marques (2003), Wazlawick (2008), Butzke (2009), Marcon (2009) Elaborado pelo autor em 15/01/2012.

### 3.3 A especificidade do sistema político-partidário catarinense

Caracterizada por uma economia de exportação agrícola, a política nacional, até o fim do Estado-Novo (1937–1945)<sup>113</sup>, era marcada por um Estado oligárquico, com a política definida, em grande maioria, pelos governadores. Os Estados eram dominados por elites regionais, ligadas ao governo federal, facilitando a administração e o controle do País. Foi nesta época que o **coronelismo**, representado pelos proprietários de terras expressa uma relação de dominação entre a elite político-econômica e o restante da população, ou de maneira geral, os eleitores (LEAL, 1975).

Em Santa Catarina, desde o final da República Velha (1889 – 1930), até o golpe militar de 1964, o Estado era dominado, basicamente, por dois grupos políticos centrados em duas famílias: os Ramos, grandes latifundiários da região de Lages, no Planalto Serrano, desde meados do século XIX e os Konder Bornhausen, descendentes de famílias alemãs do Vale do Itajaí. Segundo Marcon (2009, p. 100),

<sup>113</sup> O Estado Novo foi o regime político implantado por Getúlio Vargas, de 1937 a 1945. Foi caracterizado por um poder autoritário (regime militar), nacionalismo e a luta contra o comunismo, além da nomeação de interventores como governadores estaduais.

[...] naquele momento, a base de sustentação da ideologia do Estado Novo em território catarinense estava representada por Lages, sede da oligarquia Ramos, que reassumia o poder político na figura de Nereu Ramos como interventor, de 1930 a 1947. Dessa data até 1971, a ocupação do Poder Executivo Municipal ocorreria por meio de eleição, sob condições clientelistas.

Passados os períodos intervencionistas, intercalando-se com alguns governos civis, a elite política dominante resolve, em 1970, apoiar a nomeação de um técnico como interventor do Estado, o engenheiro Colombo Salles. Contando com uma boa rede de articulação política, a família Konder Bornhausen voltou ao poder até as eleições diretas. No contexto mais geral, “[...] historicamente Santa Catarina tem apresentado, comparativamente à correlação de forças vigente em plano nacional, um predomínio conservador no âmbito político-partidário” (CARREIRÃO, 2006, p. 19).

Desde o final dos anos 1970, a evolução da política catarinense parece seguir o padrão nacional. No plano eleitoral, em 1979 o sistema bipartidário foi extinto, abrindo caminho para novos partidos e institucionalizando alguns existentes na clandestinidade, principalmente aqueles voltados à democracia e de postura ideológica de esquerda.

Foi neste mesmo período que o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) se afirmou como uma das principais forças de oposição aos governos militares e de direita. A partir do MDB foi criado o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que manteve boa parte do apoio popular e de sindicatos, movimentos sociais e órgãos de classe conquistados pelo MDB durante sua trajetória, que foi de 1966 a 1979. De acordo com Carreirão (2006, p. 28), “[...] diferentemente do PPB e do PFL, o PMDB não é controlado por um único “cacique”, havendo diversas lideranças regionais que dividem hoje o poder partidário”.

Para enfrentar a crescente oposição, reforçada pelos movimentos sociais, com o apoio de áreas progressistas da Igreja Católica e os partidos de esquerda, a elite política catarinense decidiu preparar novamente um técnico para disputar as eleições para o governo do Estado, em 1982. Foi neste contexto que se constrói a figura de Esperidião Amin, que já havia passado pela direção de grandes empresas estatais e secretarias de Estado, além de ter sido prefeito de Florianópolis, durante o regime militar. Com o apoio do governo do Estado e contando com as alas conservadoras da sociedade catarinense, além de várias acusações de fraude, Esperidião Amin venceu o candidato do PMDB, Jaison Barreto, por uma diferença de menos de 1% do total de votos para o governo, em 1982 (AGUIAR, 1995).

Amin, que até hoje representa uma figura carismática entre o eleitorado estadual, contou, durante muito tempo, com o apoio da elite política catarinense, representada, em sua maior parte, por Jorge Konder Bornhausen, filho do ex-governador Irineu Bronhausen.

Nos últimos 30 (trinta) anos, Jorge Bronhausen esteve presente não somente na política catarinense, sendo governador e senador, como ocupando, também, espaço no cenário nacional, tendo sido ministro e presidente do Partido da Frente Liberal (PFL) atualmente, denominado Democratas (DEM).

Ao longo das últimas 03 (três) décadas, houve uma polarização entre os partidos políticos no Estado. O governo foi alternado entre o PMDB e o Partido Progressista (PP), de Esperidião Amin, sendo o partido de Bornhausen (PFL/DEM) o fiel da balança, por meio de seu apoio. Desde a abertura democrática, até as eleições de 2002, quando começou o estudo de caso, observa-se que

[...] em 1982 foi eleito Esperidião Amin (PDS); em 1986, Pedro Ivo Campos (PMDB); 1990, Vilson Kleinübing (PFL); em 1994, Paulo Afonso Vieira (PMDB); em 1998, Esperidião Amin (PPB) e em 2002, Luiz Henrique da Silveira (PMDB). Como se vê, tem havido uma alternância entre, de um lado, governadores eleitos por PDS (PPB) ou PFL (DEM) e, de outro, o PMDB. (CARREIRÃO, 2006, p. 38).

A partir das eleições de 2002, com a vitória de Luiz Henrique da Silveira (PMDB) sobre Esperidião Amin, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) se dividiu. A direção estadual do partido decidiu apoiar o PMDB em uma ampla coligação, que envolvia o PFL, antigo aliado de Esperidião Amin. Com a participação no governo do Estado, o PSDB aumentou sua influência em Santa Catarina, consolidando diretórios municipais e elegendo vereadores e prefeitos (CARREIRÃO, 2006).

Em 2005, Luiz Henrique da Silveira venceu, novamente, as eleições para o governo do estado, contando com o apoio dos mesmos partidos aliados da última campanha eleitoral, contra o mesmo candidato, Esperidião Amin. Isto exemplifica bem o panorama das mudanças ocorridas na política catarinense nos últimos anos, tendo o PMDB como um dos mais fortes partidos políticos catarinenses, conseguindo, pela primeira vez, a reeleição de um governador.

### 3.3.1 Notas explicativas sobre a política catarinense

Apesar de bastante discutidos, os estudos sobre a política catarinense são, ainda, são pouco sistematizados. Os trabalhos existentes partem, em grande maioria, de uma perspectiva historiográfica, basicamente, e não abordam a questão de um ponto de vista da ciência política ou da sociologia política. Segundo Sell e Borba (2006, p. 49), “[...] de forma geral, o que predomina é a ideia de um estado dominado por oligarquias ou de um sistema político controlado por supostas elites pertencentes ao campo da direita”.

O fato é que boa parte dos trabalhos relacionados aos estudos sobre as características políticas ou sociopolíticas, direcionou seu olhar ao poder das oligarquias por meio de suas configurações em contextos sociais, políticos e econômicos, além de regionais e locais. Um estudo, realizado por Sell e Borba, em 2006, identificou duas vertentes na literatura sobre a política catarinense: “[...] de um lado, autores que defendem a ideia de um subdesenvolvimento do sistema político partidário catarinense; de outro, aqueles que identificam um processo de ‘institucionalização’ da vida política estadual, nos moldes do sistema partidário brasileiro” (SELL; BORBA, 2006, p. 64).

A expressão **oligarquia** tem sido utilizada, ainda hoje, como sinônimo para definir a baixa rotatividade de partidos e políticos no governo catarinense. Isto pode ser considerado fato pelo domínio político das famílias Ramos, Konder e Bornhausen e, mais recentemente, a família Amin, representada por Esperidião Amin, sua esposa Angela, vereadora, prefeita da capital por duas vezes, deputada federal e candidata ao governo do Estado também em duas oportunidades, além do filho, que, atualmente, ocupa o cargo de vereador, em Florianópolis.

Apesar de o termo oligarquia estar referido a um sistema em que o poder político está concentrado nas mãos de um pequeno grupo, geralmente, ligado, por laços econômicos ou familiares, o termo também está “[...] associado a um sistema político de baixa participação política popular, baixa competitividade interna dos partidos e baixa competitividade eleitoral dos partidos mais representativos das camadas populares, em que poucas elites se revezam no poder” (CARREIRÃO, 2006, p. 46).

No entanto, esta característica fica mais clara se analisada a partir do domínio político catarinense durante o período republicano, ou até a abertura democrática dos anos 1980. A partir desta época, e mais fortemente após a CF/88, várias mudanças entraram em curso. A alternância entre o PMDB e os partidos de centro-direita tornou-se mais constante e acirrada.

O Partido dos Trabalhadores (PT) aumentou sua expressão no Estado, principalmente, na região Oeste, entre os agricultores, sindicatos de produtores rurais e os movimentos sociais, além dos sindicatos metalúrgicos do Norte, sindicatos têxteis do Vale do Itajaí e dos mineiros, no Sul do Estado. O partido vem aumentando, expressivamente, a quantidade de vereadores, prefeitos e deputados estaduais e federais.

Com a vitória de Luiz Henrique da Silveira ao governo do Estado, em 2002, Santa Catarina consolidou o sistema democrático, reforçando sua dimensão eleitoral e ampliando o pluralismo partidário e ideológico no processo político catarinense (CARREIRÃO, 2006).

Apesar de o Estado ainda contar com relações políticas clientelistas e algumas características oligárquicas, os avanços da última década são inquestionáveis. Não obstante, o PMDB fazer parte de um ideário de centro-esquerda que, no plano geral, observa-se que sua plataforma de governo e sua forma de gestão não condizem de certa forma, com o plano ideológico.

### **3.4 As políticas, os planos e o planejamento territorial: o desafio socioambiental em Santa Catarina**

Como já apresentado, desde os anos 1950, o Estado conta com um conjunto de planos e programas de desenvolvimento com vistas ao planejamento do desenvolvimento do Estado. Na prática, até os anos 1980, pouco se avançou em termos de uma política pública de planejamento decididamente territorial. Segundo Siebert (2001, p. 143), “[...] nos últimos trinta anos, ao longo de diversas administrações estaduais, foram produzidos planos regionais que são meros planos de governo, pois tratam também da questão espacial.” Neste contexto, Siebert (2001) classifica as políticas de desenvolvimento e planejamento, ocorridas entre o início dos anos 1980 e final dos anos 1990, como planos territoriais.

Em 1981, no governo de Jorge Bornhausen, foi implantada a **Política de Desenvolvimento Regional e Urbano de Santa Catarina (PDRU)**. Na época, foi considerada uma iniciativa de pensar o modelo territorial do Estado em um contexto regional-urbano, voltada à diminuição dos desequilíbrios regionais. A PDRU apontou, entre outros fatores, “[...] a reduzida integração inter-regional, o crescimento das disparidades regionais em renda per capita, a insuficiência de ligações viárias no leste-oeste, o enfraquecimento das finanças públicas e a **utilização predatória do meio ambiente**” (SIEBERT, 2001, p. 146) [grifo do autor].

Além de chamar a atenção para a preservação do meio ambiente, a PDRU apresentou “[...] um panorama histórico do planejamento em Santa Catarina e uma proposta de regionalização para efeitos de planejamento” (SIEBERT, 2001, p. 146). No entanto, ela figurou como uma política pública de desenvolvimento regional com diretrizes calcadas em eixos estratégicos urbano-espaciais, apontando para uma nova regionalização do Estado.

Em 1986, no primeiro governo Amin (1983-1987), foi elaborado o **Atlas de Santa Catarina**. Os dados foram obtidos pelo IBGE, em 1980 e, na época, constituiu-se como um dos mais valiosos documentos sobre a realidade catarinense, não apenas nos aspectos físicos territoriais, mas, também, nas relações espaciais dos dados socioeconômicos. O Atlas foi elaborado pelo **Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral (GAPLAN)**, ligado, diretamente, ao governador do Estado (SANTA CATARINA, 1986). Tampouco não chegou a ser considerado um plano de desenvolvimento, mas sim uma atualização de informações sobre Santa Catarina.

Em 1990, foi redigido o documento **Santa Catarina, Estado onde investir**, durante o governo de Pedro Ivo Campos e Casildo Maldaner (1987-1990). O documento dividiu o Estado em eixos econômicos, caracterizando a especialização funcional e produtiva do Estado, realizando um diagnóstico sobre as potencialidades de 190 municípios catarinenses. Este documento foi fundamental na concepção do **Programa Integrado Sócio Econômico (PIDSE)**, elaborado em parceria com Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Assim como o Atlas, o PIDSE não foi considerado como experiência de planejamento e serviu de base de informações para as ações de planejamento dos governos posteriores. Consoante Siebert, “[...] este trabalho não pode ser considerado verdadeiramente um plano, por não apresentar propostas ou diretrizes, limitando-se a apresentar dados” (2001, p. 149).

Quando Vilosn Kleinübing chegou ao governo do Estado (1991-1994), foram concebidos os **Planos Básicos de Desenvolvimento Regional (PBDR)**, para as diversas regiões do Estado<sup>114</sup>. O PBDR foi alocado na Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda e obteve recursos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) para sua elaboração, por meio de parceria com as associações de municípios.

---

<sup>114</sup> Os PBDR eram fruto da experiência que o governador havia tido quando prefeito de Blumenau, em 1989, e presidente da Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), momento em que elaborou o **Plano de Ordenamento Territorial** para aquela região.



Na gestão seguinte, de Paulo Afonso Vieira (1995-1998), a experiência do PBDR teve continuidade, mas com uma nova nomenclatura, agora **Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)**, que estava ocorrendo em vários Estados, dentro do contexto deixado pela Rio-92. Ainda, no final dessa gestão, surgiu o **Plano Básico de Desenvolvimento Econômico Ecológico (PBDEE)**, entretanto, com a mesma metodologia dos planos anteriores e mantendo a parceria com as associações de municípios. A concepção, tanto das PBDRs como do PBDEE, iniciou uma forma de pensar a regionalização no Estado. Foi nesse momento que os atores regionais, de certa forma, ensejaram uma experiência de planejamento participativo na forma de gerir o desenvolvimento local e não centralizado nas Secretarias de Estado, na capital.

No período de 1991 a 1994, as PBDRs e, no período relativo aos anos de 1995–1999, com o PBDEE, não houve mudanças de conteúdo, pois ambos tinham, na realidade, como diretrizes gerais a promoção do desenvolvimento integrado, sustentável e equilibrado, no bojo das discussões internacionais sobre o meio ambiente. Por meio das associações de municípios, os recursos financeiros eram repassados para que as equipes técnicas realizassem os planos, utilizando as condicionantes e potencialidades de cada região (SIEBERT, 2001; MARCON, 2009).

No segundo governo Amin (1999-2002), o **Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)**, também, seguiu a metodologia empregada pelo governo federal, de pensar cenários futuros, por meio de geoprocessamento e computação gráfica. Foram realizadas duas experiências: no Vale do Itajaí, em 1999 e no final do governo, na região da baixada centro-norte do Estado, cobrindo os municípios da península de Porto Belo e da Foz dos Rios Camboriú e Itajaí, finalizando em 2002. Conforme Siebert (2001, p. 155), “[...] o ZEE tem por objetivo apontar as propostas básicas de desenvolvimento sustentável para uma determinada região”. A partir de 2009, o ZEE foi assumido pela Secretaria do Planejamento, por meio do **Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina (GERCO/SC)**<sup>115</sup>, sendo reforçado, em 2003, com a implementação do Projeto Meu Lugar, no governo de Luiz Henrique da Silveira (2003-2006).

---

<sup>115</sup> Na prática, o Plano de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina foi iniciado em 2009, e concluído, em 2011, com um diagnóstico socioambiental dos setores litorâneos: 1-Litoral Norte; 2-Centro Norte; 3-Central; 4-Centro Sul e 5-Sul. Fonte: <https://www.spg.sc.gov.br/> Acessado em 17/01/2012.

Dentro deste quadro, parece ficar mais claro que os planos territoriais, em Santa Catarina, estão presentes, de uma forma mais sistemática, a partir da década de 1990. Anteriormente a esse período, o que se tinha eram políticas de desenvolvimento, que, em alguns casos, não chegavam a ter sua base na questão territorial. A partir dos anos 2000, principalmente, com o primeiro governo de Luiz Henrique da Silveira, a ideia de territorialidade foi refoçada, por meio do plano de campanha, intitulado **Plano 15**, que será melhor debatido no próximo capítulo.

Concluindo, as PBDRs, o PBDEE e, finalmente, o ZEE podem ser considerados, como planos de desenvolvimento de base territorial, embora de forma incipiente, foram consideradas experiências ou tentativas de planejamento do território para diferentes regiões do Estado, mesmo não representando uma política pública de planejamento do desenvolvimento.

### **3.4.1 O planejamento ambiental catarinense**

Desde os anos 1960, não somente o empresariado catarinense, mas, também, o brasileiro tendia a ver a preservação do meio ambiente como um obstáculo a ser vencido na condução dos seus negócios.

Nos anos 1970, Santa Catarina passou a contar com uma estrutura administrativa voltada a gerenciar e planejar as questões ambientais (LAGO, 2000). Em 1975, no governo de Konder Reis (1975–1979), dentro do quadro inicial de ações desenvolvimentistas, foram instituídas a Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente (SETMA), o Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente (CETMA) e a Fundação de Amparo à Tecnologia e Meio Ambiente, atualmente, denominada, Fundação do Meio Ambiente (FATMA) <sup>116</sup>. Neste período, a FATMA esteve mais preocupada com a gestão ambiental do que com a fiscalização e sua subordinação ficou a cargo da área econômica do Estado.

---

<sup>116</sup> A partir de 1991, a entidade passou a ser definida como Fundação do Meio Ambiente, por meio da Lei Estadual nº 8.245/91. A FATMA é o órgão ambiental do Governo de Santa Catarina. É de sua responsabilidade a gestão de 08 (oito) Unidades de Conservação Estaduais, a fiscalização dos recursos naturais, o licenciamento ambiental, os programas de prevenção e atendimento a acidentes com cargas perigosas, o geoprocessamento do território catarinense, os estudos e pesquisas ambientais e as publicações técnicas e a pesquisa de balneabilidade e da qualidade das águas do mar para o banho humano. Fonte: <http://www.fatma.gov.br/> Acessado em 17/01/2012.

Posteriormente, no governo de Jorge Bornhausen (1980–1983), houve maiores avanços na preservação ambiental, com a aprovação e a regulamentação da primeira legislação ambiental catarinense e a sua regionalização por meio da criação dos Conselhos Municipais de Defesa Ambiental (COMDEMA), que iniciaram a temática da educação ambiental no Estado. Nesse período, o controle da poluição e da degradação ambiental aumentou sua rigidez. No entanto, a FATMA ficou encarregada de **gerenciar a crise ambiental**, sem apresentar soluções concretas (BORINELLI, 2007).

Nesse contexto, “[...] fragilidade da política ambiental, no período de 1975 a 1983, pode ser vista pelo que foi realizado. As únicas decisões tomadas no âmbito ambiental foram de cunho eminentemente conservacionista” (LENZI, 2002, p. 120).

No primeiro governo de Esperidião Amin (1983–1978), o planejamento ambiental do Estado ficou a cargo do GAPLAN, saindo da área econômica e indo para a equipe de planejamento e assessoramento, ligada ao gabinete do governador. Esse governo se destacou na área ambiental, institucionalmente, pela criação de alguns órgãos ambientais em função da pressão dos movimentos sociais. O Estado havia acumulado grandes perdas relativas às enchentes ocorridas nas Regiões do Vale e do Alto Vale do Itajaí. Nesse período, merecem destaque o Movimento Ecológico Livre (MEL) e o fortalecimento do Partido Verde (PV)<sup>117</sup> em Santa Catarina.

Quando Pedro Ivo Campos assumiu o governo do Estado (1987-1990), foi instituída a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA). O planejamento ambiental e municipal, além do contato do governo junto às prefeituras, passaram a ser dirigidas pela SEDUMA. A FATMA ganhou maior força e em termos associativos, surgiu a Federação de Entidades Ecologistas Catarinenses (FEEC) para congregar os órgãos e movimentos sociais interessados na temática, naquela época.

No governo posterior, de Vilson Kleinübing (1991-1994), a SEDUMA foi transformada em Secretaria de Estado de Tecnologia, Energia e Meio Ambiente (STM), agregando em uma mesma estrutura a questão tecnológica e ambiental. Posteriormente, no governo de Paulo Afonso Vieira (1995-1998), a FATMA ganhou um novo estatuto, ampliando seu leque de

---

<sup>117</sup> O PV brasileiro relaciona-se com os partidos e movimentos verdes de outros países e faz parte de uma política internacional, os verdes, que iniciou suas atividades no final dos anos 1970. O partido propõe-se a desenvolver uma estratégia conjunta e uma ação coordenada em favor do desarmamento, da desnuclearização, do ecodesenvolvimento, da solução negociada dos conflitos e do respeito às liberdades democráticas, justiça social e direitos humanos em todos os países do mundo. Disponível [pv.org.br/opartido/programa](http://pv.org.br/opartido/programa) Acessado em 18/01/2012.

ações<sup>118</sup>, e a STM passou a ser denominada Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico. Foi recriada a SEDUMA, que passou a ser conhecida como SDM.

No segundo governo Amin (1999-2002), a SDM foi mantida, com a mesma estrutura, e a FATMA continuou a ser sua subordinada. Naquele período, a entidade sofreu grande desgaste tendo sido alvo de denúncias de corrupção, de venda e do aumento do número de licenças ambientais (MASSIGNAN, 1995; BORINELLI, 2007).

Neste sentido, a década de 1990 foi decisiva para o planejamento ambiental no Estado. Segundo Borinelli (2007, p. 07), durante a década de 1990,

[...] o abalo na centralidade da FATMA no setor ambiental decorrente da expansão do número de instituições ambientais, o desmantelamento do órgão ambiental, a ascensão do licenciamento ambiental como atribuição privilegiada e a politização patrimonial, sintetizadas no inédito cartorialismo ambiental, descrevem melhor a ordem de mudanças ocorrida na forma de atuação do órgão ambiental nos anos 90.

Isto reforça a hipótese de que o Estado, de forma geral, mantém um padrão preservacionista do meio ambiente, com um controle limitado e ineficiente de poluição industrial, ocupação do solo e uso irregular de áreas de preservação permanente. O fato é que as ações da FATMA, sempre alvo de notícias de corrupção e venda de licenças ambientais, desde o final dos anos 1980, não conseguiram instaurar ações de desenvolvimento voltadas aos princípios norteadores da Agenda 21. Sem isso, e sem um diagnóstico dos componentes estruturais das alternativas de enfrentamento da degradação socioambiental, as ações pró-ativas, inspiradas em princípios voltados ao desenvolvimento territorial sustentável (DTS), tornam-se ineficazes (VIEIRA; CUNHA, 2002; VIERA; CAZELLA, 2010).

Desde sua fundação, a FATMA foi, via de regra, posicionada no setor econômico da estrutura do governo, gerando pouca ou nenhuma influência nessa área. Desde aquela época,

---

<sup>118</sup> Fonte: Decreto Estadual nº 3.572, de 18/12/1998. A FATMA passou i) executar projetos específicos, incluídos os de pesquisa científica e tecnológica, de defesa e preservação ambiental; ii) fiscalizar, acompanhar e controlar os níveis de poluição urbana e rural; iii) participar na análise das potencialidades dos recursos naturais com vistas ao seu aproveitamento racional; iv) promover a execução de programas visando a criação e administração de parques e reservas florestais e, v) executar as atividades de fiscalização da pesca, por delegação do governo federal. Disponível em <http://www.alesc.sc.gov.br/> Acessado em 17/01/2012.

até hoje, a política ambiental passou a ser usualmente, considerada, área de baixo capital político (BORINELLI, 2007).

Por estas razões é que se vislumbra a necessidade de se pensar uma política pública de desenvolvimento territorial que integre, na estrutura governamental, a dimensão socioambiental. Em termos práticos, isto não significa, necessariamente, maiores gastos ou aumento de estrutura e, sim, ações articuladas envolvendo todos os órgãos governamentais e a sociedade civil. Somente por meio destas ações, em termos práticos, e não dentro de um quadro de propostas governamentais, com características sazonais, será possível um verdadeiro desenvolvimento territorial sustentável para o Estado de Santa Catarina.

### **3.4.2 Crise e declínio do modelo catarinense de desenvolvimento**

O espaço geográfico catarinense, dentro de um contexto de urbanização e industrialização teve, ao longo dos anos 1970, uma relação muito forte com a questão ambiental (LAGO, 2000).

Entre outras questões, a problemática socioambiental ou a preocupação com a preservação do meio-ambiente, por exemplo, sempre foi bastante discutida e utilizada como ferramenta de *marketing* durante as campanhas eleitorais, notadamente, após a Cúpula da Terra, em 1992. No entanto, foram raras as vezes que esta problemática chamou a atenção específica de um programa governamental, sendo o binômio **econômico** e **social** a principal abordagem das campanhas eleitorais e, posteriormente, dos programas de governo.

Dentro de um contexto sociopolítico mais amplo, os dados mostram que o território catarinense parece ser invariavelmente, **palco de redes políticas territorializadas** (LIMA, 2004). Essas redes são recorrentes nas formas institucionalizadas de organização e planejamento territorial no Estado de Santa Catarina, desde sua ocupação territorial. Elas podem ser refletidas, primacialmente, por meio dos fóruns e agências de desenvolvimento regional, comitês de bacias hidrográficas, projetos de microbacias, associações de municípios, cooperativas de crédito e fomento e, a partir de 2003, ganharam mais um importante elemento em sua conjugação: as **Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs)**<sup>119</sup>.

Em boa parte da história sociopolítica de Santa Catarina, essas redes refletiram muito mais os arranjos da elite político-econômica do Estado, do que uma plataforma de governo

---

<sup>119</sup> Assunto que será melhor discutido no estudo de caso, fonte do Capítulo IV desta tese.

que representasse o real interesse por um planejamento que dinamizasse o território sob a perspectiva do desenvolvimento territorial sustentável.

De forma geral, esse contexto interferiu, decisivamente, na evolução do planejamento do desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, exemplificado por algumas características que serão esclarecidas no tópico abaixo.

A partir dos anos 1980, o movimento ecologista passou a ganhar força, principalmente, nos países europeus, ao mesmo tempo em que emergia no Brasil, uma fase repressiva, por parte do Estado, em relação ao uso dos recursos naturais. No caso catarinense, esse momento ocorreu paralelo ao início do declínio do movimento que a elite catarinense habituou-se a chamar de **modelo catarinense de desenvolvimento**. Esse modelo foi considerado, por muitos anos, o motivo da suposta qualidade de vida do Estado. Entre as características principais<sup>120</sup>, podem ser citadas a equilibrada distribuição espacial da população, a descentralização e especialização das atividades industriais e o baixo índice de desemprego. Além disso, desde sua colonização, o Estado catarinense conta com uma pequena estrutura fundiária, caracterizada pela agricultura familiar e baixos conglomerados urbanos, além da equitativa distribuição de cidades de pequeno e médio porte, já que as maiores, em sua maioria, estão concentradas no litoral centro-norte do Estado. Outro fator que colaborou com a consolidação do modelo foi a densa rede de instituições públicas e privadas entre elas, as universidades regionais e comunitárias e as associações de municípios, como indutoras de desenvolvimento local (RAUD, 1996, 1999; MICHELS, 1998; VIEIRA, 2002).

Do ponto de vista socioeconômico, desde os anos 1950, a indústria catarinense contava com força de trabalho flexível, qualificada e de baixo custo, além do afamado espírito empreendedor do imigrante europeu.

No entanto, os anos 1980 caracterizaram, também, o início da ruptura com o sistema político, além de importantes modificações no padrão de vida econômico mundial aprofundado desde o enfraquecimento do regime fordista de produção. Posteriormente, os anos 1990 marcaram, definitivamente, a era da reestruturação produtiva, a deslocalização da produção mundial, a desregulamentação dos mercados financeiros e a perda de competitividade do parque industrial catarinense, notadamente, pela entrada, de produtos têxteis, informática e metal-mecânico, importados da China e demais países asiáticos. Somados a isto, os longos

---

<sup>120</sup> Este item já está sistematizado no tópico I, deste capítulo. Leituras adicionais podem ser encontradas nos trabalhos de Raud (1996; 1999), Lenzi (2002); Vieira (2002) e Vieira; Cunha (2010).

períodos de estiagens e as sucessivas barreiras fitossanitárias impostas pelo mercado internacional, como a Rússia, grande comprador de carne suína e os países árabes, compradores de aves, contribuíram para o enfraquecimento da pequena produção rural. Isto, em parte, fez com que a força de trabalho agrária fosse absorvida pelos conglomerados agroindustriais, localizados, principalmente, no centro-oeste do Estado. Com o aumento do êxodo rural, o processo de litoralização foi intensificado, configurando no aumento da densidade demográfica, notadamente, no litoral centro-norte.

No caso da reestruturação produtiva dos anos 1990, podem ser destacados os *clusters*, os Arranjos Produtivos Locais (APL's) e as inovações tecnológicas, como tentativa de manutenção do modelo catarinense de desenvolvimento<sup>121</sup>. Outro aspecto a ser levado em consideração na especificidade do desenvolvimento catarinense estaria relacionado com a distribuição geográfica da indústria, favorecendo uma flexibilização na sua capacidade produtiva. No entanto, assim como outros Estados da federação, as condições macroeconômicas do final dos anos 1990 até metade dos anos 2000, além das sucessivas crises financeiras mundiais, afetaram, profundamente, a economia do Estado (RAUD, 1999; VIEIRA; CUNHA, 2002; LENZI, 2002).

No entanto, não foi somente a perda da competitividade industrial um dos fatores para a crise do modelo catarinense de desenvolvimento. Segundo Vieira e Cunha (2002, p. 295) “[...] outros aspectos merecem registro, configurando um conjunto expressivo de impactos socioambientais negativos que deveriam ser objeto de análise mais rigorosa nos debates sobre cursos alternativos de ação”.

O que se observa, em termos socioambientais, é que, nas últimas décadas, o processo de degradação ambiental vem se intensificando. É fato que a devastação a que foram submetidas as reservas florestais primárias do Estado visando, notadamente, atender o suprimento energético, tem sido a causa de boa parte da eliminação da mata nativa catarinense (VIEIRA; CUNHA, 2002).

---

<sup>121</sup>Maiores informações sobre o mapeamento dos APL's em Santa Catarina podem ser encontradas no Relatório Final do projeto: Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, elaborado pela Redesist, sob a coordenação do Prof. Renato Campos, do departamento de economia da UFSC. Fonte: Redesist. Disponível em <http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/> Acessado em 31/01/2012.

Entretanto, algumas inovações, em termos de reconversão ambiental, parecem estar presentes na trajetória de desenvolvimento socioambiental catarinense. Entre eles, podem ser destacados

[...] na década de 1990, a formação de cadeias produtivas industriais locais, estimuladas pela ação de instituições (públicas e empresariais); (ii) a existência de instituições prestadoras de serviços tecnológicos altamente sofisticados; (iii) a diversidade de formas alternativas de organização cooperativa e, finalmente, (iv) a conformação gradual de um novo conceito de atividade turística (VIEIRA; CAZELLA, 2010, p. 297)

Em 2004, um trabalho coordenado pelo Núcleo Transdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento (NMD) da UFSC em parceria com a Unidade de Pesquisa *Cités, TERritoires, Environnement et Sociétés* (CITERES) da *Université François Rabelais (Tours)*<sup>122</sup>, na França, além de outras universidades, por meio do Programa CAPES-COFECUB, realizou um diagnóstico dos problemas socioambientais e das iniciativas de enfrentamento desta problemática em algumas regiões do Estado. O foco do projeto era buscar ações que servissem de indutoras de um processo de governança territorial e iniciativas transformadoras de DTS. Entre as regiões escolhidas estavam o Planalto Serrano, o Alto Vale do Itajaí e a Zona Costeira Centro-Sul catarinense. Os resultados da pesquisa permitiram “[...] identificar um movimento de reorganização criativa dos diferentes atores sociais implicados em ações de desenvolvimento local (governo, setor privado e organizações civis), oferecendo respostas diversificadas que apontam no sentido da construção de territórios sustentáveis” (VIEIRA; CAZELLA, 2010, p. 324).

No entanto, apesar de iniciativas como esta que estão ocorrendo, fortemente, nos últimos dez anos, ainda se faz necessária “[...] uma internalização mais consistente dos princípios de sustentabilidade, subsidiaridade e interdependência negociada (ou coresponsabilidade) pelos diferentes atores sediados no tripé do ideal democrático-participativo: o Estado, o setor econômico e a sociedade civil organizada<sup>123</sup>” (VIEIRA, 2002, p. 21).

Neste sentido,

[...] a formulação de Planos Básicos de Desenvolvimento Regional em associações de municípios, o fortalecimento progressivo do Fórum

---

<sup>122</sup> Disponível em [http://citeres.univ-tours.fr/compo.php?niveau=umr&page=menu\\_actu](http://citeres.univ-tours.fr/compo.php?niveau=umr&page=menu_actu). Acessado em 19/01/2012.

<sup>123</sup> Entre outras iniciativas desenvolvidas pelo NMD em parceria com outras entidades podem ser destacados, o Fórum da Agenda 21 da Lagoa de Ibiraquera, no Litoral Sul catarinense e o projeto RIMISP. Fonte: <http://www.nmd.ufsc.br/> Acessado em 20/01/2012.



Catarinense de Desenvolvimento e a criação de Agências de Desenvolvimento podem ser considerados, atualmente, como pontos de referência essenciais na busca de reconversão do modelo (VIEIRA; CUNHA, 2002, p. 301)

Apesar da questão e da problemática socioambiental ser bastante debatida, ela configura, ainda, um grande problema emergencial no contexto de um paradigma a ser seguido por uma nova forma de pensar o modelo catarinense de desenvolvimento. Para isto, se faz necessário perceber a variável socioambiental como um dos importantes pilares a serem internalizados, a fim de construir um planejamento do desenvolvimento territorial sustentável no Estado de Santa Catarina.

### 3.5 Síntese do Capítulo

Nas análises sobre a trajetória dos processos de planejamento de desenvolvimento, a partir de uma perspectiva territorial, o desvelamento das condições da evolução espacial em determinado período histórico é, geralmente, colocada em primeiro plano. A relevância deste instrumento de análise reside no fato de que os processos de reconstituição das trajetórias sociopolíticas, socioeconômicas, socioculturais, socioambientais e sociohistoriográficas influenciam, direta e concretamente, nas dinâmicas territoriais de desenvolvimento de determinadas regiões.

Neste sentido, o quadro de síntese analítica do sistema de planejamento do desenvolvimento catarinense apresenta algumas perspectivas singulares em relação à generalidade dos casos encontrados no País.

Em primeiro lugar, o processo de ocupação territorial promovido pelo processo migratório de colonos alemães, italianos e açorianos, principalmente, forneceu as bases para a divisão territorial do Estado. O resultado disso rebateu em uma ocupação demográfica que privilegiou o Litoral centro-norte e o Vale do Itajaí, estabelecendo colônias distintas, com uma posterior industrialização difusa e descentralizada (HERING, 1987; RAUD, 1996, 1999; SANTOS, 2000; LAGO, 2000; PIAZZA, 2002).

A formato de ocupação territorial, somado à outras características já apresentadas, referendaram no Estado o que a elite política, econômica e intelectual catarinense chamou de **modelo catarinense de desenvolvimento**. Esse modelo seria *slogan* que indicava o índice de

qualidade de vida do Estado, figurando sempre entre os mais altos do Brasil. No entanto, o difundido modelo não levava em consideração os problemas socioambientais produzidos pelo processo de industrialização difusa que operaria como suporte de tal paradigma (RAUD, 1996, 1999; MICHELS, 1998; VIEIRA, 2002; VIEIRA; CUNHA, 2002; ANDION, 2007; MENEZES, 2009).

Além disso, desde os anos 1950, o Estado conta com experiências técnicas de planejamento do desenvolvimento, alinhadas, até o final dos anos 1990, com o governo federal. Ficou evidente que, além dos planos territoriais impulsionados pela associação de municípios e outros agentes institucionais que lograram certo êxito em três governos seguidos, na maioria dos casos, o planejamento territorial do Estado foi marcado pela descontinuidade de programas e falta de sintonia com outros agentes institucionais presentes no processo de regionalização do Estado (SIEBERT, 2001; GOULARTI FILHO, 2005, 2007, 2010; ANDION, 2007; MARCON, 2009).

Apesar de todos os governos apontarem para as dinâmicas regionais/ territoriais de desenvolvimento, o recorte territorial do Estado parece não ter seguido uma lógica ou estratégia criteriosa, que levasse em conta definições já existentes ou mesmo em sintonia com outros órgãos. Ademais, o PLAMEG parece ter figurado, até a década de 1990, como o único sistema de planejamento do desenvolvimento, que foi construído com base na consulta popular, por intermédio de instituições não governamentais como universidades e a FIESC, além de ter respeitado orçamentos para projetos específicos de promoção do desenvolvimento (SCHMITZ, 1985).

Neste tocante, vale ressaltar as especificidades do sistema político catarinense como ferramentas de análise geral do planejamento catarinense, no período dos anos 1960 com o governo Celso Ramos, até o último governo Amin, em 2002. O quadro apresenta, além de uma baixa rotatividade dos partidos políticos polarizados, notadamente, entre, o PMDB e o PFL. Além disso, foi após a abertura democrática que começaram a surgir novos atores no cenário marcado por oligarquias ligadas a partidos de centro-direita. Fica ainda, evidente, que as coligações partidárias feitas para ganharem as eleições não representam coerências ideológicas e programáticas, tendo como resultado uma descontinuidade de programas de governo (SILVA, 1994; AGUIAR, 1995; CARREIRÃO, 2006, 2008; SELL, BORBA, 2006).

Mesmo representando um embrião no processo de participação da sociedade civil, as associações de municípios e os fóruns de desenvolvimento regional tiveram participação ativa

nos bastidores do desenvolvimento regional catarinense, apesar de nem sempre serem ouvidas, justamente, em função, de não representarem interesses políticos (MARQUES, 2001, 2003; BIRKNER, 2005; GOEDERT, 2005; DAMO, 2006; BUTZKE, 2007).

Finalmente, observou-se que o planejamento e a internalização de uma dimensão socioambiental do Estado residem sob os aspectos preservacionistas e pouco atuantes no sentido de um verdadeiro desvelamento dos problemas ambientais ocorridos em Santa Catarina. Praticamente, todos os programas de governo, até o final do período Amin, apontavam para a necessidade da preservação ambiental. No entanto, as medidas foram paliativas, de curto prazo, de caráter gerencialista e não impulsionaram uma efetiva mudança de paradigmas e incorporação da variável socioambiental no sistema de planejamento catarinense. As instâncias estaduais responsáveis pela temática sempre estiveram alojados em órgãos do setor econômico e quando assumiam independência, direcionavam suas ações do ponto de vista economicista (MASSIGNAM, 1995; RAUD, 1996; LENZI, 2000, 2007; VIEIRA, 2002; VIEIRA; CUNHA 2002; BORINELLI, 2007; BUTZKE; THEIS, 2007; VIEIRA; CAZELLA; CERDAN, 2010).

Apesar de seu caráter introdutório e histórico-descritivo, o capítulo buscou apresentar as principais características do sistema de planejamento do desenvolvimento catarinense, que será de grande utilidade, para a compreensão, no próximo capítulo, das dinâmicas territoriais de desenvolvimento coordenadas pelo Governo de Luiz Henrique da Silveria, no período correspondente ao estudo de caso desta tese, ou seja, os dois últimos mandatos (2003 a 2010).

## **CAPÍTULO IV: DA DESCENTRALIZAÇÃO À REGIONALIZAÇÃO: UMA PROPOSTA DE PLANEJAMENTO TERRITORIALIZADO?**

O presente capítulo contém uma reconstituição da trajetória de consolidação do novo sistema de planejamento do desenvolvimento catarinense, tendo em vista uma reflexão crítica sobre os avanços e impasses que caracterizam a compreensão do processo de descentralização administrativa em curso, por meio das **Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional (SDRs)**. Para atingir o objetivo proposto, o capítulo está dividido em 05 (cinco) itens.

O primeiro tópico refere-se ao contexto do surgimento da figura política do governador Luiz Henrique da Silveira o que possibilitou, por meio de alianças partidárias, sua vitória nas eleições de 2003 e 2007. Seu principal trunfo foi convencer os eleitores de que a reestruturação, a descentralização administrativa e a regionalização, por meio das SDRs, impulsionariam fortemente o desenvolvimento regional do Estado.

Já o segundo refere-se à dinâmica de criação das SDRs, que se coadunam com as Leis Complementares (LC) que introduziram os **Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR)** e o **Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD)**. Discute-se, ainda o contexto em que surgiram as reformas administrativas e os projetos **MasterPlan** e **Meu Lugar**, levando em conta os termos do debate sobre o papel dos atores políticos na composição das SDRs e dos CDRs, bem como a reeleição de LHS.

Na sequência, o texto reúne dados que permitem uma imagem mais nítida do combate ao êxodo rural e ao aprofundamento da descentralização. Além da avaliação dos Planos **de Desenvolvimento Regional (PDRs)**, a análise contempla a 3ª reforma administrativa, que ampliou para 36 (trinta e seis) o número de SDRs e CDRs, aumentando o número de cargos e reestruturando as Secretarias de Desenvolvimento. A partir de avaliações realizadas pelo governo, foram constatadas algumas deficiências organizacionais no sistema de descentralização. Em 2009, ocorreram as eleições para governador, sendo eleito o candidato do governo, dando continuidade ao mesmo grupo político no executivo catarinense para o próximo quadriênio.

Finalmente, serão discutidas as políticas de desenvolvimento territorial que foram colocadas em prática no período compreendido entre os dois governos de LHS (2003-2006; 2007-2010). O primeiro deles, o Master Plan, foi elaborado na tentativa de identificar os

principais fatores limitantes do desenvolvimento econômico do Estado. Posteriormente, por meio de uma parceria com o PNUD, foi elaborado o Projeto Meu Lugar. Dentre os principais objetivos do projeto estavam incluídos a elaboração dos PDRs das SDRs e do aprofundamento da proposta de descentralização no Estado. Finalmente, a partir da 2ª reforma administrativa, foi elaborado o PCD. Seu objetivo geral era propor diretrizes de ação para o Estado até 2015, contemplando a integração das dimensões socioeconômica, sociopolítica e socioambiental.

#### **4.1 Das eleições de 2002 à concepção do Plano 15**

No Brasil, desde o final dos anos 1960, já existia certa movimentação em prol de uma maior abertura democrática. Neste contexto, participantes do movimento estudantil, além de militantes políticos, intelectuais e profissionais liberais, dentre outros, que já faziam parte do Movimento Democrático Brasileiro, o MDB, juntaram-se, em janeiro de 1980, ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro, o PMDB. Foi neste contexto sociopolítico que surgiu a figura pública do governador Luiz Henrique da Silveira (LHS)<sup>124</sup>.

Desde os anos 1980, LHS tornou-se bastante conhecido, não somente no meio político catarinense, mas, também, no cenário político nacional, atuando por várias legislaturas como deputado, tendo sido deputado constituinte, na elaboração da CF/88 e, por um curto período, presidente nacional do PMDB. Desde o início de sua carreira política, LHS cultivava o desejo de alcançar o governo do Estado, e disputar a eleição contra seu principal adversário político, o ex-governador Esperidião Amin<sup>125</sup>.

Assim, para disputar a campanha eleitoral ao governo do Estado, em 2002, LHS foi, finalmente, escolhido na convenção do PMDB catarinense como candidato à eleição contra o governador Amin, que buscava sua reeleição e um terceiro mandato como governador.

---

<sup>124</sup> Com mais de 40 anos de atividade política, sua militância iniciou-se no movimento estudantil, nos anos 1960, na UFSC. Após isto, LHS foi deputado estadual de 1973 a 1975; duas vezes prefeito de Joinville (de 1977 a 1983 e, depois de 1997 a 2000); deputado federal de 1975 a 1977 e de 1983 a 1997 e governou Santa Catarina de 2002 até 2010, tendo sido o primeiro governador reeleito no Estado. De 1987 a 1988, foi ministro da ciência e tecnologia no governo do presidente José Sarney e, presidente nacional do PMDB de 1993 a 1995. Atualmente LHS cumpre o seu 12º mandato consecutivo, como senador, com mandato até 2019. Fonte: Senado Federal. Disponível em <https://www.senado.gov.br/senadores/dinamico/paginst/senador5002a.asp>. Acessado em 25/01/2012.

<sup>125</sup> Esperidião Amin havia sido governador do Estado entre 1983-1987 e 1999-2003.

Contando com poucos recursos financeiros e deficiente estrutura partidária (apesar de o PMDB ser o maior partido do Estado, estava há quatro anos longe do poder executivo), Luiz Henrique conseguiu chegar ao 2º turno das eleições. No 1º turno, mesmo contando com a vantagem de estar no governo, Amin não conseguiu o coeficiente eleitoral para vencer LHS, obtendo 36,9% dos votos, contra 27,8% da votação de LHS. Entretanto, no 2º turno, Luiz Henrique foi eleito governador com 50,34% dos votos, contra 49,66% dos sufrágios obtidos pelo governador Esperidião Amin, uma diferença de 0.68%<sup>126</sup>.

Fato que chama a atenção, nesse pleito, foram as doações financeiras feitas por pessoas jurídicas para a campanha de LHS. Segundo dados apresentados ao Tribunal Regional do Estado (TRE), o candidato do PMDB havia arrecadado, aproximadamente, R\$ 2,4 milhões de reais para a campanha, enquanto Esperidião Amin havia recebido donativos próximos R\$ 3,7 milhões<sup>127</sup>. O quadro abaixo apresenta os 10 (dez) maiores financiadores da campanha dos candidatos ao governo, em 2002.

|           | <b>Luiz Henrique da Silveira</b> | <b>Esperidião Amin</b>      |
|-----------|----------------------------------|-----------------------------|
| <b>1</b>  | <b>Embraco</b>                   | Tractebel Sul S.A.          |
| <b>2</b>  | <b>Vega Engenharia Ambiental</b> | <b>Weg S.A.</b>             |
| <b>3</b>  | Tubos e Conexões Tigre           | Cia. Brasileira de Alumínio |
| <b>4</b>  | Docol Metais Sanitários          | Votorantin Finanças         |
| <b>5</b>  | <b>Weg Indústrias</b>            | <b>Vega do Sul</b>          |
| <b>6</b>  | Bunge Alimentos                  | Pavibrás                    |
| <b>7</b>  | Companhia de Bebidas AMBEV       | Hidrogel                    |
| <b>8</b>  | Klabin S.A.                      | <b>Embraco</b>              |
| <b>9</b>  | Planicontrol                     | Avenida Gráfica             |
| <b>10</b> | Wetzel S.A                       | Floripark Empreendimentos   |

**Quadro 06 - 10 maiores empresas doadoras nas eleições ao governo em 2002**

Fonte: TSE. Disponível em [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). Acessado em 25/01/2012.

Elaborado pelo autor.

Além do fato do candidato derrotado ter recebido maiores doações, o quadro mostra que, entre os 10 (dez) maiores doadores de campanha, 03 (três) deles contribuíram com ambos os candidatos. Além disto, praticamente, os maiores financiadores de campanha fazem parte

<sup>126</sup> Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC). Disponível em <http://www.tre-sc.gov.br/site/principal/> Acessado em 25/01/2012.

<sup>127</sup> Fonte: Jornal A Notícia (Política) – Edição 08/12/2002. Disponível em [www.an.com.br/2002/dez/08/0pot.htm](http://www.an.com.br/2002/dez/08/0pot.htm) Acessado em 25/01/2012.

dos maiores grupos empresariais catarinenses, seja no setor industrial, comercial ou na prestação de serviços, como é o caso da Tractebel<sup>128</sup>, que atua no setor energético. Estes indicadores reforçam a hipótese do poder de barganha do empresariado e sua estreita relação com a política e, notadamente, com os políticos.

Ainda, nessa campanha, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que fazia parte do governo de Esperidião Amin, até a metade de 2002, aliou-se ao PMDB, pouco antes da campanha, na coligação **Por toda Santa Catarina**. O apoio do Partido dos Trabalhadores (PT) veio somente no 2º turno, por ordem da executiva nacional do partido. Segundo Carreirão (2008, p. 225), “[...] a campanha do candidato peemedebista, especialmente no 2º turno, parece ter conseguido convencer muitos eleitores [...] de que ele poderia fazer mais pelo Estado do que Amin estava fazendo”.

O discurso eleitoral de LHS estava focado no combate às oligarquias, nas práticas conservadoras de reprodução política, na centralização das decisões na capital e, principalmente, no êxodo rural e na litoralização do Estado<sup>129</sup>. Fazer acreditar que a centralização das decisões políticas na capital era um dos principais entraves ao desenvolvimento de Santa Catarina, foi o pano de fundo da sua campanha. A descentralização administrativa do Estado aparecia como o principal impulso que daria um novo salto ao desenvolvimento catarinense (PLANO 15, 2002).

Foi no centro deste debate que surgiu o **Plano 15 - Por toda Santa Catarina**. Este plano de campanha, além de fazer alusão ao número de registro do PMDB junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), continha 15 (quinze)<sup>130</sup> propostas para colocar em prática o discurso eleitoral.

Segundo o Plano, o Estado de Santa Catarina seria reestruturado em 04 (quatro) linhas básicas: descentralização, municipalização, prioridade social e modernização tecnológica. Cada linha básica correspondia a uma das propostas da campanha: i) descentralização: seria fundamentada nas Secretarias e nos CDR; ii) municipalização: o Estado seria o planejador e o

---

<sup>128</sup> Disponível em <http://tractebel.investor-relations.com.br/>. Acessado em 27/01/2012.

<sup>129</sup> Entre os anos de 1991 e 2000 a população urbana havia crescido 8,11%, maior que a média nacional de 5,66%, durante o mesmo período. Fonte: IBGE. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/> Acessado em 27/01/2012.

<sup>130</sup> As propostas foram divididas no Plano 15 como prioridades de governo: 1) desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda; 2) desenvolvimento rural e pesqueiro; 3) desenvolvimento tecnológico; 4) desenvolvimento urbano e habitação popular; 5) educação; 6) cultura; 7) saúde; 8) esportes; 9) bem estar social; 10) saneamento básico e meio ambiente; 11) modernização do Estado e servidor público; 12) organização de lazer e turismo; 13) segurança pública; 14) energia; 15) transportes e obras. (PLANO 15, 2002).

coordenador das ações, e o município, o executor; iii) prioridade social: dividida em áreas prioritárias como habitação, saneamento e meio ambiente, atendimento ao menor, adolescente e idoso; saúde preventiva, etc; e iv) modernização tecnológica: implantação de recursos de tecnologia da informação (PLANO 15, 2002).

De uma forma geral, a concepção do plano de governo representava, em grande medida, a experiência de LHS na gestão pública. Quando prefeito de Joinville (a maior cidade do Estado), em sua segunda gestão (1997-2000), a cidade foi dividida em 14 regiões, transformadas em subprefeituras. O modelo de gestão pública e divisão territorial adotado por alguns países europeus como Itália, França, Suíça e Alemanha serviram, segundo o Plano 15 (2002), como exemplos de descentralização administrativa e regionalização para Santa Catarina. Outro ponto a ser levado em consideração é o de que o formato político-administrativo do país, fundamentado no pacto federativo, não poderia admitir tal modelo de administração para níveis federados, como os Estados e municípios, já discutido no 2º capítulo.

Outra característica está relacionada, diretamente, com o perfil programático do PMDB. Nos meados dos anos 1980, o partido estava ligado às comunidades de base com forte participação da sociedade civil nas decisões do Estado (tais como o orçamento participativo<sup>131</sup>). Desde sua refundação, o PMDB mantinha oposição aos partidos conservadores e de centro-direita, preconizava a interiorização das ações do governo, mantinha programas voltados à população de baixa renda e estimulava a participação da sociedade, em função do contexto criado pela abertura democrática<sup>132</sup>. No entanto, com o passar dos anos e com a manutenção de grupos de poder na executiva do partido, o PMDB foi perdendo a coerência programática e ideológica, submetendo-se e construindo alianças com partidos de centro-direita, o que o levou a modificar, totalmente, seu perfil de gestão pública, não somente em Santa Catarina, mas em todo o Brasil.

Apesar de a gênese do Plano 15, em grande medida, ter sido elaborada pela própria experiência em gestão pública de LHS, a lógica da descentralização, da regionalização e do

---

<sup>131</sup> Inicialmente, o orçamento participativo estava ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT), por meio das primeiras experiências nos Estados do Rio Grande do Sul e São Paulo. Atualmente, outros partidos políticos utilizam este recurso no seu sistema de planejamento. A gestão de Dirceu Carneiro (1977-1982), do PMDB, na prefeitura de Lages, já contava com a participação da população em relação ao orçamento municipal. Este assunto encontra-se melhor discutido em Silva (1994).

<sup>132</sup> Em Santa Catarina, já na primeira gestão, o PMDB aliou-se a partidos de centro como o Partido Liberal, para conseguir a maioria dos votos na Assembleia Legislativa.



recorte territorial faz parte de um ideário bastante conhecido pelo liberalismo, já há muitos anos. Se por um lado, políticas de descentralização, dizem representar um desenvolvimento local mais próximo da população, por outro lado, podem ocultar a retirada do Estado de suas funções básicas (DOWBOR, 1992; PECQUEUR, 2000).

Neste ideário, o PSDB, principal aliado do PMDB na campanha de 2002, foi bem representado, mesmo não fazendo parte, naquele momento, da chapa majoritária (candidato a governador e vice-governador)<sup>133</sup>. Em nível nacional, o PSDB, na época partido do presidente da República Fernando Henrique Cardoso, implementou, ao longo de 08 (oito) anos de mandato (1995-1998; 1999-2002), um extenso programa de privatizações, cortes de gastos em políticas sociais e aprofundou o processo de descentralização do País, dando maior autonomia aos Estados e municípios, em termos fiscais. No entanto, esse governo foi o responsável, também, pela introdução de programas de transferência de renda à população mais carente e pela estabilização da economia.

#### **4.2 De 2003 a 2007: as reformas administrativas**

Em Janeiro de 2003, LHS assume o Governo de Santa Catarina. Entre os principais nomes de seu secretariado em áreas estratégicas, principalmente, figuravam representantes do empresariado catarinense<sup>134</sup>.

Reafirmando que os baixos IDHs em algumas regiões do Estado eram fruto da centralização das decisões políticas na capital,<sup>135</sup> uma das primeiras ações da equipe de governo eleita foi colocar em prática o programa de campanha<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup> Na campanha de 2002, o PSDB ficou com a vaga ao senado, elegendo Leonel Pavan, ex- prefeito de Balenário Camboriú, cidade litorânea bastante conhecida, nacionalmente, para o mandato de 2003-2010.

<sup>134</sup> Para a Secretaria de Estado do Planejamento, responsável pela condução da reforma administrativa e do processo de descentralização do Estado, o cargo foi ocupado por Armando Hess de Souza, industrial têxtil da Região do Vale do Itajaí. Como Secretária-adjunta, foi nomeada Anita Pires, que pertencia ao quadro do partido, desde o MDB. Para a Secretaria de Estado da Fazenda foi nomeado Max Roberto Bornholdt, advogado tributarista da cidade de Joinville. Ele era um dos grandes interlocutores junto ao empresariado da região norte do Estado.

<sup>135</sup> A distância entre a Capital e o extremo-oeste de Santa Catarina é de, aproximadamente, 750 km e a média dos demais municípios está em 400 km de distância da capital. Fonte: DETER/SC. Disponível em: <http://www.deter.sc.gov.br/>. Acessado em 31/01/2012.

<sup>136</sup> No final de 2003, o Jornal Diário Catarinense havia pesquisado, entre as 151 promessas constantes no Plano 15, as 50 consideradas mais importantes. O governo havia cumprido 12 delas, como a instalação das SDRs, o pregão eletrônico, a recuperação de algumas áreas degradadas, a unificação das polícias civil e militar e o

O **Plano 15**, na concepção da equipe de planejamento, tinha como objetivo “[...] implantar um novo modelo de gestão e estrutura organizacional da administração pública que visasse desburocratizar, descentralizar e desconcentrar os circuitos de decisão garantindo assim a eficiência, a eficácia dos serviços públicos” (RUDNICK; MATTEDI; 2010, p. 39).

No final de janeiro de 2003, foi concluída a reestruturação e a reforma administrativa do Estado. Segundo o governo, essa reforma era necessária dentro do processo de modernização da gestão pública, em que o cerne seria uma nova regionalização do Estado, por meio de um novo recorte territorial. Segundo o Plano 15, “[...] essa regionalização fundamentar-se-á nas Secretarias e nos Conselhos de Desenvolvimento Regional. As Secretarias atuarão como agências oficiais de desenvolvimento” (PLANO 15, 2002, p. 02).

Para viabilização desse novo modelo de gestão política descentralizada, por meio do processo de regionalização e recorte territorial, o governo enviou para a Assembléia Legislativa do Estado (ALESC) o projeto de Lei Complementar nº 243/2003<sup>137</sup>, que alterava a estrutura político-administrativa e a divisão regional do Estado.

Mesmo com algumas modificações em relação ao texto original, a lei foi aprovada pela ALESC. Para isto, de um total de 40 deputados, além dos 18 votos do PMDB, o governo precisou do apoio dos 09 (nove) deputados do Partido dos Trabalhadores (PT), dos 03 (três) votos do PSDB, 02 (dois) votos do PTB e (01) do PL, para reunir o mínimo de sufrágios para a aprovação da reforma administrativa<sup>138</sup>.

Se, por um lado, as reformas administrativas podem significar a capacidade de forças políticas em modificar a supressão de formas arcaicas de gestão elas também podem significar a implementação de modelos de gestão direcionados a atender outros grupos políticos, sobre o discurso de modernização (DOWBOR, 1992).

Durante o governo de Luiz Henrique da Silveira, as 03 (três) reformas administrativas conseguiram manter o mesmo grupo político no governo durante 02 (duas) gestões. Esse grupo conseguiu eleger, no último pleito eleitoral para o governo, em 2010, o Senador Raimundo Colombo, do partido Democratas.

---

adiamento da privatização do Banco do Estado de Santa Catarina. Fonte: SCGÁS. Disponível em [www.scgas.com.br/noticia/indes/idse/0/id/1309?dt\\_ini=&dt\\_fim=](http://www.scgas.com.br/noticia/indes/idse/0/id/1309?dt_ini=&dt_fim=) Acessado em 04/01/2012.

<sup>137</sup> Lei Complementar nº 243 de 30/01/2003 - Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo. Fonte: ALESC. Disponível em <https://www.alesc.sc.gov.br>. Acessado em 03/02/2012.

<sup>138</sup> Fonte: Jornal A Gazeta Mercantil. Disponível em <http://noticias.terra.com.br/eleicoes/interna/0,,OI64985-EI545,00.html>. Acessado em 05/01/2012.

Em 2003, a primeira reforma administrativa foi organizada em dois níveis: setorial e regional. Em nível setorial, as Secretarias de Estado centrais (localizadas em Florianópolis) seriam as responsáveis pela normatização, formulação, análise e controle das políticas públicas e sociais do Estado, além de coordenar e dar suporte técnico às SDRs. Elas teriam, também, a função de impulsionar a descentralização por meio da desconcentração das ações do Estado.

Na dimensão regional, as principais representantes são as SDRs, com a missão de coordenar e executar as políticas públicas, dentro do discurso de aproximar o cidadão do Estado/governo, por meio dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR), criados na mesma LC nº 243/2003.

Tanto as Secretarias setoriais, como as SDRs, teriam seus programas e projetos incluídos nas metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e seriam financiados por meio de recursos consignados no orçamento do Estado, a fim de garantir a execução das políticas públicas. Além disto, elas garantiriam as obrigações contidas na CF/88 de implementar e gerenciar as políticas sociais de Estado.

Após a primeira reforma administrativa, ocorreram duas outras reorganizações: uma em 2005, ainda no mesmo mandato, aumentando de 29 (vinte e nove) para 30 (trinta) o número de SDRs, e outra em 2007, no primeiro ano do segundo mandato, ampliando para 36 (trinta e seis) o número de Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional.

Além da regionalização e do recorte territorial, as reformas administrativas estavam no bojo de três planos de desenvolvimento, a começar pelos programas **MasterPlan** e **Projeto Meu Lugar**, em 2004 e pelo **PCD-2015**, que havia sido aprovado na 2ª reforma administrativa em 2005<sup>139</sup>. Por meio das reformas, “[...] o governador construiu uma forte rede político-partidária que lhe permitiu aprovar as Leis que garantiram a Reforma Administrativa em SC e consolidar um projeto político de ampliação do poderio do Executivo” (FILIPPIM; ABRUCIO, 2010, p. 219).

---

<sup>139</sup> Mesmo sendo aprovado, por meio da Lei Complementar nº 284/2005, o PCD-2015 foi posto em prática somente em 2006, no ano da campanha à reeleição. Este plano serviu, ao mesmo tempo, como proposta de governo e discurso de campanha, por encampar a discussão do desenvolvimento territorial sustentável no **Plano 15 – A mudança continua**, do segundo governo de Luiz Henrique da Silveira (2007-2010). (PLANO 15 – A mudança continua, 2006).

O quadro abaixo, apresenta a síntese das 03 (três) reformas administrativas ocorridas entre os dois mandatos de Luiz Henrique no governo de Santa Catarina (2003-2006; 2007-2010).

| <b>Data</b> | <b>Lei Complementar</b> | <b>Objetivo Central</b>   | <b>SDRs</b>    |
|-------------|-------------------------|---|----------------|
| 30/01/2003  | <b>LC nº. 243/2003</b>  | Estabelecer nova estrutura administrativa do Poder Executivo, implantação, descentralização e regionalização da estrutura administrativa do Estado. A execução das atividades será de forma descentralizada e desconcentrada, ficando as SDRs responsáveis pela execução das políticas. As secretarias setoriais serão responsáveis pelo gerenciamento das políticas e por dar suporte às SDRs. Instituir os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR) em cada SDR e criar o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional (DESENVESC). | <b>29 SDRs</b> |
| 28/02/2005  | <b>LC nº. 284/2005</b>  | Reestabelecer um novo modelo de gestão; criação de mais uma Secretaria de Desenvolvimento Regional; alteração da estrutura das SDRs que passaram a ser divididas em mesorregionais e microrregionais com estruturas diferenciadas; aumento dos cargos de confiança e alteração da estrutura organizacional. Aprovação do Plano Catarinense de Desenvolvimento – PCD-2015.   | <b>30 SDRs</b> |
| 07/05/2007  | <b>LC nº. 381/2007</b>  | Realizar uma reforma administrativa aumentando o número de SDRs, alterar a estrutura funcional das SDRs e modificação da gestão de fundos estaduais.  | <b>36 SDRs</b> |

**Quadro 07 – Reformas administrativas durante as gestões de LHS (2003-2010)**

Nota: adaptado de Filippim; Abrucio (2010, p.220). Fonte: <https://www.alesc.sc.gov.br/> Acessado em 03/02/2012.

#### **4.2.1 As SDRs: promotoras de (des)centralização**

Desde a campanha eleitoral, a principal ferramenta de gestão do processo de descentralização e regionalização do território catarinense seriam as SDRs. Elas foram consideradas como o eixo norteador para o planejamento do Estado. No bojo da reestruturação de 2003, além da alteração da estrutura administrativa, a LC nº 243/2003 criou as 29 SDRs e seus CDRs correspondentes.

Ademais das SDRs, a reestruturação administrativa catarinense passou a incorporar a descentralização não como preceito expresso, constitucionalmente, mas como ferramenta institucional, representando um modelo *top-down*, se pensado pelo quadro de governança territorial (PECQUEUR, 2000). As secretarias centrais<sup>140</sup> foram, outrossim, transformadas em setoriais, assumindo o papel de gestoras do processo de descentralização, ficando a Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPG) como a principal articuladora do processo.

Do ponto de vista concreto, o Estado passou a ter mais uma divisão/recorte territorial, em que cada uma das SDRs estava situada em uma cidade-polo, que cobria uma área de expansão, incluindo outras cidades, representando, assim, uma dimensão espacial e administrativa da SDR.

Vale lembrar que o governo do Estado não utilizou o termo territorial para designar o recorte físico das SDRs, mesmo referindo-se, em discurso, à questão da regionalização como uma das promotoras e articuladoras do capital social das regiões.

A 1ª reforma administrativa apresentando as SDRs e, conjuntamente, os CDRs modificou, igualmente, a estrutura organizacional das demais Secretarias de Estado e marcou definitivamente, a concretização de uma das principais propostas contidas no Plano 15, **a descentralização administrativa.**

A partir de fevereiro de 2003, incio-se o processo de instalação das SDRs, mesmo sem uma definição clara dos critérios utilizados no recorte espacial que resultou na nova

---

<sup>140</sup> Segundo o **Artigo 26**, Título III, Capítulo I, da **LC nº 243/2003**, a estrutura organizacional básica da administração direta compreende: I – Gabinete do Governador do Estado; II – Secretaria de Estado da Fazenda; III – Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão; IV – Secretarias de Estado Centrais: a) Secretaria de Estado da Administração; b) Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; c) Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural; d) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente; e) Secretaria de Estado da Educação e Inovação; f) Secretaria de Estado da Infraestrutura; g) Secretaria de Estado da Organização do Lazer; h) Secretaria de Estado da Saúde; e **V – 29 (vinte e nove) Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional**. Ainda no Título III, Seção IV, no **Artigo 45 da mesma LC** – dispõe que às Secretarias de Estado Centrais, **órgãos sistêmicos e normativos, formuladores de políticas em suas áreas de atuação, coordenadoras das atividades, ações, programas e projetos inter-regionais, competem: I - apoiar as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional na execução de atividades, ações, programas e projetos nas suas respectivas competências; II – formular, elaborar, coordenar, acompanhar, avaliar e controlar a execução das políticas e dos planos de desenvolvimento global e regional, nas suas respectivas competências; III – coordenar e articular o apoio do Governo do Estado aos Municípios, de forma articulada com as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional; e IV – elaborar programa voltado à desconcentração gradativa das atividades de planejamento de políticas e planos de desenvolvimento global e regional** [grifos do autor]. Fonte: ALESC. Disponível em <https://www.alesc.sc.gov.br/> Acessado em 03/02/2012.

regionalização estadual. Segundo a legislação, as SDRs seriam as responsáveis pela regionalização e pela execução orçamentária, entre outras ações de execução e fiscalização, principalmente, no que diz respeito às obras de infraestrutura e políticas públicas<sup>141</sup>.

No que diz respeito à forma pela qual foi realizada a divisão territorial/administrativa das SDRs, a FECAM havia sugerido ao governo que os limites territoriais das SDRs fossem compatibilizados com o mesmo recorte utilizado pelas associações de municípios.

No entanto, segundo Filipim e Abrucio (2010, p. 220), o governo não considerou esta hipótese, pois,

[...] ao observar a mobilização associativa pelo desenvolvimento regional de base territorial no Estado, não quis ficar sem as vantagens deste tipo de iniciativa. Ao propor o modelo das SDRs em substituição ao dos Fóruns, o governo estadual procura capitalizar, pela variável de ocupação partidária dos cargos das SDRs, o efeito político resultante desta estratégia de descentralização e regionalização. Em grande medida, a classe política hegemônica em termos partidários procurou controlar, no sentido de favorecer certa previsibilidade, o processo de articulação regional conduzido antes majoritariamente pela sociedade civil.

Assim, na investidura das SDRs, os cargos passaram a ser ocupados por “apadrinhados” nomeados pelo governador, indicados por partidos políticos, sem a necessidade de concurso

---

<sup>141</sup> Segundo o **Artigo 54**, Subseção I, da **LC nº 243/2003**, Parágrafo único, as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional atuarão como: I – motivadoras do desenvolvimento econômico e social, com ênfase para o planejamento, fomento e indução à geração de emprego e renda na região; II – executoras de atividades, ações, programas e projetos das Secretarias de Estado Centrais; III – apoiadoras dos municípios na execução de atividades, ações, programas e projetos; IV – apoiadoras da comunidade organizada, por intermédio de convênio ou de acordo; V – gerenciadoras, avaliadoras e controladoras das ações governamentais na região; e VI – articuladoras da integração com os demais organismos governamentais. **Artigo 55**. Às Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional, observado o âmbito da respectiva região, compete: I – representar o Governo do Estado no âmbito da respectiva região, bem como articular as suas ações, promovendo a integração regional dos diversos setores da administração pública; II – promover a compatibilização do planejamento regional com as metas do Governo do Estado e com as necessidades da região; III – implementar as prioridades da região, conforme definidas no Congresso Estadual de Planejamento Participativo e nas reuniões do Orçamento Regionalizado; IV – realizar a execução das atribuições finalísticas das Secretarias de Estado Centrais, mediante a coordenação destas, nos termos de decreto do Chefe do Poder Executivo; V – participar da elaboração de projetos e programas a cargo de órgãos estaduais e que se relacionem especificamente com o desenvolvimento da região; VI – elaborar o respectivo regimento interno, resguardando as particularidades regionais e sazonais; VII – participar da elaboração de projetos, programas e ações a cargo de órgãos estaduais que se relacionem especificamente com o desenvolvimento da região; VIII – colaborar na sistematização das propostas formuladas no Congresso Estadual do Planejamento Participativo e nas audiências do Orçamento Regionalizado; IX – coordenar a execução ou executar as obras e serviços no âmbito da respectiva região de abrangência; X – coordenar as ações de desenvolvimento regional que lhe são afetas; e XI – apoiar o desenvolvimento municipal. [grifos do autor] Fonte: ALESC. Disponível em <https://www.alesc.sc.gov.br/> Acessado em 03/02/2012.

público ou processo seletivo<sup>142</sup>. O restante das funções, consideradas de Estado, foram ocupadas por servidores públicos das secretarias setoriais que desenvolveriam as atividades correspondentes à sua função de origem, nas SDRs.

Vale lembrar, que assim como não se percebeu clareza nos critérios utilizados pelo governo na definição dos recortes territoriais das SDRs, o mesmo aconteceu com a escolha dos nomes utilizados para o preenchimento das aproximadamente 377 vagas abertas pelas SDRs. O quadro 07 (sete) relaciona a quantidade e os cargos abertos nas 29 (vinte e nove) SDRs, criadas na 1ª reforma administrativa.

| <b>DENOMINAÇÃO DO CARGO</b>                               | <b>Nº de Cargos</b> |
|---|---------------------|
| Secretário de Desenvolvimento Regional                    | 29                  |
| Secretário Adjunto  | 29                  |
| Consultor Jurídico  | 29                  |
| Assessor para a Juventude                                 | 29                  |
| Oficial de Gabinete                                       | 29                  |
| <b>Assessoria das SDRs</b>                                | <b>29</b>           |
| Gerente da Administração                                  | 29                  |
| Gerente do Planejamento, Orçamento e Gestão               | 29                  |
| Gerente do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente | 29                  |
| Gerente da Organização do Lazer                           | 29                  |
| Gerente da Educação e Inovação                            | 29                  |
| Gerente da Saúde  | 29                  |
| Gerente da Agricultura e Pesca                            | 29                  |
| Gerente da Infra-estrutura                                | 29                  |
| <b>Total</b>  | <b>377</b>          |

**Quadro 08 - Funções e número de cargos comissionado-nomeados nas SDRs pela LC nº 243/2003**

Fonte: Anexo VIII da LC nº 243/2003, pág. 73. Disponível em [www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br). Acessado em 04/02/2012.

Em relação aos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs), sua tarefa seria a de fazer a ponte entre os municípios e as SDRs, trazendo, por meio dos conselheiros regionais, as demandas dos municípios<sup>143</sup>. No entanto, a forma pela qual os conselheiros foram escolhidos

<sup>142</sup> Esses cargos correspondem, geralmente, a posições gerenciais ou de direção e, no caso de servidores públicos de carreira que foram nomeados para essas funções, passaram a perceber gratificações salariais.

<sup>143</sup> **LC nº 243/2003**, Sessão V, SUBSEÇÃO III, Dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, em seu Art.º 57, os Conselhos de Desenvolvimento Regional terão a seguinte composição: I – membros natos: a) o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional; b) todos os **Prefeitos** da região de abrangência; c) todos os Presidentes de Câmara de Vereadores da região de abrangência; e II – **representantes dos segmentos sócio-culturais**,

deixam alguns questionamentos, principalmente, sobre a eficácia e efetividade da representação da sociedade civil nas suas deliberações, em função da paridade de representação. Os municípios são representados pelo Prefeito, Presidente da Câmara de Vereadores e 02 (dois) representantes da sociedade civil, de escolha do Secretário Regional, também sem critérios definidos. O Secretário Regional é o presidente nato do CDR.

Segundo a LC nº 243/2003, o CDR deve ser assessorado por comitês temáticos, com a função de avaliar a qualidade técnica e a viabilidade das proposições feitas pelos conselheiros. No entanto, a legislação, mesmo indicando os comitês, não previu orçamento para a contratação de técnicos para essas áreas e não foi encontrado junto à SPG qualquer informação referente à composição destes comitês.

Apesar de o CDR ser de caráter deliberativo, ele não se encaixa, perfeitamente, no que diz respeito à questão representativa e, muito menos, como um modelo de democracia participativa. Primeiro, porque as proposições não são provindas de um debate público realizado com a população e, segundo, pela forte presença do Estado com a participação de prefeitos e vereadores. Assim, segundo Goedert (2005, p. 376),

[...] em muitas regiões o trabalho ficou prejudicado pelo não reconhecimento do Conselho como um órgão de representatividade dos interesses da região, pois as SDRs não foram constituídas e articuladas pelas bases [...] e nem se respeitou a divisão geopolítica já existente no Estado [...].

---

**sócio-políticos, sócio-ambientais e sócio-econômicos mais expressivos da região**, assegurando a representatividade empresarial e dos trabalhadores, **definidos por decreto do Chefe do Poder Executivo**. §1º Aos Conselhos compete: I – apoiar a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional na elaboração do planejamento regional; II – opinar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento econômico, científico e tecnológico elaborados pelas Secretarias de Estado Centrais; III – emitir parecer, quando solicitado pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, sobre projetos que requeiram decisão do Chefe do Poder Executivo para efeito de execução; IV – auxiliar na decisão quanto à liberação de recursos estaduais para aplicação em projetos de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico; V – assessorar o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional na coordenação do inter-relacionamento dos setores público, privado e comunidade científica e tecnológica; VI – orientar e apoiar a localização racional de novos estabelecimentos industriais na região; VII – incentivar planos e projetos de racionalização de empreendimentos industriais em atividade na região; e VIII – promover, de forma articulada com o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, o engajamento e a participação das comunidades em todas as dimensões do processo decisório, em especial o Congresso Estadual do Planejamento Participativo. §2º Os Conselhos de Desenvolvimento Regional reunir-se-ão ordinariamente, em assembléia, a cada quinze dias, obedecendo ao rodízio de Municípios para a sua realização. §3º Decreto do Chefe do Poder Executivo disciplinará o funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento Regional. §4º Sempre que possível, e priorizando o atendimento a questões urgentes e relevantes, o Governador do Estado ou seu Vice far-se-á presente nas reuniões dos Conselhos. [grifo do autor] Disponível em <http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp> Acessado em 04/02/2012.



É fato singular na teoria sociopolítica sobre democracia e participação que prefeitos e vereadores, no caso brasileiro, não correspondem necessária e exatamente, ao que se pode chamar de representantes da sociedade civil, apesar de estarem respaldados pelo voto dos eleitores que, de certa forma, os legitima em suas funções (executivas, no caso dos prefeitos e, legislativas, no caso dos presidentes das câmaras municipais de vereadores).

Neste sentido, o CDR está mais ligado à criação institucional por parte do Estado, via legislação, atuando como legitimador das decisões propostas a SDR do que representando o elo entre o Estado e a sociedade civil catarinense.

A participação da sociedade nas decisões políticas deve ser combinada com uma estrutura representativa que permita a ampliação da capacidade de controle da sociedade sobre os seus representantes (MIGUEL, 2005). A partir do momento em que isto deixa de acontecer e os representantes deixam de atuar, politicamente, em favor dos representados, (absorvidos pelo Estado em cargos ou funções remuneradas) o conselho perde sua essência, deixando questionamentos a serem respondidos sobre a sua utilidade e, mais profundamente, legitimidade (PATEMAN, 1992).

O aprendizado coletivo da sociedade civil brasileira, principalmente, após a CF/88, considerada bastante progressista por muitos países de regimes democráticos, tem evoluído. Experiências como o orçamento participativo e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) no Estado do Rio Grande do Sul, os movimentos sociais e os debates em prol de uma sociedade mais justa e igualitária, que envola uma menor discrepância entre as regiões, têm sido cada vez mais profícuos. Por parte do governo federal, projetos específicos – ao exemplo dos Territórios da Cidadania<sup>144</sup> em áreas rurais, – têm se apresentado como bom exemplo de experiências neste campo (FAVARETTO, 2010).

No entanto, mesmo em regimes democráticos, o Estado influencia na condução das formas de representação, sendo necessário, cada vez mais, um aperfeiçoamento sobre os meios e as formas de que a sociedade civil dispõe para tomadas de decisão, principalmente no que tange ao desenvolvimento territorial. A própria ciência regional, como discutida no 1º Capítulo, tem chamado a atenção para este ponto como uma das lacunas a serem superadas sob o ponto de vista teórico e empírico na tentativa de construir modelos de análise mais abrangentes (PECQUEUR; PEYRACHE-GADEAU, 2010).

---

<sup>144</sup> Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>  
Acessado em 05/02/2012.

Ainda, em 2003, com a reestruturação do organograma das Secretarias de Estado centrais, foi realizada a integração de alguns setores. A Secretaria da Família e do Meio Ambiente, no governo Esperidião Amin, foi transformada em Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente (SDS), continuando a abrigar os órgãos de gestão ambiental do Estado. Apesar das SDRs estarem habilitadas para desenvolverem ações nesta área, a SDS acabou ficando responsável pela gestão ambiental, juntamente com a FATMA e a SDS. A Secretaria de Planejamento, SPG, ficou com o controle e a gestão das SDRs e, em certa medida, do desenvolvimento urbano, que historicamente contou com uma diretoria específica neste setor.

#### **4.2.2 A segunda reforma administrativa**

Em novembro de 2004, a Secretaria de Estado do Planejamento realizou Seminário de Modernização e Fortalecimento da Gestão Pública. Reunindo técnicos vinculados à área de planejamento, orçamento e gestão de praticamente, todas as Secretarias centrais, o evento foi transmitido para todas as 29 SDRs. A intenção do governo era se articular em torno de mais uma proposta de reestruturação do Estado, de forma a aprofundar o processo de descentralização iniciado em 2003, ou seja, uma 2ª reforma administrativa.

Uma das inovações desta 2ª reforma administrativa, em relação à primeira reestruturação, está na forma como aquela foi planejada. Para isto, foi criado um grupo de trabalho coordenado pela SPG, denominado *Cícerus*. O grupo era formado, basicamente, pelos que participaram do encontro realizado em 2004. No contexto de reformas administrativas, bastante vivenciadas pelo Estado brasileiro, a opção por critérios técnicos parece proporcionar um clima de credibilidade às mudanças que são realizadas, no fundo, para atender critérios políticos ou personalistas.

Segundo o relatório apresentado pelo grupo técnico ao governador, o Estado de Santa Catarina apresentaria três tipos de limitações a serem enfrentadas em relação ao desenvolvimento econômico e que estariam associados entre si. O **primeiro** entrave estaria relacionado aos **recursos humanos**, envolvendo a qualificação dos servidores públicos e a estruturação de carreiras. O **segundo** envolveria a produção e o gerenciamento de **informações**. Segundo a equipe, a ausência da memória administrativa impossibilitava a avaliação das políticas governamentais, até então. Finalmente, o **terceiro** boqueio estaria

relacionado, diretamente, aos dois primeiros: a dificuldade de traçar uma política definida do planejamento catarinense seria resultante da baixa qualificação e da falta de carreira estruturada dos servidores públicos e da ausência de indicadores fiáveis que possibilitariam a análise adequada do sistema de planejamento do Estado (CÍCERUS, 2005) <sup>145</sup>.

Os apontamentos deste relatório ajudaram a construir o projeto de Lei Complementar nº 284/2005<sup>146</sup>. Esta LC marcou, ainda na primeira gestão do governo, o aprofundamento do processo de descentralização em Santa Catarina. Foi criada mais uma SDR (Dionísio Cerqueira) na região do extremo-oeste, totalizando 30 (trinta) SDRs.

Segundo dados levantados por Butzke e Theis (2011) junto ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC), entre os anos de 2004 e 2008, as SDRs aumentaram aproximadamente 95,68% o valor de suas despesas de custeio, praticamente o dobro em quatro anos.

Além disto, Santa Catarina passou por uma nova reestruturação administrativa, em pouco menos de 03 (três) anos. Assim como a LC nº 243/2003, esta LC nº 284/2005 também foi aprovada pelos deputados estaduais, mais facilmente que a primeira, pois, agora, o governo contava com o apoio da maioria dos parlamentares.

Do ponto de vista político-partidário, a reestruturação promovida pela LC nº 284/2005 pode ser traduzida, não como mudança do sistema de planejamento estratégico do Estado, já que não envolvia a mudança de governo, mas sim, no contexto de campanha eleitoral, em 2006.

A reestruturação ocorrida em 2005 não alterou, profundamente, o rumo do processo de descentralização e regionalização do Estado. A falta de critérios técnicos no recorte e na divisão territorial, assim como os critérios para o preenchimento de cargos continuou sendo obscura, aumentando, cada vez mais, o coeficiente político-partidário nas tomadas de decisões.

Em relação à administração pública, as secretarias setoriais tiveram seu quadro de responsabilidades aumentado, assim como as SDRs<sup>147</sup>. Outros elementos a serem

---

<sup>145</sup> O PLAMEG I, (1961-1965), ou seja, mais de 40 (quarenta) anos antes, realizou uma análise bastante parecida, com o apoio da FIESC e havia chegado, praticamente, às mesmas conclusões, obviamente, com certas limitações impostas por ferramentas tecnológicas de sistemas de informação não existentes, na época (SCHMITZ, 1985).

<sup>146</sup> Disponível em <http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>. Acessado em 06/02/2012.

<sup>147</sup> Conforme a LC nº 284/2005, Capítulo I, Art. 2º A estrutura está organizada em dois níveis: I – o **nível Setorial**, assentado em uma estrutura ágil e flexível, compreendendo as Secretarias Setoriais, as quais terão o papel de formular, normatizar e controlar as políticas públicas do Estado, específicas de suas áreas de atuação, e as entidades da Administração Indireta do Estado; e II – o **nível de Desenvolvimento Regional**, assentado em

considerados, nesta segunda reforma, foram a criação do **Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD)** e dos **Planos de Desenvolvimento Regionais (PDRs)**, além do FUNDOSOCIAL<sup>148</sup>, destinado a financiar programas e ações de inclusão e promoção social.

Além do aumento do número de SDRs, elas foram subdivididas em **Mesorregionais e Microrregionais**<sup>149</sup>, sofrendo modificações nas estruturas e no aumento de cargos comissionados. Segundo Marcon (2009, p. 240), “[...] diante da inexistência de critérios técnicos para tal classificação podemos inferir que talvez tenham levado em conta o critério demográfico, uma vez que as cidades mais populosas do Estado foram escolhidas para sede das SDRs mesorregionais”. No entanto, Marcon (2009) chama a atenção para o fato de que a SDR de Joaçaba, que contava com 24.066 habitantes, também havia sido classificada como Mesorregional, refutando a hipótese de que o critério principal utilizado seria o censo demográfico do IBGE de 2000.

O quadro 08 (oito) apresenta o novo quantitativo de cargos e suas funções, ficando claro o aumento de vagas e diferenciação de estruturas entre as Mesorregionais e as Microrregionais.

| SDR MICRORREGIONAL      |       | SDR MESORREGIONAL       |       |
|-------------------------|-------|-------------------------|-------|
| DENOMINAÇÃO DO CARGO    | Vagas | DENOMINAÇÃO DO CARGO    | Vagas |
| GABINETE DO SECRETÁRIO  |       | GABINETE DO SECRETÁRIO  |       |
| Oficial de Gabinete     | 22    | Oficial de Gabinete     | 8     |
| Assessor de Comunicação | 22    | Assessor de Comunicação | 8     |

uma força-tarefa típica, compreendendo as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, **as quais terão o papel de coordenar e executar as políticas públicas do Estado nas suas respectivas regiões**, e as estruturas descentralizadas da Administração Indireta do Estado [grifo do autor]. Disponível em [www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br) acessado em 05/02/2012.

<sup>148</sup> O FUNDOSOCIAL foi criado pela LC nº 13.334/2005 de 28/02/2005. O título dizia que o fundo seria “destinado a financiar programas de apoio à inclusão e promoção social, na forma do art. 204 da Constituição Federal”. Segundo o Artigo 9 da referida Lei Complementar, empresários em dívida ativa com o Estado até 31 de Julho de 2004, poderiam solver suas pendências com descontos que chegavam em até a 47,50% do saldo devedor, transferido o restante da dívida ao fundo. Disponível em [www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br) Acessado em 05/02/2012.

<sup>149</sup> Conforme a LC nº 284/2005, Art. 75, § 1º Ficam classificadas como **Mesorregional** as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional de Blumenau, Chapecó, Itajaí, Criciúma, Lages, Joaçaba, Joinville e Grande Florianópolis. § 2º Ficam classificadas como **Microrregional** as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional de Maravilha, Campos Novos, Videira, Caçador, Curitibanos, Ituporanga, Ibirama, São Joaquim, Palmitos, Dionísio Cerqueira, São Miguel d’Oeste, Xanxerê, Mafra, Rio do Sul, Tubarão, Brusque, Laguna, Araranguá, Jaraguá do Sul, Canoinhas, São Lourenço do Oeste e Concórdia. [grifo do autor]. Disponível em [www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br) acessado em 05/02/2012.

|   |            |  |            |
|---|------------|--|------------|
| Consultor Jurídico                        | 22         | Consultor Jurídico   | 8          |
| Consultor Técnico                         | 22         | Consultor Técnico  | 16         |
| <b>DIRETORIA GERAL</b>                    |            | <b>DIRETORIA GERAL</b>                                       |            |
| Diretor Geral                             | 22         | Diretor Geral  | 08         |
| Gerente de Administração e Finanças       | 22         | Gerente de Administração e Finanças                          | 08         |
| Gerente de Planejamento e Avaliação       | 22         | Gerente de Recursos Humanos                                  | 08         |
| Gerente de Tecnologia de Informação       | 22         | Gerente de Tecnologia de Informação                          | 08         |
| Gerente de Saúde                          | 22         | Gerente da Saúde   | 08         |
| Gerente de Educação, Ciência e Tecnologia | 22         | Gerente da Educação, Ciência e Tecnologia                    | 08         |
| Gerente de Programas e Ações              | 110        | Gerente de Programas e Ações                                 | 64         |
|   | –          | Gerente de Infra-Estrutura                                   | 08         |
|   | –          | Gerente de Metrologia  | 08         |
|   | –          | Gerente de Planejamento e Avaliação                          | 08         |
|   | –          | Gerente de Administração do Terminal Rita Maria – SDR Fpolis | 01         |
| <b>TOTAL DE CARGOS</b>                    | <b>330</b> | <b>TOTAL DE CARGOS</b>                                       | <b>177</b> |

**Quadro 09 – Organograma das SDRs dispostos na LC nº 284/2005**

Fonte: LC nº 284/2005 – Anexo VII-A e VII-B, p. 123.

Disponível em [www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br) Acessado em 05/02/2012. Elaborado pelo autor.

A LC nº 284/2005 tampouco definiu as funções e diferenciações pontuais das SDRs mesorregionais e microrregionais. Ao ser observado o aumento do número de cargos, de 377 para 507, na reforma administrativa de 2005, a legislação não pontua, claramente, os critérios para o preenchimento destas vagas. O fato de as SDRs mesorregionais, localizadas em regiões com maior número de habitantes e, conseqüentemente, número de eleitores, receberem menos vagas, porém mais cargos e de maior importância, podem ser importantes ferramentas durante uma campanha eleitoral. Por outro lado, as SDRs microrregionais, apesar de representarem a maioria das SDRs, possuem menos cargos e de menor representatividade, o que pode configurar um bom número de cabos eleitorais, em regiões distintas do Estado.

Outro ponto que chama a atenção, nesta reestruturação, é o da divisão dos cargos e das tarefas em funções de estado e de governo<sup>150</sup>. De maneira geral, na teoria sociológica e

<sup>150</sup> Segundo a LC nº 284/2005, Art. 77. As **Funções de Estado** serão exercidas com dedicação em tempo integral, **por servidores públicos de carreira**, observado o perfil profissional previsto nesta Lei Complementar. Parágrafo único. As Funções de Estado são as exercidas pelos: I – Gerente de Administração, Gerente de Administração e Finanças ou Gerente de Administração, Finanças e Contabilidade; II – Consultor ou Gerente de Planejamento e Avaliação; III – Gerente de Saúde; IV – Gerente de Educação, Ciência e Tecnologia; V – Gerente de Recursos Humanos; e VI – Gerente de Metrologia. Art. 78. As **Funções de Governo** serão exercidas com dedicação em tempo integral, observado o perfil profissional previsto nesta Lei Complementar. Parágrafo único. As Funções de Governo são as exercidas pelos: I – Diretor Geral; II – Consultor Jurídico; III – Assessor

politológica, em regimes democráticos, ambas as funções podem ser confundidas, por apresentarem, de certa maneira, as mesmas características. De uma análise mais direta sobre a referida LC, observa-se que o governo utilizou como regra para diferenciar funções de Estado e de governo, o perfil de quem ocupa a vaga na estrutura das secretarias setoriais e nas SDRs.

Em relação às regiões metropolitanas, esta segunda reforma administrativa, substituiu a gestão exercida pela Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (CODESC) pelas SDRs, contando com o apoio da Secretaria do Desenvolvimento Sustentável (SDS), mesmo não havendo qualquer relação entre uma esfera e outra.

No tocante às secretarias setoriais, que permaneceram na capital, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente foi dividida em duas, sendo elas a Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e a Secretaria de Desenvolvimento Social.

As Secretarias de Estado da Casa Civil e da Articulação Estadual, Nacional e Internacional foram unificadas na Secretaria de Coordenação e Articulação. A ideia desta pasta seria a de tratar dos assuntos do governo e fazer a ponte entre os Poderes Executivo e Legislativo. Por este motivo, o primeiro Secretário escolhido para a pasta foi o deputado federal João Matos (PMDB), que já havia ocupado a Secretaria de Estado da Educação, no Governo de Paulo Afonso Vieira (PMDB), havia sido presidente do PMDB estadual e possuía bom trânsito junto aos parlamentares.

A SPG passou a ser denominada Secretaria de Estado do Planejamento, com a sigla SEPLAN. O que se pode constatar, é que boa parte das transformações ocorridas no sistema de planejamento catarinense, ao longo destes 03 (anos), tinha, entre outros interesses, a campanha eleitoral de 2006 e a reeleição de LHS.

---

de Comunicação; IV – Oficial de Gabinete; V – Gerente de Tecnologia de Informação; VI – Gerente de Programas e Ações; e VII – Consultor Técnico [grifo do autor]. Disponível em [www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br) acessado em 05/02/2012.

### 4.3 A reeleição do governador e a terceira reforma administrativa

Assim como o embate eleitoral acontecido em 2002, o mesmo aconteceu com o pleito de 2006. Contando com o apoio de uma ampla coalizão partidária<sup>151</sup> e reforçando o mesmo discurso das eleições, Luiz Henrique da Silveira venceu, novamente, o ex-governador Esperidião Amin, no segundo turno, com uma diferença de 4,90% dos votos válidos<sup>152</sup>.

Esta reeleição permitiu que, praticamente, a mesma equipe de governo, agora com a presença do Partido da Frente Liberal (PFL) – atualmente Partido Democratas – governasse o Estado de Santa Catarina por mais um mandato, de 2007-2010, perfazendo 08 (oito) anos ininterruptos de gestão no Poder Executivo estadual.

Mesmo derrotado na eleição anterior, Esperidião Amin ainda era um forte oponente. Somente uma ampla coalizão partidária poderia levar Luiz Henrique ao segundo turno. Além disto, “[...] viu-se no período eleitoral, uma intensa movimentação dos membros da SDRs em torno da reeleição de Luiz Henrique e da continuidade do que denominam de descentralização em SC” (FILIPPIM; ABRUCIO, p. 223, 2010).

Igualmente ao pleito eleitoral de 2002, o empresariado catarinense mostrou-se bastante generoso em termos de contribuições aos principais candidatos ao governo. No entanto, dessa vez, a lógica foi invertida: o governador Luiz Henrique da Silveira arrecadou aproximadamente, R\$ 7,2 milhões para a campanha, enquanto Esperidião Amin havia recebido cerca de R\$ 1,1 milhões em doações<sup>153</sup>, ou seja, praticamente, 07 (sete) vezes menos, que o adversário.

Fato curioso foi o de que, diferentemente da campanha anterior, as 10 (dez) maiores empresas doadoras da campanha não fizeram aportes financeiros a ambos os candidatos. O

---

<sup>151</sup> Além do PMDB e do PSDB, faziam parte da coligação **Todos por Toda Santa Catarina** o PFL (atual DEM), o PPS, PRTB, PC do B, PAN e PHS. (PLANO 15, 2002, p. 11). O PT havia deixado de apoiar o governo, desde o final de 2004, quando passou a ser oposição, criticando, fortemente, o processo de descentralização e a ocupação de cargos nas SDRs.

<sup>152</sup> Para senador, dentro da tríplice aliança, foi eleito Raimundo Colombo, ex-prefeito de Lages, capital do Planalto Serrano, do PFL, que é, atualmente, o governador do Estado.

<sup>153</sup> Fonte: Jornal A Notícia (Política) – Edição 08/12/2002. Disponível em [ww1.an.com.br/2002/dez/08/0pot.htm](http://ww1.an.com.br/2002/dez/08/0pot.htm) Acessado em 25/01/2012.

quadro abaixo mostra, também, que o empresariado industrial destacou-se como grande entusiasta das campanhas eleitorais catarinenses.

|           | <b>Luiz Henrique da Silveira</b>         | <b>Esperidião Amin</b>            |
|-----------|--|-----------------------------------|
| <b>1</b>  | Cecrisa S.A.                             | WEG Equipamentos Elétricos S.A.   |
| <b>2</b>  | Angra Empreendimentos S.A.               | FISCHER Fraiburgo Ltda            |
| <b>3</b>  | Klabin S.A                               | Vonpar Refrescos S.A.             |
| <b>4</b>  | WHIRPOOL S.A.                            | TIGRE S.A. Tubos e Conexões       |
| <b>5</b>  | Tractebel Energia Comercializadora       | AGRO Pastoral Novo Horizonte S.A. |
| <b>6</b>  | Capital Soluções SC Ltda                 | CEK Participações                 |
| <b>7</b>  | Hantei Construções Incorporações Ltda    | Agrícola Fraiburgo S.A.           |
| <b>8</b>  | Gerdau Aços Longos S.A.                  | INTELBRAS S.A.                    |
| <b>9</b>  | Santinho Empreendimentos Turísticos S.A. | Buddemeyer S.A.                   |
| <b>10</b> | Sincol S.A. Indústria e Comércios        | Cassol Invesimentos Ltda          |

**Quadro 10 – 10 maiores empresas doadoras nas eleições ao governo em 2006**

Nota: Fonte: TSE. Disponível em [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). Acessado em 25/01/2012. Elaborado pelo autor.

Apesar do governador Luiz Henrique da Silveira ter se descompatibilizado, voluntariamente, do governo, no início de 2006, para disputar as eleições, alegando que, assim, não poderia interferir usando o Estado a seu favor, assumiu o cargo o vice-governador Eduardo Pinho Moreira, também do PMDB e grande apoiador do processo de descentralização. Isto fez com que, de certa forma, LHS contasse com o apoio da estrutura administrativa, além das SDRs, que haviam aumentado, consideravelmente, o número de cargos, um ano anterior ao das eleições.

Para o pleito eleitoral de 2006, o **Plano 15** foi escolhido, novamente, como eixo de campanha, incluindo, agora, um adversário habitual do PMDB no Estado, o PFL que, até o último momento, tentou fechar apoio com o Partido Progressista (PP), de Esperidião Amin.

O lema da coligação da campanha, **Todos por toda Santa Catarina**, fazia alusão à quantidade de partidos envolvidos no pleito. Seguindo a lógica da primeira campanha, os projetos de desenvolvimento regional seriam definidos obedecendo às prioridades de cada microrregião (e não SDR), com a intenção de aprofundar o processo de descentralização do Estado (PLANO 15, 2006).



Aliado a isto, o segundo mandato teria o foco voltado para “[...] implementar ações estratégicas propostas no Plano Catarinense de Desenvolvimento, no Masterplan, nos Planos de Desenvolvimento Regional e no Projeto Meu Lugar” (PLANO 15, 2006, p. 24).

Além de continuar tentar convencer a população de que o processo de descentralização era frutífero, o governo precisou mostrar que um dos principais problemas relacionados à litoralização e ao êxodo rural estava sendo combatido. No entanto, segundo dados do IBGE<sup>154</sup>, dos 10 (dez) municípios que mais aumentaram sua densidade demográfica no período de 2000 a 2009, 07 (sete) encontravam-se no litoral: Bombinhas, Balneário Gaivota, Navegantes, Balenário Arroio do Silva, Itapema, Camboriú e Balneário Camboriú.

Foi neste contexto, do segundo governo de LHS, contando, então, com uma base aliada que envolvia os três maiores partidos políticos do Estado, o PMDB, PSDB e PFL, além de outros 05 (cinco) partidos menores, que o governo enviou para ALESC a proposta da 3ª reforma administrativa do Estado, em um prazo de 05 (cinco) anos. Da mesma maneira como ocorreu em 2003, uma das primeiras medidas adotadas pela nova equipe de governo, além de nomear o secretariado e as mudanças nas regionais, foi novamente a reestruturação político-administrativa do Estado.

Assim como nas reformas anteriores, a intenção do governo era reestruturar tanto as secretarias setoriais como as SDRs, aprofundando o processo de descentralização administrativa. Foi nesta perspectiva que, quatro meses depois do governador ter reassumido o cargo para o segundo mandato, foi aprovada a Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007.

Relativamente à estrutura organizacional, a administração pública continuou organizada em nível setorial, representada pelas secretarias setoriais, na capital, com o papel de planejar as políticas públicas e orientar as SDRs. Em nível regional, a responsabilidade da execução das políticas públicas ficou a cargo das SDRs, cabendo a elas o aprofundamento da descentralização, em parceria com as setoriais<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Fonte: IBGE. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) acessado em 06/02/2012.

<sup>155</sup> Segundo a LC nº 381/2007 Art. 2º A estrutura organizacional da Administração Pública Estadual será organizada em dois níveis: **I – o nível Setorial**, compreendendo as Secretarias Setoriais e suas entidades vinculadas, que terão o papel **de planejar e normatizar as políticas públicas do Estado**, voltadas para o desenvolvimento regional, específicas de suas áreas de atuação, exercendo, com relação a elas, a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle, de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional; e **II – o nível Regional**, compreendendo as **Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional**, atuando como agências de desenvolvimento, que terão o papel de **executar as políticas públicas do Estado**, nas suas respectivas regiões, cabendo-lhes a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle, de forma

Em relação às duas legislações anteriores, o governo criou um conjunto de etapas para o processo de descentralização, regulamentando, de certa forma, seu fluxo de atividades. Este fluxo foi disposto no artigo 13, da LC nº 381/2007, em que a descentralização teria 04 (quatro) níveis, iniciando nas secretarias setoriais e finalizando nos municípios ou organizações sociais<sup>156</sup>.

Além da alteração e da regulamentação do funcionamento das SDRs, principalmente, no tocante ao seu funcionamento, outra medida foi o aumento do número de secretarias. Das 29 SDRs iniciais, o Estado passou a contar com 36 Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional, ou seja, um acréscimo de 06 (seis) SDRs em relação à reforma administrativa anterior, de 2007<sup>157</sup>.

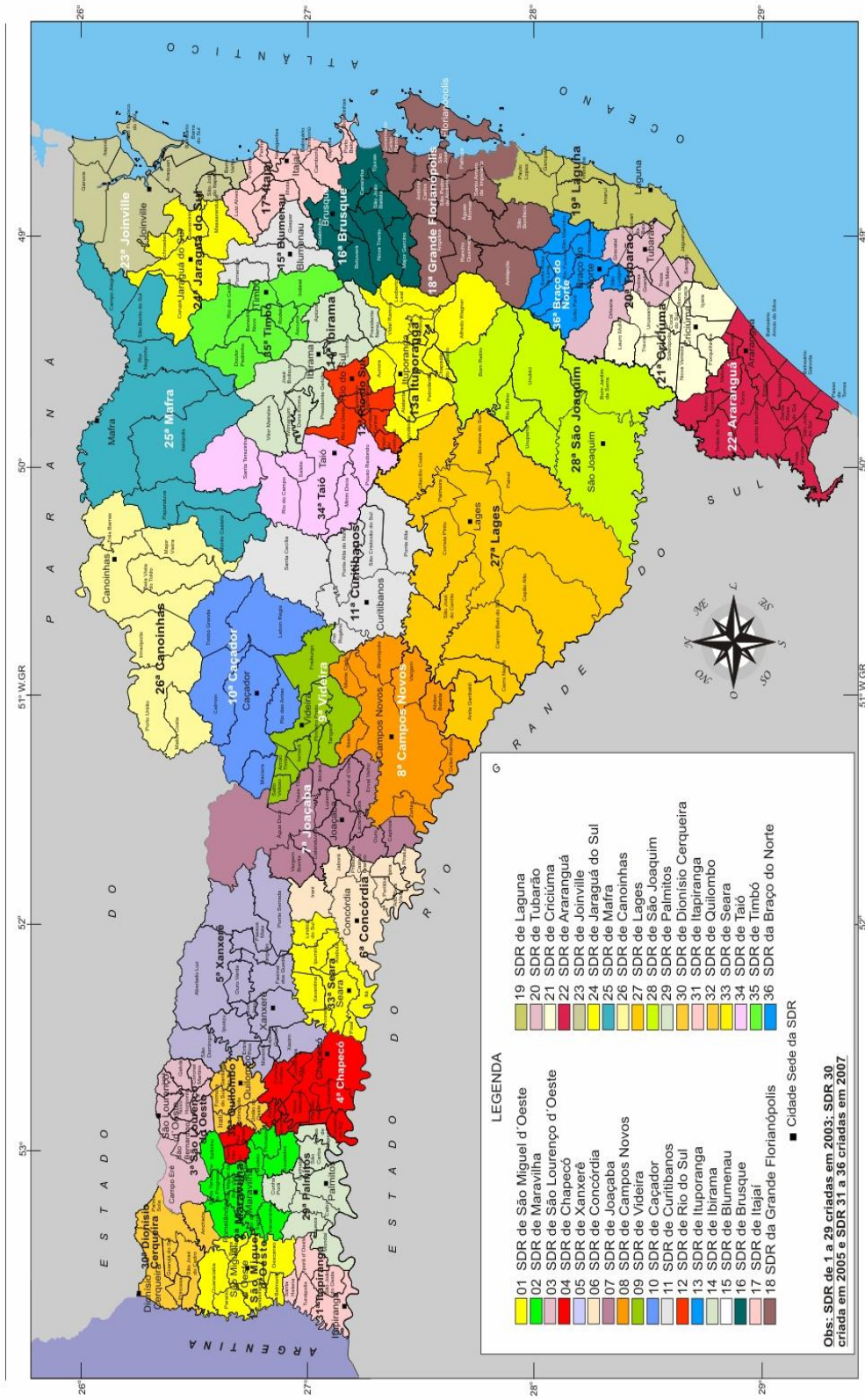
---

articulada com as Secretarias de Estado Setoriais e as estruturas descentralizadas da Administração Indireta do Estado [grifo do autor]. Disponível em [www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br) Acessado em 08/02/2012.

<sup>156</sup>Segundo a LC nº 381/2007, no art. 13, a execução das **atividades da Administração Pública Estadual** será **descentralizada** e desconcentrada e se dará por meio das **Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional** e dos órgãos e entidades públicos estaduais, com atuação regional, por elas coordenadas. Parágrafo único. A descentralização e a desconcentração serão implementadas em quatro planos principais: I – das Secretarias de Estado Setoriais para as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional; II – do nível de direção estratégica para o nível gerencial, e deste para o nível operacional; III – da Administração Direta para a Administração Indireta; e IV – da Administração do Estado para: a) o Município ou entidade da sociedade civil organizada, por intermédio das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, mediante convênio, acordo ou instrumento congênere; e b) organizações sociais, entidades civis e entidades privadas sem fins lucrativos, mediante contratos de concessão, permissão, termos de parcerias, contratos de gestão e parcerias público-privadas. Disponível em [www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br) Acessado em 05/02/2012.

<sup>157</sup> Durante as 03 (três) reformas administrativas, houve pequenos ajustes em relação às SDRs. Em 2004, a SDR de São José teve seu nome modificado para SDR da Grande Florianópolis e a SDR de Tubarão recebeu o município de Orleans, originalmente vinculado à SDR de Criciúma. Quanto à LC nº381/2007, mais quatro SDRs haviam sofrido algum tipo de modificação, geralmente, ligada, à perda ou entrada de municípios. Para este estudo, estas modificações foram consideradas irrelevantes e sem prejuízo para a análise.

MAPA 07 - SECRETARIAS DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SDR-36)



Obs: SDR de 1 a 29 criadas em 2003; SDR 30 criada em 2005 e SDR 31 a 36 criadas em 2007

Organização: Eilay Miranda; Elaboração: Orlando Ferretti.  
 Fonte: Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional. Disponível em: [http://www.sc.gov.br/conteudo/governo/paginas/index\\_secretariasregionais.htm](http://www.sc.gov.br/conteudo/governo/paginas/index_secretariasregionais.htm). Acesso em 23 jan./2012.  
 Fonte: MARCON, Maria Teresinha Resenes. **A trajetória dos processos de regionalização em Santa Catarina**: escalas geográficas e atores sociais. Florianópolis: UFSC, 2009. 422 f. tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009. Fonte cartográfica: ESTADO DE SANTA CATARINA. **Divisão municipal 2000**: Florianópolis: Secretária de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul, Diretoria de Geografia, Cartografia e Estatística. Florianópolis, 2000.

ESCALA GRÁFICA  
 10 Km 0 10 20 30 40 50 Km  
 PROJEÇÃO UNIVERSAL TRANSVERSA DE MERCATOR - UTM

No entanto, não foi somente em estrutura e quantidade que as SDRs sofreram alterações. O número de cargos comissionados também foi alterado, e as SDRs foram separadas pelos níveis I, II, III e IV, melhor exemplificados no quadro abaixo.

| DENOMINAÇÃO DO CARGO   | QUANTITATIVO DE VAGAS |           |            |            |
|--|-----------------------|-----------|------------|------------|
|  | NÍVEL DAS SDRs        |           |            |            |
|  | I                     | II        | III        | IV         |
| <b>GABINETE DO SECRETÁRIO</b>                                  |                       |           |            |            |
| Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional               | 2                     | 5         | 16         | 13         |
| Consultor Jurídico   | 2                     | 5         | 16         | 13         |
| Assessor de Comunicação  | 2                     | 5         | 16         | 13         |
| Assistente de Secretário                                       | 2                     | 5         | –          | –          |
| Assistente Técnico   | 2                     | –         | –          | –          |
| <b>DIRETORIA GERAL</b>   |                       |           |            |            |
| Diretor Geral  | 2                     | 5         | 16         | 13         |
| Gerente de Administração, Finanças e Contabilidade             | 2                     | 5         | 16         | 13         |
| Gerente de Gestão de Pessoas                                   | 2                     | 5         | –          | –          |
| Gerente de Planejamento e Avaliação                            | 2                     | 5         | 16         | –          |
| Gerente de Apoio Operacional                                   | 2                     | 5         | –          | –          |
| Gerente de Convênios, Contratos e Licitações                   | 2                     | –         | –          | –          |
| Gerente de Tecnologia de Informação e Governança Eletrônica    | 2                     | 5         | –          | –          |
| <b>GERÊNCIAS DE AÇÕES FINALÍSTICAS</b>                         |                       |           |            |            |
| Gerente da Saúde   | 2                     | 5         | 16         | 13         |
| Gerente de Educação  | 2                     | 5         | 16         | 13         |
| Gerente de Infra-Estrutura                                     | 2                     | 5         | 16         | 13         |
| Gerente de Turismo, Cultura e Esporte                          | 2                     | 5         | 16         | 1*         |
| Gerente de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Agricultura | 2                     | 5         | 16         | 13         |
| Gerente de Assistência Social, Trabalho e Habitação            | 2                     | 5         | 16         | 13         |
| Gerente de Projetos Especiais                                  | 4                     | 5         | –          | –          |
| <b>TOTAL POR NÍVEL DE SDR</b>                                  | <b>40</b>             | <b>85</b> | <b>192</b> | <b>131</b> |
| <b>TOTAL GERAL</b>   | <b>448</b>            |           |            |            |

**Quadro 11 – Organograma das SDRs pela LCnº 381/2007**

\*A Lei não informa em qual das SDRs nível IV está lotado este cargo.

FONTE: Anexos VIII-A, B, C, D da LC nº 381/2007. Disponível em [www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br) Acessado em 08/02/2012. Elaborado pelo autor.

Partindo de uma análise documental sobre a LC nº 381/2007, não se verificou disposição técnica alguma que explicasse o motivo pelo qual as SDRs foram divididas em 04 (quatro níveis). Também não foram encontrados os critérios pelo qual a SDR de Joinville, e a

SDR da Grande Florianópolis, foram as únicas classificadas em nível 01 (um), recebendo o maior número de cargos<sup>158</sup>. Estas foram as únicas SDRs que receberam as gerências de projetos especiais, às quais não se encontrou na LC correspondente nenhum vínculo com Secretarias setoriais além, de não terem claramente definidas suas funções.

Em relação à divisão de SDRs, além do nível I, as SDRs de Blumenau, Chapecó, Criciúma, Itajaí e Lages foram classificadas em nível II, em nível III são as SDRs de Araranguá, Brusque, Caçador, Campos Novos, Canoinhas, Concórdia, Curitibanos, Jaraguá do Sul, Joaçaba, Laguna, Mafra, Rio do Sul, São Miguel do Oeste, Tubarão, Videria e Xanxerê e, finalmente, as SDRs com menor número de cargos, 13 cada uma, em Braço do Norte, Dionísio Cerqueira, Ibirama, Itapiranga, Ituporanga, Maravilha, Palmitos, Quilombo, São Joaquim, São Lourenço d'Oeste, Seara, Taió e Timbó<sup>159</sup>.

O poder de pressão dos deputados estaduais e de suas bases políticas influenciou, decisivamente, a composição e a classificação dos níveis da SDRs, “[...] bem como não há nenhum embasamento técnico para a classificação dos níveis regionais e para definição dos quantitativos de cargos” (MARCON, 2009, p. 244).

Entre os meses de abril e maio de 2008, Dutra e Luz (2008) realizaram uma avaliação das Secretarias por meio de 53 indicadores de desempenho das regionais. Por limitações da pesquisa, de todas as 36 SDRs, somente 28 delas conseguiram atingir os resultados. O relatório da avaliação apontou que a gestão da saúde apresentava desempenho comprometedor nas SDRs. Para sanar o problema, os autores, ligados à SPG, sugeriram medidas simples tais como a capacitação dos gerentes, a melhoria das infraestruturas físicas, contratação de funcionários e maior integração da SDR com a Secretaria de Estado da Saúde. Assim,

[...] com a implementação gradativa das ações propostas assegura-se que o desempenho das SDR's, no que se refere a gestão da saúde poderá passar de um nível de desempenho comprometedor para um nível competitivo e, gradativamente, de excelência. (DUTRA; LUZ, 2008).

Os dados disponíveis mostrararam apenas o caso da gerência de saúde, que está presente na estrutura de todas as 36 SDRs. A avaliação de desempenho mostrou que medidas simples

---

<sup>158</sup> A SDR de Joinville faz parte da principal região eleitoral do governador Luiz Henrique da Silveira. O prefeito de Florianópolis, na época, Dario Berger, havia se filiado ao PMDB.

<sup>159</sup> Fonte: Anexos VIII A, B, C e D da LC nº 381/2007. Disponível em [www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br) Acessado em 09/02/2012.

de processos administrativos corriqueiros poderiam sanar os problemas. Ainda, segundo Dutra e Luz (2008), as limitações da pesquisa se deram em razão da impossibilidade de abranger todas as atividades das SDRs, da falta de envolvimento e comprometimento das diretorias das SDRs, a não observância de prazos para o envio de informações e, a frequente alternância nos cargos dos responsáveis pelas informações das SDRs.

As limitações apontadas pela avaliação configuram, no caso de uma generalização, problemas comuns de toda a estrutura do processo de descentralização e das SDRs. Assim ocorre com as sugestões para sanar as lacunas. Em contexto mais amplo, as SDRs parecem carecer de medidas organizacionais simples, que poderiam ser executadas por técnicos administrativos. No entanto, o funcionamento das SDRs, instaurado por critérios político-partidário, sem critérios claros para a ocupação dos cargos, tem como resultado o baixo desempenho das atividades das SDRs, sugerindo dúvidas não sobre as SDRs em si, mas sobre a qualidade técnica de quem ocupa os cargos.

Uma das dificuldades encontradas pelos ocupantes dos cargos indicados via critérios políticos, para os órgãos governamentais, está relacionada ao desconhecimento do funcionamento da estrutura administrativa do Estado, seus procedimentos e normas operacionais. Isto pode interferir, decisivamente, na eficiência dos serviços prestados ao próprio governo e, também, à sociedade.

Em 2009, o Ministério Público Federal (MPF) encaminhou ao Procurador Geral da República, proposta de questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a constitucionalidade das Leis Complementares que criaram as SDRs. Segundo o MPF, além das 36 SDRs, havia, ainda, as 21 secretarias setoriais, contabilizando 57 órgãos ligados diretamente, ao governo do Estado, sem contar companhias, fundações, autarquias e representações. Para MPF, as SDRs seriam organismos que confundiam as competências entre as esferas de governo, resguardadas pelo pacto federativo na CF/88<sup>160</sup>, já vistas no capítulo II.

Em 2010, ocorreram as eleições para o governo do Estado, relativas ao quadriênio 2011-2014. A grande discussão entre os aliados girava em torno de dois nomes politicamente fortes; o do vice-governador da primeira gestão, Eduardo Pinho Moreira (PMDB), da cidade

---

<sup>160</sup> Fonte: Reportagem: Secretarias regionais de Santa Catarina são questionadas no Supremo Tribunal Federal. Caderno Política, Jornal A Notícia de 15/10/2009. Disponível em <https://www.clicrbs.com.br/anotícia/jsp.xml>. Acessado em 09/02/2012.

de Criciúma e o do vice-governador da segunda gestão, Leonel Pavan (PSDB), de Balenário Camboriú.

Na tentativa de acalmar a base aliada, o senador Raimundo Colombo, do DEM (PFL), ex-prefeito de Lages e várias vezes deputado estadual e federal, acabou tendo o aval de Luiz Henrique para disputar as eleições. Seus opositores eram Angela Amin, esposa de Esperidião Amin, e Ideli Salvati, senadora pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e líder do Governo Lula no Senado Federal. O resultado já era o esperado pelo governo, que conseguiu eleger o aliado político, Senador Raimundo Colombo, com 52,72% dos votos válidos<sup>161</sup>.

Desde a campanha de 2006, as SDRs têm apresentado seus candidatos a cargos no legislativo, sendo que 06 (seis) deles, em um total de 36 SDRs, foram eleitos. O quadro abaixo apresenta uma síntese dos candidatos ao parlamento estadual e federal, entre 2006 e 2010. Por inconsistência de informações, não estão presentes os candidatos que ocupavam postos nas secretarias setoriais ou em outros órgãos do Estado e os que disputaram eleições para prefeito, vice-prefeito e vereadores, nas eleições municipais de 2008.

| Nome/SDR                 | SDR                  | Período na SDR | Cargo ocupado     | Partido     |
|--------------------------|----------------------|----------------|-------------------|-------------|
| <b>Gelson Sorgatto</b>   | Xanxerê              | 2003-2004      | Deputado Estadual | <b>PMDB</b> |
| <b>Elizeu Mattos</b>     | Lages                | 2003-2005      | Deputado Estadual | <b>PMDB</b> |
| <b>Celso Maldaner</b>    | Maravilha            | 2003-2006      | Deputado Federal  | <b>PMDB</b> |
| <b>Valdir Cobalchini</b> | Caçador              | 2003-2006      | Deputado Estadual | <b>PMDB</b> |
| <b>Aldo Schneider</b>    | Ibirama              | 2003-2010      | Deputado Estadual | <b>PMDB</b> |
| <b>Renato Hinnig</b>     | Grande Florianópolis | 2011-2014      | Deputado Estadual | <b>PMDB</b> |

**Quadro 12 – Carreira política dos Secretários de Desenvolvimento Regional SDR**

Fonte: TRE/SC e TSE. Disponível em [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br) Acessado em 09/02/2012

Elaborado pelo autor com base em Lasta; Theis; Vargas (2011).

O quadro oferece um interessante indicador para se pensar na força política e no **trampolim** que as SDRs podem significar para as eleições. Mesmo que estes deputados tenham vindo da base das SDRs, praticamente, todos eles, já haviam ocupado postos administrativos ou cargos políticos, em outros períodos. No entanto, a partir da análise focada nas SDRs, e sob o ponto de vista dos estudos sobre eleições e poder político, estas informações apresentam indicadores para se pensar no cruzamento das variáveis eleições e SDRs.

Concluindo, parece ser inegável que as SDRs tiveram importante papel como agentes políticos, nas últimas 02 (duas) eleições, em Santa Catarina, conseguindo manter o mesmo

<sup>161</sup> Fonte: TSE. Disponível em [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br) Acessado em 09/02/2012.

grupo político no poder. No entanto, alguns critérios ainda, merecem ser explorados, para se chegar a resultados concretos para este tipo de análise, a qual não é o objeto central deste trabalho.

O item seguinte apresenta, de forma sintetizada, os três principais planos de governo durante os dois mandatos de LHS. Eles trazem elementos para se pensar em que medida o processo de descentralização, regionalização e recorte territorial do Estado de Santa Catarina esteve vinculado a proposta de se pensar uma política pública de planejamento territorial, dentro de um contexto de desenvolvimento regional sustentável, conforme os planos de campanha e o Plano Catarinense de Desenvolvimento.

#### **4.4 Três planos para três reformas: o MasterPlan, Projeto Meu Lugar e o PCD-2015**

Além dos 02 (dois) programas de campanha – **Planos 15** – elaborados e divulgados durante as duas campanhas eleitorais, durante os 08 (oito) anos de gestão, foram apresentados três planos de governo que deveriam nortear o planejamento catarinense, aprofundando o processo de descentralização administrativa, a reforma do Estado e o desenvolvimento regional, com ênfase na sustentabilidade.

Os três planos foram elaborados no primeiro mandato. Em 2004, o **Master Plan** realizou o levantamento de entraves ao desenvolvimento econômico do Estado, privilegiando as áreas de infraestrutura. Entre setembro de 2003 e junho de 2004, foi construído o **Projeto Meu Lugar**, em parceria com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Este programa tinha por objetivo atingir os objetivos do milênio propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Em 2005, surgiu o **Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD)**, que “[...] consiste em um conjunto de diretrizes e estratégias que visam a orientar a ação governamental até 2015” (PCD, 2007, p. 08).

A análise dos três planos de desenvolvimento supracitados pode fornecer subsídios interessantes para se compreender o processo de descentralização de Santa Catarina, implementado pelo governo de LHS, a partir de uma perspectiva de territorialização do desenvolvimento.



#### 4.4.1 O Master Plan

Logo no início do governo, a equipe da SEPLAN buscou diagnosticar os entraves ao desenvolvimento levantados na campanha eleitoral. Para isto, foi contratada consultoria da Fundação Universitária Joaquim Nabuco, que ficou responsável pelo levantamento e pela proposição das soluções<sup>162</sup>. O estudo realizado pela Fundação englobou aspectos econômicos e espaciais, principalmente da estrutura produtiva catarinense, além de identificar aglomerações produtivas exportadoras, cadeias logísticas, meios de transportes e corredores de exportação.

Ao final do diagnóstico, os consultores sugeriram que seria necessário focar as ações prioritárias em quatro áreas: logística de transportes; ciência e tecnologia; energia e finanças. O fato que chama a atenção, principalmente, para um plano de governo, que estaria em discurso, proposto a mudanças significativas no enfoque do seu sistema de planejamento, é o de que as ações propostas recaem, diretamente, em um campo, estritamente, economicista. O relatório não apontou a degradação ambiental, por exemplo, como um dos principais problemas a serem combatidos.

Para o estabelecimento da dimensão logística de transportes, foram analisadas as possibilidades do transporte multimodal e a ligação do Estado com outras regiões. No final dos anos 1990, o governo do Estado e a FIESC elaboram estudos traçando eixos de integração com as fronteiras do MERCOSUL. A ideia era desenvolver sistemas de transportes que ligassem Santa Catarina à Bolívia e ao Chile, de forma horizontal, por meio de eixo vertical que partiria do Estado do Mato Grosso do Sul. No entanto, os projetos não fizeram parte do Plano Plurianual Federal (2000/2003) e o governo estadual não tinha recursos para uma obra desta envergadura, que exigia aportes financeiros de outros Estados e Países (ABREU, 2001).

Na área de ciência e tecnologia, foram analisadas empresas que pudessem desenvolver sistemas de inovação. Foram identificados *clusters* de informática e empresas de tecnologia de informação nos municípios de Joinville, Blumenau e Florianópolis, principalmente, por meio de incubadoras universitárias.

---

<sup>162</sup> Fonte: Fundação Universitária Joaquim Nabuco. Master Plan Santa Catarina. Disponível em [http://www.spg.sc.gov.br/planejamento/arquivos/Master\\_Plan\\_SC\\_Desenvolvimento\\_jun06.pdf/](http://www.spg.sc.gov.br/planejamento/arquivos/Master_Plan_SC_Desenvolvimento_jun06.pdf/) Acessado em 09/02/2012.

As áreas de energia e finanças não apresentaram grandes entraves no estudo realizado pelos consultores; no entanto, o foco passou a ser o desenvolvimento com base na inovação. Foram identificados 12 (doze) Arranjos Produtivos Locais (APLs) e linhas de crédito para o desenvolvimento destes APLs. Foram identificadas, também, 33 (trinta e três) bases produtivas, sendo as áreas eletro-metal-mecânica, têxtil-vestuário, móveis, madeira, papel e celulose, alimentos, cerâmica, borrachas e plástico, química, couro e calçados, informática e pesca as consideradas mais rentáveis e com maior valor agregado<sup>163</sup>.

Um mapeamento das políticas para APLs nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país foi realizado sob a coordenação da UFSC, dentro do contexto do Master Plan. Deste mapeamento surgiram 08 (proposições) para que o Estado pudesse aumentar seu desempenho econômico: i) aumento das verbas para ciência e tecnologia; ii) mudanças na forma de operar o sistema catarinense de inovação, reestruturando a Fundação de Pesquisa do Estado (FAPESC); iii) implantação de um local para o desenvolvimento de incubadoras (*Sapiens Park*); iv) ampliação da rede de incubadoras no Estado; v) incubação de empresas de informática e automação, biotecnologia e energias alternativas; vi) projetos geradores de demanda local; vii) dar preferências a contratação de empresas catarinenses pelo sistema *by Santa Catarina* e, viii) a implementação de uma política industrial para o Estado (CAMPOS, 2009).

De uma forma geral, o Master Plan, considerado pelo governo como um programa de desenvolvimento, na verdade, apresentou-se, apenas como um relatório indicativo de problemas econômicos já conhecidos pelo Estado.

Os dados mostram que ele serviu como base para a construção dos outros dois projetos, de maior envergadura: o Projeto Meu Lugar e o PCD. No que diz respeito à questão de campanha, o Master Plan não apresentou qualquer proposição ou prospectiva para a dimensão socioambiental ou fez qualquer sugestão a seu respeito. Apesar do discurso da campanha eleitoral sempre enfatizar o desenvolvimento sustentável, já no primeiro estudo encomendado à iniciativa privada sobre o sistema de planejamento do Estado, apenas reforçou o que já se sabia, desde a discussão sobre o modelo catarinense de desenvolvimento, visto no 3º capítulo.

---

<sup>163</sup>Programa Master Plan. Secretaria de Estado do Planejamento. Disponível em <https://www.spg.sc.gov.br/masterplan.php>. Acessado em 09/06/2010.

#### **4.4.2 O Projeto Meu Lugar: transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento**

O arcabouço da descentralização administrativa chegou ao Estado por meio da ideia da modernização da administração pública. Desde o final do regime militar, a descentralização brasileira esteve ligada à maior participação popular paralelo à quebra das formas arcaicas de fazer política, corroborando um ar inovador. Já no final dos anos 1980, países como os Estados Unidos, a Alemanha, a França e a Itália faziam propaganda da descentralização como a cornucópia do desenvolvimento, influenciando, decisivamente, a adoção desta prática nos países latinos.

Expressa, desde o final dos anos 1970, como desenvolvimento local, o desenvolvimento foi, pouco a pouco, mudando de abrangência, para o regional e, momentaneamente, para o territorial (PECQUEUR, 2000). No Brasil, a noção desenvolvimento local esteve apoiada, por muito tempo, junto aos movimentos sociais em prol da abertura democrática, de combate à pobreza e impulsionadas, em grande parte, pelo terceiro setor, principalmente, com os movimentos ambientalistas, pós-Rio 92.

Na América Latina, em geral, o desenvolvimento local está mais vinculado ao desenvolvimento regional, absorvido pelo pós Segunda Guerra. Na Espanha, Portugal e Itália, onde as questões das reformas administrativas estiveram menos ligadas à descentralização em si, mas em abordagens voltadas a processos de recuperação econômica, o desenvolvimento regional, assume, ainda, grande importância. No entanto, não somente do ponto de vista teórico, mas institucional, o que parecia ser conhecido há duas décadas como *développement local*, pode, hoje, ser perfeitamente considerado *développement territorial*. (PECQUEUR, 2000; PECQUEUR; PEYRACHE-GADEAY, 2010).

O incremento do processo de territorialização do desenvolvimento, com o discurso de aproximar a base geográfica ou o território com a população, como no caso das SDRs, remetia a alguns questionamentos, principalmente, no que diz respeito, a critérios.

Para tornar válidos os critérios utilizados pelo governo para o recorte territorial das SDRs, era necessário buscar a legitimidade que contornasse os limites políticos partidários. Já que isto não seria feito pela população, que não participou do processo de planejamento do desenvolvimento e do recorte territorial do Estado, isto deveria ser feito via organismos institucionais.

Foi neste contexto que, em agosto de 2003, entrou em cena o **Projeto Meu Lugar**<sup>164</sup>. A parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>165</sup> e o governo do Estado, poderia fornecer, pelo custo de um pouco mais de US\$ 1 milhão, a legitimidade necessária aos processos de descentralização administrativa e territorialização do Estado, contornando os critérios políticos partidários. Segundo Armando Hess de Souza e Danilo Cunha, então Secretário de Planejamento e gerente do PNUD no Estado, na época do projeto,

[...] o projeto Meu Lugar procura implementar em Santa Catarina alguns conceitos contemporâneos de desenvolvimento e de planejamento e se estrutura em diretrizes, prioridades e metodologias concebidas a partir das especificidades do Estado e das referências metodológicas advindas dos trabalhos do PNUD no Brasil e em outros países (2004, p. 05).

Como observado, o discurso dos responsáveis pelo programa está focado, justamente, na legitimidade que uma organização internacional como o PNUD pode proporcionar, principalmente frente à mídia e à população, apesar do orçamento elevado do projeto.

O objetivo principal do Projeto Meu Lugar seria o **de transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento** (TURNES, 2004). O pano de fundo seria o de auxiliar as SDRs no processo de descentralização e no cumprimento dos 08 (oito) objetivos do milênio, propostos pelo PNUD<sup>166</sup>.

Para isto, seria necessário realizar planos de desenvolvimento envolvendo todas as SDRs, além da elaboração de programas de capacitação de recursos humanos e de sistemas de monitoramento do desenvolvimento estadual e regional. Seria necessário, também, estimular a

---

<sup>164</sup> No período transcorrido entre setembro de 2003 e junho de 2004, foram empreendidas diversas ações visando a sistematização de uma estratégia metodológica de elaboração de planos regionais de desenvolvimento adequados à realidade catarinense. Fonte: PCD-2015 (2005, p. 105).

<sup>165</sup> No entanto, o Projeto Meu Lugar teve suas atividades iniciadas somente em 10/12/2004, por meio de um contrato entre o Escritório do PNUD no Brasil e o governo de Santa Catarina, representado pela Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão, além da Agência Brasileira de Cooperação – ABC, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. O Projeto regionalização administrativa e descentralização do processo de desenvolvimento catarinense – Projeto Meu Lugar número BRA/03/08, tinha um orçamento total de US\$ 1.181.045,00 e sua conclusão era prevista para 31/12/2008. Fonte: Projeto Meu Lugar. Disponível em [http://www.spg.sc.gov.br/menu/proj\\_parcerias/menu](http://www.spg.sc.gov.br/menu/proj_parcerias/menu) Acessado em 10/02/2012.

<sup>166</sup> Até 2015, todos os 191 Estados-Membros da ONU assumiram o compromisso de atingir os oito maiores objetivos do Milênio. São eles: i) erradicar a pobreza extrema e a fome; ii) atingir o ensino básico universal; iii) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; iv) reduzir a mortalidade infantil; v) melhorar a saúde materna; vi) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; vii) garantir a sustentabilidade ambiental e, viii) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Fonte: PNUD Brasil. Disponível em [www.pnud.org.br/odm/](http://www.pnud.org.br/odm/) Acessado em 10/02/2012.

capacidades das SDRs de se desenvolverem com o auxílio dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs).

A ideia do governo seria criar instrumentos para equalizar as decisões dos CDRs pois, segundo Turnes (2004, p. 21), “[...] em **função de sua composição e atribuições, predominantemente política**, julga-se necessário constituir em cada região um espaço que ofereça suporte técnico para a construção da visão futura do território” [ grifo do autor].

De um ponto de vista teórico, a utilização dos conceitos de capital social, territórios, territorialidade e desenvolvimento regional, além de sustentabilidade, chamam a atenção na descrição do Projeto Meu Lugar. Entretanto, mesmo suas ações não tendo representado grandes avanços nessas áreas, não se pode negar que o projeto cobria parte do discurso, na tentativa de implementar ações voltadas a este quesito, a partir das experiências piloto e da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs).

Apesar do projeto ter sido realizado, juntamente com as SDRs, os PDRs, elencando as prioridades de cada regional, foram escolhidas regiões laboratório para sua execução e monitoramento. A rede de capital social – que representava para o Projeto Meu Lugar e o conjunto de instituições interligadas que poderiam auxiliar no desenvolvimento da região coberta pelas SDRs – que possibilitaria um melhor dimensionamento dos PDRs, serviu como critério de escolha. Para esta tarefa, foram escolhidas as SDRs de São Joaquim, Concórdia e Laguna. O restante das SDRs recebeu, durante o projeto, auxílio para executarem as propostas contidas nos planos regionais.

Se tomada como exemplo a SDR de São Joaquim, é possível observar um aumento de, aproximadamente, 70% no PIB da região, entre os anos de 2002 e 2006, sendo que o setor de serviços foi dos principais contribuintes, por meio do turismo rural, em ascensão naquela região.

No entanto, o Projeto Meu Lugar foi implantado, a partir de 2004, tendo-se estruturado, fortemente, entre 2005 e 2006. Ainda assim, o turismo rural, apesar de constar no PDR da SDR, não era um dos focos principais. Deve-se levar em consideração, também, que o turismo tem crescido, no Brasil, nos últimos anos e a SDR de São Joaquim, por abrigar as cidades mais frias do Estado, como São Joaquim, Urupema e Urubici, é uma das regiões representativas nos roteiros turísticos catarinenses, depois do litoral.

Outro ponto que não pode ser esquecido, é o de que o PIB, isoladamente, não pode ser levado em consideração como indicador de desenvolvimento. Apesar de importante, ele tem

maior sentido, se considerado em conjunto com outros indicadores como o IDH e a renda *per capita*, por exemplo. Segundo Linder (2009, p. 11), “[...] os dados mostram que, pelo menos em um primeiro momento, os municípios da SDR de São Joaquim estão diminuindo as disparidades intermunicipais, atingindo, também um dos grandes objetivos do PCD”.

Apesar do conceito do projeto ser o de transformar regiões em territórios, ele parece não ter seguido uma visão sistêmica, na tentativa de focar em objetivos comuns e colocar em prática um projeto de governança territorial que envolvesse governo e sociedade. Os PDRs contemplavam interesses regionais, sem concordância uns com os outros e sem eixos definidos, com diretrizes postas por uma coordenação estadual, localizada na Secretaria de Estado de Planejamento<sup>167</sup>.

Segundo Márcia Damo, coordenadora do projeto, “[...] a elaboração dos planos regionais contou com a capacitação de 800 pessoas e envolveu cerca de 400 mil. Isso forma uma rede de avaliação que garantirá a continuidade do programa”<sup>168</sup>. No entanto, após o término dos recursos financeiros e, por consequência, o encerramento da parceria com o PNUD, o programa não deu continuidade às suas ações, somando-se a isto a mudança de equipe na SEPLAN, a partir da 2ª reforma administrativa, em 2005.

Concluindo, partindo de uma análise descritiva, o Projeto Meu Lugar atingiu, parcialmente, seus objetivos propostos no sentido de representar um avanço em termos de participação popular, de planejamento territorializado – por meio dos PDRs, – e pela tentativa de fomentar o discurso do desenvolvimento regional sustentável mesmo sem a internalização da dimensão socioambiental. No entanto, o governo não produziu indicadores suficientes e específicos que permitam analisar, quantitativamente, os seus efeitos. Entretanto, o Meu Lugar serviu de plataforma para colocar em prática o último programa de política pública de planejamento territorial do Estado, o Plano Catarinense de Desenvolvimento, tema do próximo item.

---

<sup>167</sup> Fonte: Planos de Desenvolvimento Regional/PDR. [www.spg.sc.gov.br/plano\\_desen.php](http://www.spg.sc.gov.br/plano_desen.php) Acessado em 10/02/2012.

<sup>168</sup> Fonte: Projeto Meu Lugar. Disponível em [www.cidadefutura.org.br/meulugar](http://www.cidadefutura.org.br/meulugar) Acessado em 10/02/2012.

#### 4.4.3 Plano Catarinense de Desenvolvimento SC 2015: Visão de futuro para o Estado de Santa Catarina?

Como citado, anteriormente, o Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD), foi criado visando o conjunto de diretrizes e estratégias para orientar a ação governamental de 2007 até 2015. Sua elaboração foi coordenada pela SEPLAN em conjunto com outras secretarias setoriais e com as SDRs.

No lançamento do PCD, o Secretário de Planejamento Olvacir Fontana declarava que “[...] iremos fazer do Plano Catarinense de Desenvolvimento um instrumento efetivo do processo de desenvolvimento regional sustentável ambicionado pelo governo Luiz Henrique da Silveira e Eduardo Pinho Moreira (2003-2006)” (PCD, 2006, p. 09).

O PCD tinha como meta “[...] tornar o estado de Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável, nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica” (PCD, 2006, p. 14). Entre os principais projetos de desenvolvimento regional com base no processo de descentralização administrativa e recorte territorial do Estado (Master Plan, Projeto Meu Lugar e PCD) o PCD é o único que pode ser considerado verdadeiramente, institucional, com a parte legal<sup>169</sup>. Os outros dois, apesar de terem sido geridos e coordenados também, pela SEPLAN, foram criados a partir de organismos de consultoria externa ao governo do Estado. O primeiro, pela Fundação Joaquim Nabuco e, o segundo, pelo PNUD/ONU. Para a elaboração do PCD, foi contratado o Instituto Celso Ramos<sup>170</sup>, formado,

---

<sup>169</sup> Fonte: **LC nº 284/2005** – Subseção IV – Art. 62. **À Secretaria de Estado do Planejamento**, como órgão central dos sistemas de Planejamento e Orçamento, Informações Estatísticas, de Gestão Organizacional e de Geografia e Cartografia, compete: I – coordenar o processo de planejamento estratégico estadual; II – coordenar a elaboração, o acompanhamento e a avaliação do plano de governo, do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, em conjunto com a Secretaria de Estado da Fazenda, **e a elaboração do Plano Catarinense de Desenvolvimento**, dos Planos de Desenvolvimento Regionais e dos Planos Decenais, com ênfase em indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento humano, em conjunto com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável; **Art. 67. À Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável** compete: i [...], II – participar, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento, da elaboração do **Plano Catarinense de Desenvolvimento**, dos Planos de Desenvolvimento Regional e dos Planos Decenais [grifo do autor] Disponível em [www.ale.sc.gov.br](http://www.ale.sc.gov.br) Acessado em 11/02/2012.

<sup>170</sup> O Instituto de Estudos Estratégicos Celso Ramos – ICR é uma instituição sem fins econômicos e tem a finalidade de promover o desenvolvimento de ações nas áreas de planejamento, gestão e elaboração de projetos voltados para o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, com ênfase de atuação no Estado de Santa Catarina. Fonte: ICR. Disponível em [www.celta.org.br/graduadas.html](http://www.celta.org.br/graduadas.html). Acessado em 10/02/2012.

basicamente, por professores da UFSC ligados, de alguma forma, ou ao governo estadual ou aos partidos da base aliada.

A ideia central do PCD seria dar suporte às SDRs no intuito de traduzir o prometido em discurso de campanha: transformá-las em ferramentas do desenvolvimento regional sustentável, por meio de um processo direto de ação governamental<sup>171</sup>. Para isto, o PCD trabalhou com a metodologia de cenários tendenciais e normativos. Os cenários tendenciais são aqueles que consideram, no caso do planejamento governamental, a projeção de variáveis econômicas, sociais e ambientais de médio e longo prazo, e os normativos são os que não podem ser previstos, em função de fatos que podem ocorrer durante o planejamento desejado, principalmente, em função, da capacidade de intervenção dos atores sociais durante o processo.

Seguindo como base as indicações dos PDRs e dos dois projetos anteriores, a equipe do PCD dividiu o planejamento catarinense em quatro dimensões, das quais poderiam ser transformadas em 09 (nove) áreas de atuação<sup>172</sup>. Segundo o PCD “[...] fundamentando-se na ideia de que o aumento da competitividade de uma economia deve levar em consideração as questões ambientais, as dimensões Economia e Meio Ambiente foram agregadas em uma só” (2006. p. 21).

O quadro abaixo exemplifica as dimensões e áreas de atuação propostas pelo PCD para que Santa Catarina chegasse ao desenvolvimento regional sustentável, até 2015.

---

<sup>171</sup> Fonte: **LC nº 381/2007** – Art. 10. A ação governamental obedecerá a um processo sistemático de planejamento que vise a promover o desenvolvimento do Estado, a sua conseqüente distribuição populacional pelo território catarinense, a democratização dos programas e ações com amplo engajamento das comunidades, a regionalização do orçamento e a transparência administrativa. § 1º A ação governamental de que trata o *caput* deste artigo, elaborada em conformidade com as definições do Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais, será efetivada mediante a formulação dos seguintes instrumentos básicos: **I - Plano Catarinense de Desenvolvimento** [grifo do autor]. Disponível em [www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br) Acessado em 11/02/2012.

<sup>172</sup> Para a escolha das dimensões foi utilizado o método *PESTE* (*Political, Economic, Social, Technology, and Environment*). No entanto, não encontrado no relatório o motivo pelo qual a equipe do ICR optou por esta metodologia. Fonte: PCD (2006, p. 21).



| DIMENSÃO                        | DESCRIÇÃO DA DIMENSÃO   | ÁREA DE ATUAÇÃO   |
|---------------------------------|---|---|
| <b>Economia e Meio Ambiente</b> | Ações estratégicas do governo para garantir o desenvolvimento sustentável e a competitividade sistêmica do Estado.                                | - Infraestrutura;<br>Iniciativas empreendedoras;<br>Agricultura e meio ambiente           |
| <b>Social</b>                   | Políticas públicas e mecanismos para garantir o acesso aos direitos básicos e a inclusão de todos os catarinenses no processo de desenvolvimento. | - Saúde;<br>- Assistência social, trabalho e renda;<br>- Educação e cultura;<br>Segurança |
| <b>Tecnologia</b>               | Apoio à ciência e à inovação tecnológica como forma de promover o desenvolvimento sustentável.  | - Ciência, tecnologia e inovação  |
| <b>Política Pública</b>         | Gestão política ética comprometida com a qualidade dos serviços   | - Gestão pública  |

**Quadro 13 – Dimensões e áreas de atuação sugeridas pelo PCD**

Fonte: PCD 2105 (p. 21, 2006). Adaptado de PCD. Elaborado pelo autor.

Neste contexto, o PCD, não muito diferente dos planos anteriores, trabalhou com o cenário de proposições em relação ao que poderia ser realizado em termos de gestão pública normativa, não incluindo, verdadeiramente, uma perspectiva de desenvolvimento regional sustentável.

Estudo realizado por Goulart Júnior (2009), que analisou os dados relativos aos recursos destinados ao Plano Plurianual (PPA) estadual no período de 2006-2008, **especificamente para as despesas relativas ao Meio Ambiente**, conforme consta na dimensão Economia e Meio Ambiente do PCD, apontou dados interessantes.

Em 2006, o PPA não aprovou projeto algum relativo ao controle dos conselhos municipais do meio ambiente e a gestão local da preservação ambiental e recursos hídricos representaram 50% do total de investimentos. Em 2007, a preservação ambiental e os recursos hídricos tiveram o aporte de 37% dos recursos, ou seja, 13% menor que o ano anterior. A ação relativa aos conselhos municipais de meio ambiente continuaram sem recursos. Do total geral, o ano de 2007 teve 10% a menos de recursos executados em projetos vinculados às prioridades ambientais. E finalmente, em 2008, a ação do PPA referente à preservação ambiental e a gestão de recursos hídricos permaneceu detentora dos maiores investimentos, apesar de receber 14% dos recursos totais, uma queda de 23% em relação ao ano de 2007. O PPA, assim como nos anos anteriores, não previu recursos relativos aos conselhos municipais de meio ambiente (GOULART JÚNIOR, 2009).

Este estudo, mesmo isolando a variável das ações relativas à preservação do meio ambiente mostra que os recursos estão vinculados a projetos obrigatórios, como é o caso dos recursos hídricos, que possuem previsão orçamentária assegurada pela CF/88 e pela Constituição Estadual. O que chama atenção é o fato de que, mesmo o PCD estando alinhado, teoricamente, ao PPA estadual, não alocou recursos conforme seu discurso de projeto.

Ao tempo que o orçamento não previa aporte de financiamento às ações relativas aos conselhos municipais de proteção ao meio ambiente, por exemplo, fica a questão: em que medida o PCD proporciona um desenvolvimento regional sustentável, sem a previsão da participação da população nas tomadas de decisões referentes à dimensão socioambiental do Estado? Neste sentido, “[...] a participação de ações relativas ao meio ambiente estabelecidas no PCD e necessárias ao desenvolvimento econômico dito sustentável perde espaço no cenário estadual e se define como ações pontuais no último ano do período analisado” (GOULART JÚNIOR, 2009, p. 09).

O fato é que os resultados práticos do PCD não puderam ser analisados e, ao mesmo tempo, não foi possível encontrar as ações do PPA, que seria um dos únicos indicadores de análises quantitativas. A SEPLAN não publicou ou apresentou relatório conclusivo sobre o PCD. No entanto, cabe ressaltar que o PCD foi expresso na LC nº 284/2005, e assegurava um projeto de política pública de desenvolvimento regional, tomando como base as ações desenvolvidas pelos PDRs, das SDRs.

Se tomados como ponto de partida o recorte territorial ou a regionalização por meio da descentralização administrativa, o PCD não apresentou projeto que representasse uma gestão territorial, principalmente, no que diz respeito, a um processo de governança territorial e desenvolvimento territorial sustentável.

Mesmo apresentando a dimensão relativa ao meio ambiente, o plano está em conjunto com a dimensão econômica, reforçando a hipótese de que o Estado trabalha com a perspectiva da prevalência da dimensão socioeconômica sobre a socioambiental, não o contrário, nem mesmo paritário.

Neste sentido, apesar do plano tomar por discurso uma transformação significativa no planejamento do desenvolvimento regional e pensar em um processo prospectivo até 2015, pouco se avançou em relação a outros planos do mesmo escopo. Não foram incorporados, ao menos nas proposições e dimensões uma verdadeira perspectiva socioambiental, por exemplo,

além de não produzir resultados que possibilitem a análise mais profunda sobre o PCD como indutor de dinâmica territorial de desenvolvimento para o Estado de Santa Catarina.

#### **4.5 Síntese do Capítulo**

As eleições de 2002 e 2006 no bojo das reformas administrativas mostram que o processo de descentralização administrativa, aliado ao planejamento do desenvolvimento catarinense, além de um novo modelo de gestão pública, representam uma nova forma de fazer política.

Este ponto fica evidenciado pela 1ª eleição, por uma pequena margem de votos, e refoçado na reeleição, com uma vitória um pouco mais tranquila, favorecida pelas alianças com partidos políticos de poucas afinidades ideológicas com o PMDB.

Do ponto de vista programático, o processo de descentralização, mais do que o enfraquecimento do papel do Estado central em elaborar e assegurar políticas públicas, apresentou-se como uma ferramenta política bastante inovadora. No entanto, as atividades das SDRs, vistas como agentes de descentralização, como afirma o governo, merecem uma análise mais cautelosa. Segundo o Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC), a partir de um exame do processo de descentralização em Santa Catarina do âmbito jurídico, pontuou que

[...] criar estruturas e distribuí-las pelo Estado não significa descentralizar a administração. Na realidade, segundo a teoria do direito administrativo, o que se está fazendo é a desconcentração das atividades do Executivo. Isso porque, no significado exato da palavra, a descentralização das ações do governo é realizada pela Administração Indireta, formada pelas Fundações [...], pelas empresas [...] e pelas autarquias [...]. São elas que têm autonomia financeira e administrativa para implementar ações com relativa independência do Executivo. (2004, p. 08)

Fora isto, o processo de descentralização catarinense tem como partícipes outros sistemas de gestão pública que, de certa forma, estão mais próximas do espírito de desconcentração do que, verdadeiramente de descentralização.

Para as finalidades deste trabalho, foram utilizados como fontes secundárias os relatórios de ambos os projetos. No entanto, em nenhum deles foram encontrados indicadores estatísticos elaborados por setores competentes da SEPLAN, o que dificulta, ainda mais, a investigação.

Neste sentido, buscou-se analisar os dados mais gerais, fornecidos pelo IBGE e pelo Sistema de Gestão Fazendária do Estado (SIGEF), além de dados orçamentários fornecidos pela Assembléia Legislativa (Tabela 01). Partindo do discurso de ambas as campanhas eleitorais, os entraves no desenvolvimento catarinense resultaram, em grande parte, da centralização das decisões político-administrativas na Capital. Sobre este preceito, a CF/88 é clara na especificação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e sua localização, restrita na capital dos Estados e no Distrito Federal.

De um ponto de vista organizacional, é pouco provável que o fato de criar estruturas administrativas regionalizadas, com características político-organizacionais representadas pelos secretários regionais, e não por membros eleitos, pudesse surtir algum efeito, diretamente, ligado, ao desenvolvimento econômico, como foi pressuposto pelos planos de governo.

**Tabela 01 – PIB a preços correntes, Santa Catarina e Mesorregiões Geográficas, 2002 a 2009 (em mil reais)**

|                       | 2002              | 2003              | 2004              | 2005              | 2006              | 2007               | 2008               | 2009               |
|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| <b>Santa Catarina</b> | <b>55.731.863</b> | <b>66.848.534</b> | <b>77.392.991</b> | <b>85.316.275</b> | <b>93.146.754</b> | <b>104.622.947</b> | <b>123.282.295</b> | <b>129.806.256</b> |
| <b>Oeste</b>          | 11.503.850        | 14.093.509        | 16.163.661        | 16.820.014        | 17.362.826        | 20.075.636         | 24.429.426         | 24.920.555         |
| <b>Norte</b>          | 13.156.100        | 15.805.552        | 18.358.218        | 20.765.697        | 22.775.052        | 25.585.785         | 29.426.416         | 30.130.859         |
| <b>Serrana</b>        | 3.077.062         | 3.750.615         | 4.048.910         | 4.309.322         | 4.794.825         | 5.024.260          | 5.856.828          | 6.229.158          |
| <b>Vale do Itajaí</b> | 14.003.202        | 16.719.100        | 19.808.074        | 22.335.374        | 24.696.506        | 28.296.823         | 33.207.801         | 35.868.683         |
| <b>Florianópolis</b>  | 7.590.263         | 8.831.164         | 10.097.969        | 11.551.346        | 13.145.841        | 14.221.493         | 16.858.236         | 17.738.965         |
| <b>Sul</b>            | 6.401.386         | 7.648.593         | 8.916.159         | 9.534.521         | 10.371.704        | 11.418.950         | 13.503.588         | 14.918.036         |

Fonte: IBGE/SIDRA (2010) – Disponível em <www.sidra.ibge.gov.br>. Acessado em 20/01/2012. Elaborado pelo autor.

A tabela acima, construída a partir de dados do IBGE, apresenta, em linhas gerais, a evolução do PIB corrente no período de 2002 a 2006, além da época em que foram lançados os PBDRs. Pode-se observar que, aproximadamente, 75% do PIB catarinense, concentra-se nas mesorregiões Norte, Vale do Itajaí e Oeste catarinense. Além disto, as duas maiores concentrações, localizadas no Norte e Vale do Itajaí, absorvem juntas, aproximadamente, 50% do PIB, além de serem áreas litorâneas e mais dinâmicas. Pode-se também, observar, que a mesorregião Oeste tem aumentado, gradativamente, sua participação na economia catarinense, impulsionada pela boa safra de grãos e pelo aumento da produção de aves localizada naquela região.

Se levar em conta a participação percentual das SDRs no PIB catarinense, a partir de uma série estatística elaborada na gestão anterior ao primeiro governo LHS, ou seja, no governo de Esperidião Amin (1999-2002) até a metade da segunda gestão em 2008, pode se perceber algumas relações pertinentes a linha de argumentação defendida nesta tese.

**Tabela 02 – Participação das maiores SDRs no PIB de Santa Catarina 1999 a 2008 (%)**

| SDR            | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Joinville      | 12,83 | 12,82 | 12,92 | 13,36 | 13,23 | 12,90 | 14,24 | 15,47 | 14,67 | 14,17 |
| Florianópolis  | 12,60 | 12,49 | 12,35 | 12,52 | 12,12 | 11,95 | 12,45 | 12,97 | 12,51 | 12,59 |
| Jaraguá do Sul | 5,08  | 5,07  | 5,17  | 4,92  | 5,04  | 5,33  | 5,29  | 4,50  | 5,40  | 5,30  |
| Chapecó        | 5,06  | 3,92  | 4,03  | 4,08  | 4,13  | 4,07  | 3,88  | 3,81  | 3,95  | 4,12  |
| Mafra          | 3,47  | 3,53  | 3,50  | 3,67  | 3,62  | 3,78  | 3,37  | 3,17  | 3,06  | 2,99  |
| Brusque        | 3,24  | 4,00  | 3,10  | 3,03  | 2,92  | 3,05  | 3,10  | 3,26  | 3,18  | 3,08  |
| Videira        | 2,41  | 2,41  | 2,15  | 2,14  | 2,13  | 2,11  | 2,07  | 2,07  | 2,04  | 2,00  |
| Xanxerê        | 2,14  | 2,13  | 2,25  | 2,24  | 2,22  | 2,25  | 2,07  | 1,89  | 2,06  | 2,15  |
| Araranguá      | 1,85  | 1,72  | 1,77  | 1,89  | 2,08  | 1,96  | 1,84  | 1,73  | 1,68  | 1,75  |
| Maravilha      | 0,89  | 0,91  | 0,88  | 0,95  | 1,00  | 1,00  | 0,89  | 0,87  | 0,89  | 0,96  |
| Campos Novos   | 0,83  | 0,82  | 0,83  | 0,84  | 0,89  | 0,74  | 0,69  | 0,67  | 0,73  | 0,74  |
| São Joaquim    | 0,53  | 0,51  | 0,58  | 0,55  | 0,58  | 0,48  | 0,48  | 0,52  | 0,47  | 0,48  |

Fonte: IBGE. Adaptado de Rodolfo e Teixeira (2007). Elaborado pelo autor.

Assim como nas mesorregiões, o PIB nas SDRs parece seguir o mesmo movimento, sendo bastante expressivo em Joinville, Florianópolis e regiões litorâneas, com exceção da SDR de Jaraguá do Sul, além de contemplar a SDR de Chapecó. A análise mostra, ainda, que o desenvolvimento das regiões não sofreu alterações significativas com a criação da SDRs; ao contrário, algumas SDRs tiveram seus PIBs reduzidos em relação às mesorregiões, como é o caso da SDR de Chapecó, por exemplo.

Isto reforça a tese de Damo (2006), que aponta, além dos principais problemas relacionados ao processo de descentralização, os conflitos entre os recortes territoriais da SDRs com as associações de municípios e com as microrregiões e mesorregiões do IBGE.

A partir da reflexão desenvolvida neste trabalho, mais especificamente no capítulo III, foi reforçada, de certa maneira, a hipótese segundo a qual o advento das SDRs afetam negativamente, o nível de competitividade de algumas regiões do Estado, em função de terem desagregado algumas cidades em recortes diferenciados.

Mesmo regiões conhecidas por seu alto PIB, como a região Norte – marcada pelo avanço do setor metal-mecânico, tiveram seus indicadores de desenvolvimento reduzidos em razão da perda de cidades importantes para outras SDRs. Este fator influenciou, decisivamente, no planejamento de políticas públicas em nível municipal, já que, em nível federal, as SDRs não são levadas em consideração – pelo menos no contexto do planejamento territorial.

Em relação aos investimentos concentrados nas SDRs, a tabela abaixo apresenta os valores (em mil reais) relativos ao montante de recursos que fizeram parte dos orçamentos, bem como os valores que foram efetivamente, enviados, pelo governo do Estado às SDRs.

**Tabela 03 – Recursos orçados e realizados para as SDRs entre 2007 e 2010 (em mil reais e %)**

| Ano          | Orçado R\$              | Realizado R\$           | Diferença %    |
|--------------|-------------------------|-------------------------|----------------|
| <b>2007</b>  | 352.824.143,00          | 341.181.789,72          | -3,30 %        |
| <b>2008</b>  | 418.991.924,00          | 521.017.192,02          | 24,35 %        |
| <b>2009</b>  | 584.666.810,00          | 807.012.994,71          | 38,03 %        |
| <b>2010</b>  | 490.990.649,00          | 820.834.495,72          | 67,18 %        |
| <b>TOTAL</b> | <b>1.837.179.782,00</b> | <b>2.482.732.667,08</b> | <b>35,13 %</b> |

Fonte: ALESC (2012) – Elaborado pelo autor

Disponível em [www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br) Acessado em 10/01/2012.

Em um primeiro momento, pode-se observar que após as eleições de 2006, apenas no ano de 2007 gastou-se menos do que havia sido orçado. Uma das hipóteses é a de que naquele ano, em razão do ingresso de uma nova equipe de governo e da troca de comando das SDRs e das secretarias setoriais, alguns recursos acabaram não sendo empenhados em decorrência da descontinuidade administrativa.

A partir de 2008, os dados mostram um aumento exponencial dos valores pagos em relação ao orçamento inicial. Vale lembrar que, para o governo realizar aditivos no orçamento, torna-se necessária a aprovação dos deputados estaduais. Especificamente, no ano de 2010, ano eleitoral, a diferença foi de aproximadamente 70%, em relação ao orçamento, levantando a hipótese da necessidade de se repassarem recursos financeiros para as SDRs investirem em ano eleitoral, mostrando aos eleitores a necessidade da sua existência.

Dados do TCE/SC<sup>173</sup>, coligidos por Butzke e Theis (2010), apresentam um panorama geral da evolução dos recursos destinados às SDRs no período de 2004 a 2006. Deve-se levar em consideração que, em 2005, foi criada uma nova SDR (Dionísio Cerqueira). Por ser considerada pela legislação como SDR de menor porte, sua criação não justificaria o aumento significativo em algumas áreas.

**Tabela 04 – Despesas por função das SDRs em 2004 e 2006 (em mil reais e %)**

| <b>Função</b> | <b>2004</b>           | <b>%</b>   | <b>2006</b>           | <b>%</b>    |
|---------------|-----------------------|------------|-----------------------|-------------|
| Administração | 36.555.863,00         | 25,11      | 159.192.441,00        | 48,60       |
| Educação      | 108.213.202,00        | 74,32      | 120.711.362,00        | 36,85       |
| Cultura       | 204.879,00            | 0,14       | 22.272.742,00         | 6,80        |
| Transporte    | 132.819,00            | 0,09       | 15.965.388,00         | 4,87        |
| Saúde         | 155.486,00            | 0,11       | 6.055.413,00          | 1,85        |
| Urbanismo     | 0,00                  | 0,00       | 0,00                  | 0,00        |
| Outras        | 339.229,00            | 0,23       | 3.372.271,00          | 1,03        |
| <b>Total</b>  | <b>145.601.478,00</b> | <b>100</b> | <b>327.569.617,00</b> | <b>100%</b> |

Fonte: TCE/SC (2009) Elaborado por Butzke e Theis 2010.

Segundo a tabela acima, em 2004, as despesas das SDRs com gastos em administração, no qual estão incluídos salários, diárias, consultorias, treinamentos, entre outros, correspondiam a 25,11% do custo total e, em 2006, no ano eleitoral, representavam 48,60%, ou seja, 9,05% a mais de um ano para o outro. Em relação aos investimentos com educação e saúde, eles estão relacionados, diretamente, com o aumento da receita do Estado, que rebate, diretamente, no aumento dos repasses para estas duas áreas, que são garantias constitucionais.

Entre 2004 e 2006, as despesas passaram de R\$ 145 milhões, aproximadamente, para R\$ 327 milhões, ou seja, um incremento aproximado de 124% em dois anos. Neste mesmo período, a receita corrente líquida do Estado aumentou mais ou menos 39%<sup>174</sup>, ou seja, ela não conseguiu acompanhar as despesas de administração das SDRs.

A premissa que se corrobora aqui, e já pontuada neste mesmo capítulo, diz respeito aos custos operacionais das SDRs. Sua operação custa praticamente, a metade, dos recursos disponíveis para alavancar o programa de descentralização. Se os R\$ 130 milhões de reais

<sup>173</sup> Fonte: Relatório para onde vai o seu dinheiro: versão simplificada parecer prévio do TCE /SC. Disponível em [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acessado em 06/02/2012.

<sup>174</sup> Fonte: Informações Consolidadas pelo TCE/SC. Disponível em [www.tce.sc.gov.br/web/contas/estatistica-estadual](http://www.tce.sc.gov.br/web/contas/estatistica-estadual) Acessado em 06/02/2012.

gastos em 2007 pudessem ser revertidos para obras de infraestrutura e investimentos, caberia uma análise técnica mais apurada acerca da necessidade (ou não) de manter as SDRs em função dos custos de manutenção.

Em relação à criação de cargos pelas SDRs, que tem seu custo incorporado pelas despesas de administração, do ponto de vista sociopolítico, a reflexão não está relacionada ao aumento do número de cargos ou de quem ocupa essas vagas, até porque essa crítica pode ser feita de forma generalista. Do ponto de vista do sistema federativo, o que se deve questionar é a real necessidade de se descentralizar a estrutura física e administrativa do Estado, sendo que tanto a CF/88 como a Constituição Estadual possuem mecanismos para efetivar processos participativos e de formulação de políticas necessárias à promoção do desenvolvimento econômico e ao aumento da qualidade de vida da população.

Em relação aos investimentos feitos pelas SDRs, entre 2003 e 2009, a pesquisa realizada por Rudnick e Mattedi (2010) mostra que, enquanto a SDR da Grande Florianópolis recebeu R\$ 1,7 bilhão em investimentos, as SDRs de São Joaquim e Concórdia, que inclusive faziam parte dos planos pilotos do Projeto Meu Lugar, receberam aproximadamente, R\$ 250 milhões, em investimentos, ou seja, cerca de 07 (sete) vezes menos recursos.

No mesmo estudo, ainda, Rudnick e Mattedi (2010) apontam algumas controvérsias na interpretação do processos de descentralização: i) as SDRs que receberam mais investimentos foram as que estão mais desenvolvidas, economicamente, ii) os investimentos estão concentrados no litoral, iii) foram priorizadas as áreas de Educação, Transporte, Energia e Desenvolvimento Sustentável, iv) no domínio do planejamento de estratégias de desenvolvimento sustentável, encontram-se diluídas várias iniciativas, que não dizem respeito, necessariamente, ao mesmo; v) os investimentos são passados a projetos de escopo municipal e não regional e; vi) nas SDRs menos desenvolvidas faltam recursos para a conscientização do desenvolvimento rural sustentável.

Outro ponto a ser debatido diz respeito ao processo de litoralização da população e ao combate ao êxodo rural. É fato já discutido no capítulo III que a concentração espacial e a centralização de indústrias nas regiões Norte e Vale do Itajaí impulsionaram a migração de agricultores do Centro-oeste para estas regiões, aumentando o êxodo rural no Estado<sup>175</sup>, a

---

<sup>175</sup> A população residente em Santa Catarina, em agosto de 2000, era de 5.333.284 pessoas, tendo apresentado um crescimento anual de 1,80% em relação ao censo de 1991. Esse crescimento foi significativamente, superior, ao da população brasileira que atingiu 1,61% ao ano. Estima-se que cerca de 100 mil pessoas tenham migrado para o território catarinense, na década de 1990, a maioria para a faixa litorânea. Em 1960, dois terços da



partir dos anos 1980. Paralelamente, houve um processo de litoralização<sup>176</sup> de pessoas que passaram a buscar empregos nas cidades litorâneas, geralmente na prestação de serviços gerados pela temporada de verão e pelo setor da construção civil.

A tabela abaixo apresenta os resultados do censo 2010 e mostra que o processo de litoralização tem se intensificado na última década, levando em consideração que as SDRs serviriam como instrumentos de combate à migração de pessoas ao litoral e ao êxodo rural, por meio de políticas públicas específicas, via SDRs, que não foram localizadas.

**Tabela 05 – Evolução da População SC e Brasil, 1991-2010 ( em %)**

| UNIDADE        | ANO    | 1991  | 2000  | 2010  |
|----------------|--------|-------|-------|-------|
| Brasil         | Urbana | 75,59 | 81,25 | 84,36 |
|                | Rural  | 24,41 | 18,75 | 15,64 |
| Santa Catarina | Urbana | 70,64 | 78,75 | 83,99 |
|                | Rural  | 29,36 | 21,25 | 16,01 |

Fonte: Censo IBGE (2010). Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)  
Acessado em 05/01/2012. Elaborado pelo autor.

Em relação ao crescimento populacional no Brasil, pode se observar que, de maneira geral, o Estado de Santa Catarina acompanhou o processo de urbanização, principalmente na última década. A população rural catarinense encolheu 13,35% em 20 anos, ou 0,66% anualmente, sendo que no Brasil, nas últimas duas décadas, a população rural perdeu 8,77% dos habitantes, uma média bem inferior ao território catarinense. Esses dados permitem afirmar que, ao menos nos últimos anos, as SDRs não conseguiram estancar ou mesmo diminuir o êxodo rural.

Quanto às reformas administrativas, todas elas objetivaram o aprofundamento o processo de descentralização e a implementação de um adinâmica territorializada de desenvolvimento regional até 2006 e, na sequência, de desenvolvimento regional sustentável.

---

população catarinense viviam no campo. Em 1991, essa proporção reduziu-se para menos de um terço, e em 2000, apenas 21,3% dos catarinenses residiam no campo. A taxa anual estimada de migração rural-urbana no Estado no período entre 1991-2000 era de 3,20%. Fonte: <[www.epagri-rct.sc.gov.br](http://www.epagri-rct.sc.gov.br)> Acessado em 10/05/2011.

<sup>176</sup> A faixa litorânea, situada numa distância de até 60 quilômetros a partir do mar em direção ao interior, composta por 93 municípios e abrangendo 25% da superfície territorial de Santa Catarina, passou a abrigar 59% da população catarinense, em 2000, contra 55%, em 1991. Nos últimos nove anos, a taxa anual de crescimento da população dessa faixa foi de 2,61%, enquanto no restante do Estado não passou dos 0,75% ao ano. Dos 27 municípios que tiveram maior crescimento populacional no Estado durante a última década, 17 estão no litoral. Fonte: <[www.epagri-rct.sc.gov.br](http://www.epagri-rct.sc.gov.br)> Acessado em 10/05/2011.

Não se pode negar que existiu um esforço por parte da administração LHS em implementar um sistema inovador de planejamento do desenvolvimento do Estado. No entanto, ficou claro que, mesmo coberto por projetos territoriais e Secretarias de Estado, predominou a descontinuidade do processo, evidenciada pela realização de 03 (três) reformas administrativas, em menos de 05 anos.

Outro fator a ser levado em consideração neste capítulo é o número excessivo de instâncias administrativas que confundem os serviços públicos com outras instâncias federativas, como os Estados e municípios. Isto gera não só a sobreposição de recortes territoriais, mas também de funções (LINS, 2011).

A partir de 2003, percebe-se o agravamento do descompasso entre níveis estadual e federal do sistema de planejamento. Em todos os planos analisados, não se constata a preocupação pela criação de articulações sinérgicas com o formato de planejamento territorial proposto pelo governo federal.

Deve-se ressaltar, também, o fato de que os limites geográficos das SDRs não correspondem a qualquer dos outros recortes espaciais de todas as outras instituições que atuam no planejamento espacial, territorial e no desenvolvimento regional do Estado, como indicam os mapas acima.

Do ponto de vista do enfoque do desenvolvimento territorial, o recorte territorial definido pelo governo do Estado não reflete uma preocupação efetiva pela consistência do processo de maturação de dinâmicas territorializadas. No entanto, o alvo da crítica incide aqui na gestão da permeabilidade política das instâncias que compõem o sistema de planejamento, influenciando, decisivamente, as tomadas de decisão sobre projetos específicos do desenvolvimento nas várias regiões do Estado. Além disso, seria importante destacar que as principais medidas elencadas visando o combate ao êxodo rural e ao processo de litoralização, não têm logrado os efeitos esperados, até o momento.

A descentralização da gestão administrativa de um Estado, induzida à luz de um recorte territorial com viés centralizador e economicista, dificilmente poderia ser considerada como compatível com um processo de desenvolvimento territorial sustentável. Além disto, os planos de desenvolvimento, principalmente o PCD, apesar de apresentarem em sua formulação programática, certas diretrizes para mobilizar o desenvolvimento regional sustentável, prometido na campanha eleitoral, não surtiu efeito prático, além de não colocar à disposição dados oficiais sobre suas realizações.

## 5. CONCLUSÕES

O foco desta tese recaiu sobre o processo de descentralização do sistema de planejamento regional e de territorialização das dinâmicas de desenvolvimento no Estado de Santa Catarina no período de 2003 a 2010. A análise da conjuntura na qual foi planejada a política de descentralização evidenciou que a mesma deve ser entendida não tanto como a expressão de um movimento de aprofundamento da democracia no sentido da cidadania ampliada – um termo criado pelos arquitetos do Programa Brasileiro de Agendas 21. Na realidade, trata-se de uma iniciativa que reflete as profundas e recorrentes contradições da cultura política catarinense, marcada pelo viés conservador, elitista e clientelístico, forjada durante anos, sob o que se convencionou chamar de modelo catarinense de desenvolvimento.

Em que pese a difusão de um discurso que apresenta conceitos de descentralização, territorialidade e sustentabilidade na caracterização de um novo cenário de desenvolvimento para a sociedade catarinense, as experiências investigadas revelam, de forma paradoxal, que o Estado de Santa Catarina permanece, ainda, carente de uma estratégia clara e definida de uma dinâmica territorial de desenvolvimento territorial rural e urbano, sintonizada com o ideário proposto pelo paradigma do desenvolvimento territorial sustentável (DTS) – exposto na introdução e no primeiro capítulo desta tese.

A análise do processo de descentralização e de regionalização político-administrativa do Estado, sob o enfoque do DTS, **não encontrou evidências representativas** de um processo efetivo, capaz de promover a participação autêntica da sociedade civil nas decisões sobre novas dinâmicas de desenvolvimento territorial. Isto somente poderia acontecer a partir do momento em que os representantes do setor governamental, do setor empresarial e do Terceiro Setor, além da sociedade civil organizada, passassem a operar em um regime de gestão compartilhada – ou de governança territorial, conhecido como um dos critérios básicos dos processos de descentralização administrativa.

Além da desconsideração de critérios técnico-científicos, das incoerências e dos procedimentos de promoção das consultas prévias junto à sociedade civil sobre a implementação de uma nova forma de planejamento e gestão territorial para o Estado, a pesquisa identificou importantes inconsistências na nomeação dos cargos de direção na gestão das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) e dos ocupantes dos Conselhos de

Desenvolvimento Regional (CDRs). Vale lembrar que as SDRs, acompanhadas pelos CDRs, foram os dois grandes instrumentos utilizados pelo governo, para a implementação do processo de descentralização e regionalização do sistema de planejamento em Santa Catarina.

Em relação às SDRs, a legislação não disciplinou os critérios para o preenchimento dos cargos, os quais foram ocupados sem a realização de concurso público ou processo seletivo. Também foram identificados secretários regionais que, posteriormente, foram eleitos deputados estaduais e federais. Estes critérios reforçam a hipótese que, ao menos os cargos principais das SDRs foram ocupados atendendo critérios políticos-partidários e não técnico-científicos, além da possível utilização das SDRs como plataforma política. Vale reforçar que neste sentido, tanto o orçamento quanto os aditivos financeiros das SDRs, tiveram aumentos substanciais nos anos eleitorais.

A análise da composição do quadro deliberativo dos CDRs também é um forte indicativo da influência político-partidária na sua dinâmica. Formado pelos secretários regionais e vereadores, além de representantes dos mais variados setores da sociedade civil, englobando os movimentos sociais, sindicatos, associações empresariais e o Terceiro Setor, o CDR deixa questionamentos a serem respondidos sobre sua capacidade de favorecer a consolidação de espaços deliberativos e não meramente consultivos, no âmbito do processo de descentralização. Primeiramente, pela forte presença do Estado, representado pelo secretário regional e pelos vereadores e, posteriormente, pela forma com a qual é feita a escolha dos membros representantes da sociedade civil, nomeados e escolhidos pela SDR. Neste sentido, a hipótese segundo a qual o processo de descentralização ocorrido em Santa Catarina teria favorecido um maior nível de envolvimento da população nas tomadas de decisões sobre o futuro de suas regiões, não foi possível ser confirmada.

Em relação aos projetos de desenvolvimento empreendidos pelo governo, a análise prospectiva revelou que o Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD), criado em 2005 e iniciado em 2006, e que seria o responsável por implantar o desenvolvimento regional no Estado, não logrou o êxito esperado pelo governo. Apesar de estar centrado em uma metodologia coerente com as propostas do DTS, por apontar cenários normativos e prospectivos em relação às dimensões de um modelo de desenvolvimento a ser seguido pelo Estado, foi observado que o PCD não havia levado em conta, supostamente, a dimensão socioambiental, na sua estruturação. No decorrer do projeto, o mesmo não revelou, efetivamente e com suficiente nitidez, o conjunto de ações concretas desenvolvidas e se tais

ações foram realmente capazes de alavancar um cenário de DTS para o Estado. Não obstante ter sido instituído por meio de Lei Complementar, não recebeu recursos orçamentários necessários à sua concretização.

Os planos anteriores ao PCD (o MasterPlan e Projeto Meu Lugar) podem ser considerados de características propositivas, mas não preenchem os critérios estabelecidos pela perspectiva do DTS no que diz respeito à indução de uma dinâmica territorial de desenvolvimento no Estado. O MasterPlan foi estruturado por técnicos exteriores ao governo, que não dominavam as peculiaridades do Estado e apontaram entraves ao desenvolvimento econômico catarinense, já demonstrados pelo PLAMEG, nos anos 1960.

O Projeto Meu Lugar, legitimado pelo PNUD, ao custo de mais de US\$ 1 milhão, prestou consultoria, durante sua curta duração, na construção dos planos de desenvolvimento regional, junto às SDRs. Foram desenvolvidos, também, experimentos pilotos mas, no entanto, não conseguiu concretamente transformar as regiões em verdadeiros territórios de desenvolvimento, como era o seu *slogan*. Também não é possível afirmar, por meio dos indicadores disponíveis, que o Projeto Meu Lugar foi o responsável pelo aumento dos indicadores de qualidade de vida propostos pelos Objetivos do Milênio, do PNUD, já que não foram encontradas evidências em relação a este objetivo.

De uma perspectiva sociopolítica, os planos empreendidos pelo governo catarinense não apontaram caminhos reais direcionados à construção de um desenvolvimento regional sustentável para Santa Catarina, conforme proposto no segundo Plano 15. A descontinuidade dos programas, a falta de sincronia e de um objetivo claro e definido, durante as duas gestões do mesmo governo, reforçam a hipótese da fragilidade e da falta de visão de longo prazo na construção de um sistema de planejamento do desenvolvimento territorial para o Estado.

Do ponto de vista de uma reflexão prospectiva, constatou-se que os planos analisados, incluindo os Planos de Desenvolvimento Regional, têm gerado, até o momento, apenas desdobramentos fragmentados, pontuais, paliativos e descontínuos relativamente à perspectiva de uma possível reconversão do modelo catarinense de desenvolvimento implementado em Santa Catarina, nas últimas décadas. Seria assim ilusório pressupor que tais práticas estariam configurando embriões de sistemas produtivos locais integrados (SPLs), cooperativos e sensíveis às singularidades socioambientais das diversas regiões do Estado de Santa Catarina.

Do ponto de vista do enfoque analítico adotado e da perspectiva teórica, apresentados nos capítulos 01 e 02, as inovações processadas no sistema de planejamento do desenvolvimento em Santa Catarina não refletem uma trajetória consistente de descentralização administrativa e, sim, de um processo de desconcentração. Segundo critérios que norteiam a aplicação do enfoque de DTS, a descentralização é caracterizada como um processo de concertação efetiva, no qual os atores sociais envolvidos participam das tomadas de decisão em regime deliberativo e não meramente consultivo – o que não ocorreu no caso das SDRs. Além disto, as SDRs e seus repasses financeiros permaneceram vinculados às Secretarias de Estado setoriais, localizadas na capital, reforçando a elitização dos processos cruciais de tomada de decisão. Este processo pareceu caminhar na contramão do pacto federativo, no qual as premissas gerais de um processo de gestão governamental, mesmo de caráter descentralizado, devem obedecer a critérios hierárquicos e regulados constitucionalmente, justamente para manter o equilíbrio na perspectiva federativa.

A regionalização e o recorte territorial, no caso brasileiro, só podem ser realizados para fins de organização administrativa, e não de organização política, como ocorreu no caso das SDRs. Tal fato foi contestado pelo Ministério Público junto ao Supremo Tribunal Federal. Além da contestação judicial, as SDRs e o processo de descentralização, como um todo, são alvos frequentes de críticas por parte dos partidos de oposição ao governo e de parcela da sociedade civil em relação aos seus gastos e a real necessidade de sua existência, o que não faz parte da análise central desta tese.

No entanto, não se desconsidera o fato de que o processo de descentralização empreendido em Santa Catarina, principalmente, por meio da criação das SDRs e do processo de regionalização, representa um avanço em termos de gestão e perspectiva de administração pública no País. Em grande parte dos Estados brasileiros, a descentralização ocorre em nível de políticas públicas e projetos específicos. O caso catarinense é exemplo único de criação de uma estrutura descentralizada dentro de uma dimensão político-administrativa já descentralizada (o Estado) em relação ao governo federal. No entanto, esta discussão está voltada aos estudos sobre direito constitucional e administrativo, não fazendo parte do escopo deste trabalho.

A possibilidade de gerenciar atividades fins e meio do Estado, a partir de um processo descentralizado, tem sido pensada desde a Segunda Guerra Mundial. No entanto, o êxito deste processo depende da formulação clara de critérios técnicos e de mecanismos capazes de

promover a efetiva participação das regiões ou territórios. Os limites e as contradições decorrentes tornaram-se assim mais evidentes nas análises propostas nos capítulos 03 e 04, sobretudo, no que tange à quantidade de reformas administrativas (três, no total) processadas durante os dois mandatos, que violam os preceitos centrais do pacto federativo, discutido no capítulo 02.

Em relação aos recortes territoriais, a partir da análise cartográfica disposta nos capítulos 03 e 04, fica evidente que a divisão regional das SDRs não coincide com os recortes já existentes no Estado, principalmente, com aqueles institucionalizados, como as associações de municípios e os comitês de bacias hidrográficas, além daqueles produzidos pelo IBGE. As associações de municípios, por exemplo, estão reunidas, em grande maioria, em torno de semelhanças ambientais, culturais, sociais, políticas, econômicas dos municípios que fazem parte de determinada região. Estes critérios favorecem os laços de solidariedade e reforçam o capital social das regiões, proporcionando maior coesão entre os atores territoriais, tese já bastante discutida a partir das análises sobre os distritos italianos e o capital social.

As Leis Complementares não definiram os critérios que deveriam ter sido utilizados para o recorte territorial das SDRs, reforçando mais uma vez a hipótese da forte influência política na concepção e definição do processo de descentralização no Estado. Este argumento vai, mais uma vez, contra o discurso do governo estadual, segundo o qual as SDRs seriam animadoras do capital social das regiões e promoveriam o desenvolvimento com base nesta concepção. Isto também demonstra a falta de diálogo entre as diversas entidades associativas (FECAM, FORUMCAT, FRDI) e o governo do Estado, como demonstrado no capítulo 4.

A ideia de descentralização, principalmente dentro do federalismo, pressupõe o diálogo não somente entre os níveis federados mas, também, entre os diversos atores que compõem o território federal. Como resultado, este processo adquire uma densidade na aprendizagem coletiva sobre os processos e dinâmicas territoriais de planejamento, por meio da efetiva participação da sociedade civil.

Não somente os limites geográficos, mas as funções dos vários níveis administrativos permanecem sobrepostas, sem que as responsabilidades de cada um estejam explicitadas com nitidez. Tanto o governo federal, como o estadual e municipal empreendem ações semelhantes em termos de políticas públicas estruturais, além das entidades associativas. As SDRs, por não terem claramente definidas suas ações, tornam-se simplesmente executoras de

ações iniciadas nas Secretarias setoriais, de caráter centralizador, não apresentando uma sincronia com os demais atores durante o processo de regionalização catarinense.

Segundo os estudos realizados pelo próprio governo, algumas ações desenvolvidas pelas SDRs carecem de embasamento técnico-científico confiável, além de recursos especializados. Os dados apresentados no capítulo 04 confirmam a hipótese segundo a qual o processo de descentralização em Santa Catarina pode ser caracterizado não somente pelos descompassos no seu recorte territorial, mas, também, pelo número discutível de SDRs, pela baixa participação (e representação) da sociedade civil catarinense nas decisões dos CDRs e por servir de plataforma política no quadro de uma cultura política elitista e conservadora que tem acompanhado Santa Catarina nas últimas décadas.

Em síntese, a análise também mostrou que da perspectiva do enfoque de DTS, a dimensão socioambiental não tem sido adequadamente internalizada. Apesar de constar em todos os textos programáticos, a preocupação com o meio ambiente vem sendo assumida de um ponto de vista ainda essencialmente ambivalente, com viés preservacionista. Os investimentos neste setor foram centrados na gestão administrativa em detrimento de ações efetivas, como apresentado no 4º capítulo. Desta forma, persiste a ótica desenvolvimentista com ênfase economicista. O combate ao êxodo rural mostrou-se ineficiente e o processo de litoralização e a degradação da zona costeira foram intensificados, principalmente no período estudado, refutando os discursos de campanha. A variável sociocultural, por sua vez, não foi incorporada pela equipe de planejamento do governo como uma prioridade nos últimos anos, apesar de terem sido realizados planos pilotos em algumas SDRs, cujo capital social pode ser considerado relevante. Finalmente, foi constatada uma curva decrescente no dinamismo econômico de algumas regiões, após a criação das SDRs, na contramão do cenário observado em âmbito nacional, marcado pelo relativo crescimento de indicadores socioeconômicos específicos.

De maneira geral, o processo de descentralização empreendido em Santa Catarina poderia se tornar mais consistente a partir do momento em que passar a incorporar, de forma efetiva, as diretrizes propostas pelo enfoque de desenvolvimento territorial sustentável, de um ponto de vista de uma análise sistêmica.

Finalmente, a análise revelou, por meio das características já apontadas neste trabalho, que se o processo de descentralização e territorialização do desenvolvimento, por meio das SDRs, empreendido pelo governo do Estado de Santa Catarina no período correspondente aos



anos de 2003 a 2006 e, 2007 a 2010, não aprofundou as dinâmicas centrais já conhecidas do modelo catarinense de desenvolvimento, também não logrou muito êxito em transformá-las.

Seria importante salientar, finalmente, como fator limitador do processo de investigação que deu início a esta tese, a carência de indicadores quantitativos por parte do governo do Estado sobre o sistema de planejamento estudado. As informações específicas sobre as SDRs disponíveis para pesquisa são limitadas, sendo os dados mais relevantes restritos aos servidores estaduais, por meio de sistemas informatizados. Os relatórios emitidos pelo governo do Estado reafirmam somente os pontos positivos do processo de descentralização e territorialização, como de costume. Mas, no entanto, os indicadores são discrepantes em relação aos dados produzidos pelo IBGE. As próprias SDRs não possuem um padrão de informação e não produzem estudos específicos sobre suas ações. Além do mais, o processo de descentralização em Santa Catarina é ainda recente – conta com pouco menos de uma década – o que limita bastante a produção de indicadores consistentes, tanto por parte do governo, como pelo pesquisador.

Em função dos limites acima expostos, não pôde ser respondida a questão que gira em torno de saber em que medida o processo de descentralização político-administrativa, por meio das SDRs, pode ser considerado efetivamente uma ferramenta de desenvolvimento para o Estado, como também, a construção de cenários tendenciais. Para responder adequadamente esta proposição, seria necessário ampliar o objeto de análise e adentrar mais especificamente nos dados estatísticos e orçamentários de todas as 36 SDRs, o que não foi possível em razão do tempo, deixando esta questão para trabalhos posteriores.

## 6. RÉSUMÉ DE LA THÈSE

### **LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT SYSTEME EN SANTA CATARINA: une analyse systémique de la période 2003-2010**

Le principal objectif du premier chapitre était de présenter des concepts qui servent de guide de référence pour la construction de l'approche analytique et l'analyse du modèle de la thèse.

L'idée centrale est à signaler que la transition du niveau local au développement régional et, actuellement, territoriale, et non pas fondée sur des concepts, mais de dimensions. Pensez à l'aménagement du territoire, d'une manière qui peut réaliser les dimensions socio-politiques de couverture, les facteurs socio-économiques et socioculturelles, couplés avec le point de vue environnemental, conduisant à la construction de l'approche de développement territorial durable se présente progressivement comme un instrument viable pour la compréhension des dynamiques territoriales développement, en particulier dans l'analyse des systèmes de planification du développement.

Cependant, il est important de noter que le concept de développement territorial durable est en cours de construction et en ce sens, est ouvert aux définitions des commandes polysémiques et divergentes. En ce sens, il est d'accord avec Rochman (2008) que le développement territorial peut être considéré comme un proto-concept. Pourtant, selon Rochman (2008), la difficulté dans l'opérationnalisation de développement territorial durable, et son incapacité à intégrer toutes les dimensions la durabilité dans la pratique de permettre aux différentes dimensions du développement territorial tient compte de tous les différentes stratégies d'intervention dans les actions visant à la mise au point. Dans ce contexte, il convient de souligner l'importance de la science régionale en tant que médiateur entre les disciplines qui composent l'épistémologie de cette thèse, c'est-à-dire, la sociologie politique et la géographie. Dans ce contexte, l'idée de développer des territoires ont exprimé principalement dans le travail de Pecqueur (1989, 2000, 2009, 2010) et Courlet (2001, 2002, 2008), prend une signification comme une approche analytique, qui est le mieux résumer l'internalisation systématique la dimension environnementale apportée par le concept de développement territorial durable (VIEIRA, 2002, 2006, 2009, 2010), ce qui complexifie la

mise au point traditionnelle de l'écodéveloppement (SACHS, 1974, 1980, 1986; VIEIRA, 1992).

Il est intéressant de noter qui ont été pris en compte les éléments du développement territorial et de développement territorial, en supposant que d'un système de planification du développement, fondée sur des territoires, ne peut pas rendre compte de la promotion du développement régional (régionale) durable si vous n'avez pas internaliser, au-delà des dimensions de la dimension environnementale sociopolitique, socio-économique et socioculturelle dans leur constitution.

Dans ce contexte, nous soulignons l'importance de la notion de gouvernance territoriale (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005; KOOP; AMILHAT, 2011) que l'articulateur de la relation entre l'État et la société civile ainsi que tous les acteurs régionaux. Enfin, il est souligné que l'idée centrale de l'aménagement du territoire appuyée par la dimension environnementale, en mettant l'accent sur les offres territoriales potentiels pour ce travail, une contribution importante, non seulement comme une analyse, mais aussi comme un moyen de penser à la planification du développement à Santa Catarina dans une perspective qui implique l'action coordonnée entre l'Etat et la société dans la recherche d'un modèle continu de développement territorial durable de l'État de Santa Catarina.

Dans le deuxième chapitre, l'accent a été le fédéralisme. Nous présentons les caractéristiques du Brésil comme un vaste territoire, composé de différentes disparités sociales, culturelles, religieuses et socio-économiques et socio-culturelle du fédéralisme ont une option de législateurs de la Constitution de 1988 comme un modèle de politique et organisationnelle du Brésil.

La principale caractéristique du fédéralisme brésilien est l'autonomie relative des sphères administratives, formés par le gouvernement fédéral, par les Etats et les municipalités. Les deux derniers ont réussi à augmenter ses niveaux croissants d'autonomie, non seulement dans la législation, en particulier en ce qui concerne la planification de leurs territoires. Cela a été fait en quelque sorte, non pas par la loi, mais par la pression de deux unités fédérales elles-mêmes les les mouvements sociaux. L'exemple de l'Etat de Santa Catarina est un bon reflet de cette initiative.

Comme indiqué précédemment, le modèle fédéral du Brésil possèdent deux grandes bases qui garantissent cette autonomie et dans le même temps, l'équilibre et système de soutien: la décentralisation et le pacte fédéral.

La décentralisation est apparue principalement dans 04 (quatre) ans, que quelques mots les principaux clés utilisés pour décrire d'une part, le retrait du gouvernement central en raison d'un discours de l'autonomie et organes de décision plus petit . D'autre part, dans un contexte plus large, cela peut signifier en augmentant la capacité de la population à prendre des décisions sur le développement de leurs territoires. L'utilisation de l'un des brins peuvent présenter des détails importants, qui sont amoindris par la capacité des États à utiliser la décentralisation comme un outil pour induire dans le discours du développement économique, principalement.

Dans le cas du pacte fédératif brésilien, cela ne nécessite pas beaucoup d'explication. Le contrat signé en la Constitution de 1988 entre les gouvernement fédéral, les États et les municipalités sont principalement axées sur la décentralisation des ressources financières du gouvernement central à d'autres instances. Cependant, le pacte fédératif est la coordination des fonctions avec lesquelles chacun est responsable pour maintenir le statu quo du modèle lui-même, pas toujours claire.

Il est également le pacte fédéral qui fournit un ensemble d'outils utilisés dans la planification du développement régional au Brésil, à travers des politiques publiques. Cependant, ce qui est observé dans le cas brésilien, outre l'absence, le manque de synchronisation entre les politiques adoptées par le gouvernement fédéral et les États, et ceux-ci en ce qui concerne les municipalités. En outre, il n'ya pas de clarté dans les critères adoptés pour la conception et la construction de politiques publiques spécifiques pour le développement territorial, qui ne sont pas toujours présents dans les plans gouvernementaux ou des campagnes, ainsi que l'évaluation des politiques publiques.

En conclusion, l'importance du deuxième chapitre est de sauver extrêmement sujets abordés, mais peu systématisée et appliquée dans l'analyse des politiques publiques de développement territorial. Le fédéralisme, la décentralisation et analyse des politiques publiques appartiennent à la fois le cadre analytique que la construction du modèle d'analyse de cette thèse.

Dans les troisième et quatrième chapitres, l'analyse de la trajectoire des processus de planification du développement, à partir d'un point de vue territorial, le dévoilement des conditions spatiales dans une période historique donnée est généralement placé au premier plan. La pertinence de cet outil d'analyse réside dans le fait que le processus de reconstruction des trajectoires de sociopolitique, socioéconomique, socioculturel, socio-environnementale et

sociohistoriográficas influencer, directement et concrètement, dans les dynamiques territoriales de développement de certaines régions.

Le tableau récapitulatif du système d'analyse de la planification du développement dans l'État de Santa Catarina a quelques perspectives uniques pour la grande majorité des cas trouvés au Brésil.

Tout d'abord, le processus de processus de l'occupation des terres promu par l'immigration de colons allemands, italiens et des Açores, principalement servi de base à la division territoriale de l'Etat de Santa Catarina. Le résultat de ce groupe démographique répliqué dans une profession qui mettait l'accent sur la côte centrale au nord et Vale do Itajaí, établissant des colonies distinctes, avec une industrialisation diffuse et décentralisée tard (HERING, 1987; Raud, 1996, 1999; SANTOS, 2000, LAC, 2000; PIAZZA, 2002).

Le format de l'occupation territoriale, couplé avec d'autres caractéristiques déjà présentées, referendaram l'Etat de Santa Catarina que le politique, économique et intellectuelle appelée modèle de développement catarinense. Ce modèle serait le slogan indiquant l'indice de qualité de vie de l'Etat de Santa Catarina et se classe régulièrement parmi les plus élevés au Brésil. Cependant, le modèle généralisé ne prend pas en compte les problèmes socio-environnementaux produits par le processus d'industrialisation diffuse qui serait exploité à l'appui d'un tel paradigme (RAUD, 1996, 1999; MICHELS, 1998; VIEIRA 2002, VIEIRA, CUNHA, 2002; ANDION, 2007 ; MENEZES, 2009).

En outre, depuis les années 1950, l'État de Santa Catarina a technique de planification du développement d'expertise, aligné sur les années 1990, avec le gouvernement fédéral. Il était évident que, au-delà des plans territoriaux conduits par l'association des municipalités et d'autres acteurs institutionnels qui ont réussi un certain succès dans trois gouvernements successifs, dans la plupart des cas, la planification territoriale de l'Etat de Santa Catarina a été marquée par la discontinuité des programmes et le manque d'harmonie avec la d'autres acteurs institutionnels présents dans le processus de régionalisation de l'Etat de Santa Catarina (SIEBERT, 2001; GOULARTI, 2005, 2007, 2010; ANDION, 2007; MARCON, 2009).

Malgré tout point les gouvernements à la dynamique du développement régional / territorial, des terres agricoles dans l'État de Santa Catarina semble avoir suivi une stratégie logique ou raisonnable qui prend en compte les définitions existantes ou même en ligne avec d'autres organes. En outre, le PLAMEG semble avoir compris, avant les années 1990, comme le seul système de planification du développement, qui a été construit sur la base de la

consultation populaire, à travers des institutions non gouvernementales telles que les universités et FIESC et des budgets pour des projets de se conformer la promotion spécifique de développement (SCHMITIZ, 1985).

Il convient de mentionner les spécificités du système politique à Santa Catarina comme outils d'analyse de la planification globale de l'Etat de Santa Catarina, dans la période des années 1960 avec le gouvernement de Celso Ramos, Amin jusqu'à ce que le dernier gouvernement en 2002. Le tableau suivant présente, en plus d'un faible chiffre d'affaires de la polarisation des partis politiques, en particulier entre le PMDB et le PFL. En outre, il était après l'ouverture démocratique qui a commencé à émerger de nouveaux acteurs sur la scène marquée par des oligarchies liées à partis de centre droit. Il est également évident que les coalitions de partis fait pour gagner les élections ne représentent pas la cohérence idéologique et programmatique, ce qui entraîne une discontinuité des programmes gouvernementaux (SILVA, 1994; Aguiar, 1995; CARREIRAO, 2006, 2008; SELL, BORBA, 2006 .)

Même en tenant compte d'un embryon dans le processus de participation de la société civile, les associations de municipalités et les conseils régionaux de développement qui participent activement dans les coulisses du développement régional à Santa Catarina, mais pas toujours être entendu, juste en fonction, ne représente pas les intérêts politiques ( MARQUES, 2001, 2003; BIRKNER, 2005; GOEDERT, 2005; DAMO, 2006; BUTZKE, 2007).

Enfin, il a été noté que la planification et l'intériorisation de la dimension environnementale de l'Etat de Santa Catarina résider dans certains aspects et les restaurateurs qui travaillent vers un véridique des problèmes environnementaux qui se produisent dans l'État de Santa Catarina. Pratiquement tous les programmes gouvernementaux jusqu'à la fin de Amin a souligné la nécessité pour la préservation de l'environnement. Toutefois, les mesures sont palliatifs, à court terme de nature administrative et non motivé un changement de paradigme et l'incorporation effective de l'environnement socio-variable dans le système de planification à Santa Catarina. Les organes de l'État de Santa Catarina ont toujours été responsables des organismes thématiques logés dans le secteur économique et lorsqu'elles sont assumées indépendance, ont conduit leurs actions en termes de économiste (MASSIGNAM, 1995; RAUD, 1996; Lenzi, 2000, 2007; VIEIRA, 2002; VIEIRA, CUNHA 2002; BORINELLI, 2007; BUTZKE; THEIS, 2007; VIEIRA; CAZELLA; CERDAN, 2010).

En dépit de son caractère introductif, historique et descriptive, elle a cherché à présenter les principales caractéristiques du système de planification du développement de Santa Catarina, qui sera utile pour comprendre les dynamiques de développement régional coordonné par le gouvernement de Luiz Henrique da Silveira, l' période correspondant à l'étude de cas de cette thèse, c'est à dire, les deux derniers termes (2003-2010).

### **Conclusion générale**

L'objectif de cette thèse a été mis sur le processus de décentralisation de la planification régionale et la dynamique de développement territorial de l'Etat de Santa Catarina dans la période 2003 à 2010. L'analyse de la situation dans laquelle il a été prévu la politique de décentralisation a montré qu'il doit être compris non pas tant comme l'expression d'un mouvement d'approfondissement de la démocratie dans le sens de la citoyenneté élargie - un terme inventé par les architectes de l'Agenda 21. En fait, il s'agit d'une initiative qui reflète les profondes contradictions et récurrente de la culture politique de Santa Catarina, marquées par la tendance conservatrice, élitiste et clientéliste, forgée au cours des années dans le cadre du modèle catarinense de développement.

En dépit de la propagation d'un discours qui introduit les concepts de la décentralisation, la territorialité et la durabilité dans la caractérisation d'une nouvelle étape de développement pour la société catarinense, a enquêté sur les expériences montrent, paradoxalement, que l'Etat de Santa Catarina reste encore faible une stratégie claire et un ensemble de dynamiques territoriales de développement territorial urbain et rural, en phase avec les idées proposées par le paradigme de développement durable des territoires exposés dans l'introduction et le premier chapitre de cette thèse.

L'analyse de la décentralisation et la régionalisation de représentant de l'Etat politique et administratif n'a trouvé aucune preuve d'un processus efficace qui peut favoriser une véritable participation de la société civile dans les décisions concernant de nouvelles dynamiques de développement territorial. Cela ne pourrait se partir du moment où des représentants du gouvernement, le secteur des entreprises et des organisations non gouvernementales, et les organisations de la société civile, pour commencer à fonctionner dans un système de gestion partagée - ou de la gouvernance territoriale, connu comme un les critères de base des processus de décentralisation administrative.

Au mépris des critères technico-scientifiques, les incohérences et les procédures de promotion de consultations préliminaires avec la société civile sur la mise en œuvre d'une nouvelle forme de la planification territoriale et de la gestion de l'état, l'enquête a identifié des incohérences importantes dans la nomination des postes de direction la gestion des Secretarias de Desenvolvimento Regional et les occupants des conseils régionaux de développement est utile de rappeler que les secrétaires de développement régional, accompagné par les conseils régionaux de développement, étaient les deux principaux instruments utilisés par le gouvernement pour la mise en œuvre de la décentralisation et la régionalisation de l' système de planification à Santa Catarina.

En ce qui concerne les Secretarias de Desenvolvimento Regional, la législation n'a pas discipliner les critères pour combler les postes qui ont été occupés sans faire un appel d'offres public ou processus de sélection. Ont également été identifiés secrétaires régionaux qui ont ensuite été élus députés provinciaux et fédéraux. Ces critères de soutenir l'hypothèse selon laquelle au moins les principaux bureaux des secrétaires de développement régional étaient occupés à servir partisans critères politiques plutôt que scientifiques et techniques, au-delà de l'utilisation possible de les Secretarias de Desenvolvimento Regional en tant que plate-forme politique. Il convient de rappeler que, dans ce sens, le budget et les départements financiers des additifs de développement régional, ont connu des augmentations substantielles au cours des années électorales.

L'analyse de la composition de la délibération des Conseils régionaux de développement est également un puissant prédicteur de l'influence des partis politiques dans sa dynamique. Formé par les secrétaires régionaux et des conseillers et des représentants de divers secteurs de la société civile, englobant des mouvements sociaux, syndicats, associations professionnelles et le tiers secteur, les conseils régionaux de développement laisse des questions sans réponse quant à sa capacité à promouvoir la consolidation des espaces délibérative et non pas seulement consultatif, dans le cadre du processus de décentralisation. Tout d'abord, la forte présence de l'Etat, représenté par le secrétaire et le conseil régional et, plus tard, par la manière dont le choix est fait de représentants des membres de la société civile, choisis et nommés par les secrétaires du développement régional. En ce sens, l'hypothèse que le processus de décentralisation a eu lieu dans l'État de Santa Catarina aurait favorisé un niveau plus élevé de participation communautaire dans la prise de décision sur l'avenir de leurs régions, n'a pas pu être confirmée.



En ce qui concerne les projets de développement entrepris par le gouvernement, l'analyse prospective a révélé que le Plan de Développement de Santa Catarina, créé en 2005 et lancé en 2006 et serait responsable de la mise en œuvre du développement régional dans l'état, n'a pas le succès escompté par le gouvernement. En dépit d'être axée sur une méthodologie cohérente avec les propositions de développement territorial, pour pointer les scénarios normatifs et prospective concernant les dimensions d'un modèle de développement suivi par l'Etat, il a été observé que le Plan de Développement Catarinense n'avait pas pris en compte soi-disant la dimension environnementale dans sa structure. Au cours du projet, de même n'est pas révélé, de manière efficace et avec suffisamment de clarté, l'ensemble des actions concrètes entreprises et si de telles actions étaient effectivement capables de tirer parti d'une scénario de développement territorial durable pour l'État de Santa Catarina. Bien qu'ayant été mis en place par la loi complémentaire, pas reçu de ressources budgétaires nécessaires à leur offrir.

Les plans antérieurs au Plan de Développement Catarinense (le Masterplan et Ma Place) peuvent être considérés comme les caractéristiques des propositions, mais ne répondent pas aux critères établis par la perspective d'un développement territorial durable en ce qui concerne l'induction d'une dynamique de développement régional dans l'État de Santa Catarina. Le MasterPlan a été structuré par des experts extérieurs au gouvernement, qui ne dominant pas les particularités de l'État de Santa Catarina et les obstacles identifiés au développement économique de Santa Catarina, tel que démontré par PLAMEG dans les années 1960.

Le projet Ma Place au coût de 1 million de dollars, a fourni des conseils au cours de sa courte durée, la construction des plans de développement régionaux, en collaboration avec les Secretarias de Desenvolvimento Regional. Ont été également développé des expériences pilotes, mais n'a cependant pas spécifiquement modifier les régions Les régions de développement réelles, comme cela a été leur slogan. Il est également impossible de dire, à travers les indicateurs disponibles, le Projet Ma place était responsable de l'augmentation dans les indicateurs de la qualité de vie proposé par les Objectifs du Millénaire, car aucune preuve n'a été trouvée en ce qui concerne cet objectif.

Du point de vue sociopolitique, les plans entrepris par le gouvernement de Santa Catarina n'a pas montré les chemins réels a dirigé la construction d'un développement régional durable pour l'État de Santa Catarina, tel que proposé dans le Plano 15. La discontinuité des

programmes, le manque de synchronisme et un objectif clair et ensemble au cours des deux administrations d'un même gouvernement, ils renforcent la fragilité et le manque de vision à long terme pour construire un système de planification pour le développement territorial État de Santa Catarina.

Du point de vue d'un avant-gardiste, il a été constaté que les plans examinés, y compris les plans de développement régional, ont généré à ce jour, seuls faits fragmenté, ad hoc, palliatifs et discontinués sur la perspective d'une possible conversion du modèle catarinense de développement mis en œuvre dans l'État de Santa Catarina, dans les dernières décennies. Il serait donc illusoire de penser que de telles pratiques seraient configuration embryons systèmes de production locaux intégrés, de coopération et sensible aux particularités sociales et environnementales des différentes régions de l'État de Santa Catarina.

Du point de vue de l'approche analytique adoptée et le point de vue théorique présenté dans les chapitres 01 et 02, les innovations traitées dans le système de planification du développement dans l'État de Santa Catarina ne reflètent pas une tendance constante à la décentralisation administrative et, oui, un processus la dévolution. Selon les critères qui guident la mise en œuvre de l'approche de développement territorial durable, la décentralisation est caractérisée comme un processus de consultation efficace, dans lequel les acteurs sociaux impliqués dans la prise de décision en vertu de la délibération et non pas seulement consultatif - qui ne se produit pas dans le cas de Secretarias de Desenvolvimento Regional. En outre, les Secretarias de Desenvolvimento Regional et de ses transferts financiers sont restés attachés à des secrétaires d'Etat, le secteur situé dans la capitale, le renforcement des processus de gentrification cruciale prise de décision. Ce processus semble aller directement à l'encontre du pacte fédéral, dans lequel les prémisses générales d'un processus de gouvernance, même la nature décentralisée, doit être guidé et régulé constitution hiérarchique, juste pour équilibrer le point de vue fédéral.

La régionalisation et la culture des terres dans le cas brésilien, ne peut être exécutée à des fins administratives plutôt que politiques, comme dans le cas des secrétaires de développement régional. Ce fait a été contesté par le procureur à la Cour Suprême. En plus de contestation judiciaire, les secrétaires de développement régional et le processus de décentralisation dans son ensemble, sont des cibles fréquentes de la critique des partis d'opposition et le gouvernement partagent la société civile par rapport à leurs dépenses et la nécessité réelle de leur existence, qui ne fait pas partie de l'analyse de cette thèse.

Cependant, ne pas négliger le fait que le processus de décentralisation entrepris dans l'État de Santa Catarina, principalement grâce à la création des Secretarias de Desenvolvimento Regional et le processus de régionalisation représente une percée en termes de gestion et de la perspective de l'administration publique Brésil. Dans la plupart des États brésiliens, la décentralisation se fait au niveau des politiques publiques et des projets spécifiques. Le cas de l'Etat de Santa Catarina est un exemple unique de la création d'une structure décentralisée dans une dimension ont décentralisé politique et administrative (l'Etat) en ce qui concerne le gouvernement fédéral. Toutefois, cette discussion est dirigé vers des études sur le droit constitutionnel et administratif, ne fait pas partie du champ d'application de cet article.

La capacité à gérer les activités et les objectifs à travers l'État, à partir d'un processus décentralisé, a été pensé depuis la Seconde Guerre mondiale. Cependant, son succès dépend de la formulation de critères clairs et techniques et des mécanismes visant à promouvoir la participation effective des régions ou territoires. Les limites et les contradictions résultant est ainsi devenue plus évidente dans les analyses proposées dans les chapitres 03 et 04, notamment sur le montant des réformes administratives (trois au total) ont été traitées au cours des deux termes, en violation des préceptes essentiels de l'alliance fédéral, discuté dans le chapitre 02.

En ce qui concerne coupures territoriales de l'analyse cartographique préparé dans les chapitres 03 et 04, il est évident que la division régionale des Secretarias de Desenvolvimento Regional ne correspond pas aux coupures existant dans l'État, en particulier dans les institutions telles que les associations de municipalités et les comités de bassin, au-delà de celle produite par l'IBGE. Les associations de municipalités, par exemple, sont remplies, la grande majorité, sur les similitudes de l'environnement, les villes culturelles, sociales, politiques, économiques qui font partie d'une région. Ces critères favorisent les liens de solidarité et de renforcer la position d'équité des régions, offrant une plus grande cohésion territoriale parmi les acteurs, la thèse a été beaucoup discutée à partir des analyses des districts industriels italiens et du capital.

Lois complémentaires ne définit pas les critères qui auraient dû être utilisées pour couper les ministères territoriaux de développement régional, le renforcement de nouveau l'hypothèse d'une influence politique dans la conception et la définition du processus de décentralisation dans l'état. Cet argument va, encore une fois, contre le discours du

gouvernement de l'État, en vertu de laquelle les secrétaires de développement régional serait encourageant la capitale de la région et promouvoir le développement basé sur ce concept. Il démontre également le manque de dialogue entre les différentes entités associatives (FECAM, FORUMCAT, FRDI) et le gouvernement de l'État, comme l'a démontré dans le chapitre 4.

L'idée de la décentralisation, en particulier dans le fédéralisme suppose le dialogue non seulement entre le niveau fédéral, mais aussi entre les différents acteurs sur le territoire fédéral. Par conséquent, ce processus acquiert une densité dans l'apprentissage collectif sur les processus et la dynamique de l'aménagement du territoire, grâce à la participation effective de la société civile.

Non seulement les frontières géographiques, mais les fonctions des différents niveaux administratifs restent se chevauchent, sans que les responsabilités de chacun sont clairement énoncées. Tant le gouvernement fédéral, que l'état et municipaux entreprendre des actions similaires en termes de politiques structurelles, en plus à des entités associatives. Les Secretarias de Desenvolvimento Regional, n'ont pas clairement définis par leurs actions, ils deviennent tout simplement l'exécution des actions initiées dans les secrétariats sectoriels, le caractère centralisateur, n'ayant pas une synchronisation avec les autres acteurs au cours du processus de régionalisation de Santa Catarina.

Selon les études menées par le gouvernement, certaines actions menées par les Secretarias de Desenvolvimento Regional ont besoin d'être technique et scientifique de fiabilité et de ressources spécialisées. Les données présentées dans le chapitre 04 de confirmer l'hypothèse selon laquelle le processus de décentralisation à Santa Catarina peut être caractérisé non seulement par des disparités dans leurs terres de culture, mais aussi par le nombre de départements douteuses de développement régional, la faible participation (et de la représentation) de la société civile dans les décisions de conseils régionaux de développement et de servir de plate-forme politique dans le cadre d'une culture élitiste et conservatrice politique qui a accompagné l'Etat de Santa Catarina dans les dernières décennies.

En résumé, l'analyse a également montré que la perspective de l'approche de développement territorial durable, la dimension environnementale n'a pas été correctement internalisés. Malgré tous les textes figurant dans le programme, le souci de l'environnement a été prise à partir d'un point de vue encore essentiellement ambivalente, à la préservation biaisée. Les investissements dans ce secteur ont porté sur les questions administratives plutôt que des mesures efficaces, telles que présentées dans le chapitre 4. Ainsi, il est encore une

perspective de développement avec l'économiste accent. La lutte contre l'exode rural était inefficace et processus de littoralisation et la dégradation de la zone côtière ont été intensifiés, en particulier dans la période étudiée, réfutant les discours de campagne. La variable socio-culturel, à son tour, n'a pas été incorporé dans l'équipe de planification comme une priorité du gouvernement ces dernières années, en dépit d'avoir été réalisés dans certains plans pilote secrétaires de développement régional, dont le capital peut être considérée comme pertinente. Enfin, nous avons observé une courbe décroissante dans le dynamisme économique de certaines régions, après la mise en place des Secretarias de Desenvolvimento Regional, dans le contexte observé à l'échelle nationale, marquée par la croissance relative de certains indicateurs socio-économiques.

En général, le processus de décentralisation entrepris dans l'État de Santa Catarina pourrait devenir plus cohérente à partir du moment où vous marchez d'intégrer, de manière efficace, les lignes directrices proposées par l'approche du développement territorial, d'un point de vue d'un l'analyse systémique.

Enfin, l'analyse a montré, au moyen des fonctions déjà mentionnés dans le présent document que le processus de décentralisation et de développement territorial, à travers les Secretarias de Desenvolvimento Regional, entrepris par le gouvernement de Santa Catarina dans la période correspondante de 2003 à 2006 et de 2007 à 2010, il approfondit les dynamiques centrales du modèle connu sous le nom du modèle catarinense de développement a également omis beaucoup de succès dans leur transformation.

Il est important de noter, enfin, comme un facteur limitant dans le processus de recherche qui a initié cette thèse, l'absence d'indicateurs quantitatifs par le gouvernement de l'État sur le système de planification étudiée. Informations spécifiques aux Secretarias de Desenvolvimento Regional disponibles pour la recherche sont limités, et les données les plus pertinentes sont limitées aux fonctionnaires de l'Etat, par le biais de systèmes informatisés. Les rapports publiés par le gouvernement de l'État ne font que réaffirmer les points positifs du processus de décentralisation et de territorialisation, comme d'habitude. Mais, cependant, les indicateurs sont disparates en ce qui concerne les données produites par l'IBGE. Même les Secretarias de Desenvolvimento Regional n'a pas un modèle d'information et ne produisent aucune des études spécifiques sur leurs actions. En outre, le processus de décentralisation dans l'État de Santa Catarina est encore nouveau - il a juste moins d'une décennie - ce qui

limite fortement la production d'indicateurs cohérents, à la fois par le gouvernement, comme le chercheur.

En raison des limites fixées ci-dessus, n'a pas pu être répondu à la question tourne autour dans quelle mesure le processus de décentralisation politique et administrative, à travers les Secretarias de Desenvolvimento Regional, peut être considéré comme un outil efficace de développement pour l'État de Santa Catarina, ainsi que la construction de nouveaux scénarios. Pour répondre à cette proposition, il serait nécessaire d'élargir l'objet de l'analyse et plus particulièrement dans les statistiques et les budgets de tous les 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional, ce qui n'était pas possible en raison du temps et de laisser la question de poursuivre les travaux.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDELMALKI, Lahsen; COURLET, Claude (Éd.). **Les Nouvelles Logiques du développement** : globalisation versus localisation. Paris: Harmattan, 1996.

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Revista de Economia Aplicada**, vol. 4, nº 02, 2000, pp. 379-397.

\_\_\_\_\_. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: VIEIRA, Paulo F. (et. al.) (orgs.). **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil**: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED: Secco, 2010. p. 27-47.

ABREU, Alcides. Eixo horizontal de Desenvolvimento, Integração e Cooperação Transfronteiriça. In: SIEBERT, Claudia (Org.). **Desenvolvimento Regional em Santa Catarina**: reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau: Edifurb, 2001. p. 167-188.

ABRUCCIO, Fernando L.; SOARES, Márcia M. **Redes Federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

AGENDA 21 CATARINENSE. **O desenvolvimento sustentável em Santa Catarina**. Florianópolis: Tempo Editorial; Governo de Santa Catarina. 2004.

AGUIAR, Itamar. **Violência e Golpe Eleitoral**: Jaison e Amin na disputa pelo governo catarinense. Blumenau: Editora da Furb, 1995.

ALMEIDA, Maria H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 28, Ano 2000. p. 88-108.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p. 9-10.

AMILHAT-SZARY, Anne-Laure. Des territoires sans noms peuvent-ils être sans qualité ? Réflexions toponymiques sur les modifications de la carte administrative chilienne. **Revue L'espace Politique**, nº 5, 2008, p. 112-132.

AMIN HELOU FILHO, Esperidião; BAUER, Paulo. **Santa Catarina**: Estado vencedor. Florianópolis, 1999.

\_\_\_\_\_; FONTANA, Victor. **Carta dos Catarinenses**. Florianópolis, 1982.

ANDION, Carolina; SERVA, Maurício; LEVESQUE, Benoît. O debate sobre economia plural e sua contribuição para o estudo das dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável. **Eisforia**: desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos. Florianópolis, v. 4, n. Especial, dez 2006, p. 199-211.

ANDION, Maria Carolina M. **Atuação das ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável no meio rural de Santa Catarina**: os casos da APACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da Agreco. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) –

Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (SC). 2007.

ANDION, Carolina; SERVA, Maurício; VIEIRA, Paulo Freire. Space and Inequality: a case study of Territorial Development in Santa Catarina. In: **Administrative Theory & Praxis**, vol. 13, nº 02, June 2009, pp. 164-186.

ARRETCHE, Marta. Método de constituição das instâncias decisórias. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 123-127.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora da UNESP, 1996.

AYDALOT, Philippe; **Atlas Économique des Régions Françaises**. Paris: Économica, 1982.

BAGNASCO, Arnaldo. **La costruzione sociale del mercato**. Bologna: Il Mulino, 1998.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press. 1993.

BENKO, Georges. **La Science Régionale**. Paris: PUF, 1998.

BERKES, Fikret. Conexões institucionais transescalares. In: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristina S. (Orgs.). **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis: APED: Secco, 2005. p. 293-332.

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

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UnB, 2007.

BOISIER, Sérgio. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. **Revista EURE**, Santiago de Chile, 30 (90) Set. 2004, p. 27-40.

BORINELLI, Benilson. **Desempenho político-administrativo das instituições ambientais na década de 1990: a experiência da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina – FATMA**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2007.

BORNHAUSEN, Jorge Konder; CÓRDOVA, Henrique. **Plano de Ação**. Florianópolis, 1979.

BOURDIEU, Pierre. L'identité de la représentation : éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région. **Actes de la recherche en sciences sociales**, vol. 35, nº1, 1980, p. 63-72.



\_\_\_\_\_. **Langage et pouvoir symbolique**. Paris : Seuil, 2001.

BUTZKE, Luciana; THEIS, Ivo Marcos. Planejamento regional e a questão ambiental em Santa Catarina: caminhos e descaminhos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente: planejamento social e natureza recriada**, Curitiba, nº 16, jul./dez. 2007, p. 83-94.

\_\_\_\_\_. **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 em Sociologia Política) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (SC). 2007.

BUTZKE, Luciana; THEIS, Ivo Marcos. Democracia e participação em Santa Catarina: apontamentos sobre planejamento e execução do orçamento regionalizado de 2006 a 2010. In: **II Fórum Brasileiro de Pós-graduação em Ciência Política**. São Carlos, SP – UFSCar, 20, 21 e 22 de Julho de 2011.

CAIDEN, N.; WILDAVISKY, A. **Planning and Budgeting in Developing Countries**. New York: John Wiley, 1980.

CAMPOS, Pedro Ivo; MALDANER, Casildo. **Rumo à Nova Sociedade Catarinense**: plano de governo. Florianópolis, 1987.

CAMPOS, Rentao Ramos (coord). **Os arranjos produtivos locais no Estado de Santa Catarina**: Mapeamento, metodologia e identificação de critérios de seleção para políticas de apoio. Florianópolis: UFSC, 2009. (Convênio/Contrato FEPESE-BNDES nº 08.2.0797.1)

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p. 87-122.

CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário catarinense (1980-2005): histórico e evolução. In: CARREIRÃO, Yan de Souza; BORBA, Julian (Orgs.). **Os partidos na política catarinense – eleições, processo legislativo, políticas públicas**. Florianópolis: Insular. p. 19-48.

\_\_\_\_\_. A decisão do voto do eleitor catarinense. **Civitas**. Porto Alegre, v. 8, nº 2, maio-agosto de 2008, p. 207-236.

CARRIÈRE, Jean-Paul e CAZELLA, Ademir A. Abordagem introdutória ao conceito dedesenvolvimento territorial. Florianópolis, **Eisforia: desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos**. Florianópolis, v. 4, n. Especial, dez. 2006, p.23-47.

CASAROTTO Filho, Nelson; PIRES, Luis Henrique. Competitividade global para as pequenas empresas e desenvolvimento local. In: SIEBERT, Claudia (Org.). **Desenvolvimento Regional em Santa Catarina**: reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau: Edifurb, 2001. p. 105-138.

CAZELLA, Ademir A. Contribuições metodológicas da sócio-anthropologia para o desenvolvimento territorial sustentável. Florianópolis, **Eisforia: desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos**. Florianópolis, v. 4, n. Especial, dez. 2006, p. 225-249.

CEAG/SC. **Evolução histórico-econômica de Santa Catarina**: estudos das alterações estruturais (século XVII – 1960). Florianópolis: CEAG/SC, 1980.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

CHILCOTE, Ronald. **Teorias de Política Comparativa**: a busca de um paradigma reconsiderado. Petrópolis: Vozes, 1997.

CÍCERUS. **Modernização do Estado**: reflexões para repensar o Estado de Santa Catarina (Programa Cícerus – subsídios). Florianópolis: SPG, 2005. Cd-room.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice, **Administrative Science Quarterly**, (17), p. 1-25, 1972.

COLEMAN, James S. **Foundations of Social Theory**. Cambridge, Londres: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

COURLET, Claude. Les systèmes productifs localisés, de quoi parle-t-on? In : SOULAGE, B. (Éd.) **Industrie, territoires et politiques publiques**. Paris : L'Harmattan, 1994. p. 13-32.

\_\_\_\_\_. **Territoires et régions, les grands oubliés du développement économique**. Paris : L'Harmattan, 2001.

\_\_\_\_\_. Les Systèmes productifs localisés : un bilan de la littérature. **Étude. Rech. Syst, Agraires Dév.** (33), p. 27-40, 2002.

\_\_\_\_\_. **L'Économie territoriale**. Grenoble : PUG, 2008.

CROZIER, Michel. Pour une sociologie de l'administration publique. **Revue Française de Science Politique**, 6<sup>ème</sup> année, n°4, 1956, p. 750-769.

CROZIER, Michel ; FRIEDBERG, Erhard. **L'acteur et le système** : les contraintes de l'action collective. Paris : Éditions du Seuil, 1981. (Collection Sociologie Politique, n°248).

DAMO, Márcia Regina Sartori. **Análise da descentralização administrativa do governo do estado e os efeitos da fragmentação territorial no oeste catarinense**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2006.

DESCENTRALIZAÇÃO DO GOVERNO. **Um caminho para a democracia participativa**. Florianópolis: Cidade Futura, 2003.

DOWBOR, Ladislau. Autonomia local e relações intermunicipais. In: **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 39, nº 203, abr./jun. 1992, p. 06-22.

DUTRA, Ademar; LUZ, Mara Regina H. Sistema de Avaliação de Desempenho das Secretarias de Desenvolvimento Regional do Governo do Estado de Santa Catarina: Resultados Preliminares da Aplicação de um Modelo Construtivista. In: **III Encontro de Administração Pública e Governança**. 12 a 14 de novembro, 2008, Salvador.

EASTON, D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FARIA, Carlos A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário suscinto das principais vertentes analíticas recentes. **RBCS**, v. 18, nº 51, fev. 2003, p. 21-29.

\_\_\_\_\_. A política da avaliação de políticas públicas. **RBCS**, v. 20, nº 59, out. 2005, p. 97-109.

FAVARETTO, Arilson. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – Lições para uma nova geração de políticas públicas. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, nº 01 e nº 02, jan. 2009/jun. 2010. p. 52-62.

FILIPPIM, Eliane; ABRUCIO, Fernando L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **RAC**, Curitiba, v. 14, nº2, Mar./Abr. 2010, p. 212-228.

FIORI, José Luis. O Federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 19-38.

FREMONT, Armand. **La région, espace vécu**. Paris: Flammarion, 1999.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, (21), 2000, p. 211-259.

FRIEDBERG, Erhard. Les quatre dimensions de l'action organisée. **Revue Française de Sociologie**, 1992, (33), p. 531-557.

FUNDAÇÃO SOS MATA ALTÂNTICA; INPE. **Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica no período 2008-2010**. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica; INPE, 2011.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GAUDIN, Jean-Pierre. **Pourquoi la gouvernance?** Paris: Presses de Sciences Po., 2002.

GELINSKI, Carmen R. O. ; SEIBEL, Erni J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**. Florianópolis, Vol. 42, n°s 01 e 02, Abril / Outubro de 2008, p. 227-240.

GODARD, Olivier. Environment and Development Planning: some methodological and Institutional considerations. In: **Environment and Development in Asia and the Pacific**. UNEP: Nairobi, 1982. p. 332-346.

\_\_\_\_\_; SACHS; Ignacy. L'environnement et la planification. In: TERNISIEN; Jean (dir.) **Environnement et Qualité de la Vie**. Paris: Le Prat Editeur, 1975. p. 207-247.

GOEDERT, A. R. **Governança em rede de desenvolvimento e a experiência de Santa Catarina**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (SC), 2005.

GOMES, Paulo C. da Costa. Conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná E; GOMES, Paulo C. da Costa; CORRÊA, Roberto L. (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 49-77.

GOMIDES, José Eduardo; SILVA, Andrea Candida. O surgimento da expressão “governance”, governança e governança ambiental: um resgate teórico. **Revista de Ciências Gerenciais**. Valinhos, Vol. XIII, n° 18, Ano 2009, p. 177-194.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: **XIV Congresso Nacional do CONPEDI**. Anais... Fortaleza, 3, 4, 5 de novembro de 2005.

GOULARTI FILHO, Alcides. O planejamento estadual em Santa Catarina de 1955 a 2002. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, Vol. 26, n° 1, Junho/2005, p. 628-659.

\_\_\_\_\_. **Formação econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2007.

\_\_\_\_\_. Formação econômica de Santa Catarina: uma tentativa de síntese. In: MATTEI, Lauro; LINS, Hoyêdo Nunes (orgs.). **A socioeconomia catarinense: cenários e perspectivas no início do século XXI**. Chapecó: Argos, 2010. p. 29-62.

GOULART JÚNIOR, Rogério. Desenvolvimento regional do meio ambiente com base nos projetos vinculados à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável no período de 2006 a 2008. In: **Anais III Encontro Catarinense de Economia**, Blumenau, 2009. 10 p.

HADDAD, Paulo Roberto. A concepção de desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R. (org). **A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil: estudos de cluster**. Brasília: CNPq/Embrapa, 1999.

HERING, Maria Luiza Renaux. **Colonização e indústria no Vale do Itajaí: o modelo catarinense de desenvolvimento**. Blumenau: Editora da FURB, 1987.

HOCHMAN, Gilberto. A saúde pública em tempos de Capanema: inovações e continuidades. In: BOMENY, H. (Org.). **Constelação Capanema**: intelectuais e políticas. Rio de Janeiro: FGV; Bragança Paulista: EDUSF, 2001. p. 127-151.

ISARD, Walter. **Introduction to Regional Science**. New Jersey: Prentice-Hall, 1975.

JACOBI, Pedro. **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**: demandas por saneamento básico e saúde - São Paulo 1974-84. São Paulo: Cortez, 1989.

JEAN, Bruno. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento territorial sustentável: rumo a um desenvolvimento territorial solidário para um bom desenvolvimento dos territórios rurais. In: VIEIRA, Paulo F. (et. al.) (orgs.). **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil**: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED: Secco, 2010. p. 49-76.

KLEINÜBING, Vilson; KONDER REIS, Antonio Carlos. **Plano SIM**: para viver melhor Florianópolis, 1990.

KONDER REIS, Antonio Carlos; FONTANA, Atilio. **Plano de Governo 1975-1979**: governar é encurtar distâncias. Florianópolis, 1975.

KOOP, Kirsten; AMILHAT, Anne-Laure. Introduction. **L'Information Géographique**, vol. 75, 2011, p. 06-14. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2011-1-page-6.htm>. DOI: 10.3917/lig.751.0006. Acessada em 20/10/2011.

KOUSNETZOFF, Nina. **Le développement durable**: quelles limites à quelle croissance ? Paris: Éditions La Découverte, 2003.

LAGO, Paulo Fernando de A. A terra e o homem. In: SANTOS, Silvio Coelho dos. A modernidade chega de trem. In: **Santa Catarina no século XX**: ensaios e memórias fotográficas. Florianópolis: Editora da UFSC: FCC Edições, 2000. p. 61-110.

LASTA, Tatiane T; THIES, Ivo Marcos; VARGAS, Diego B. Planejamento Regional em Santa Catarina: Descentralização, Participação, Ilusão. **V Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**: CEPAL – 60 anos de Desenvolvimento na América Latina. Santa Cruz do Sul, 17 a 19 de agosto de 2011.

LAURENT, Catherine. Desigualdades sociais, pobreza e desenvolvimento sustentável: novas questões relacionadas aos modelos de conhecimento que fundamentam a ação política. In: \_\_\_\_\_ [et. al.] (orgs.). **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil**: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED: Secco, 2010. p. 117-143.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1975.

LELOUP, Fabienne; MOYART, Laurence; PECQUEUR, Bernard. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? **Revue Géographie, Économie, Société**, n. ° 7, 2005, p. 321-331.

LENZI, Cristiano L. **O modelo catarinense de desenvolvimento: uma ideia em mutação?** Blumenau: Edifurb, 2000.

\_\_\_\_\_. Modernização ecológica e a política ambiental catarinense. In: **Revista de Ciências Humanas**. Florianópolis, EDUFSC, nº. 39, abril/2006, p. 117-134.

LÉVESQUE, Benoît. **Comentários: as bases teóricas e metodológicas do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável: convergências e aporte específicos.** In: VIEIRA, Paulo F. (et. al.) (orgs). **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento.** Florianópolis: APED: Secco, 2010. p. 27-47.

\_\_\_\_\_. Economia plural e desenvolvimento territorial na perspectiva do desenvolvimento sustentável: elementos teóricos da sociologia econômica e da socioeconomia. **Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política**, Florianópolis: UFSC, v. 8, nº14, 2009, p. 27-75. (Dossiê Desenvolvimento Territorial Sustentável).

LÉVY, Jacques; LUSSAULT, Michel. **GOUVERNANCE.** In: **Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés.** Paris: Belin, 2003. p. 418-426.

LIMONGI, Fernando P. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (org.). **Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”.** São Paulo: Editora Ática, 1º Vol. 2000, p. 244-287.

LINDBLOM, Charles. Still Muddling, Not Yet Through. In: **Public Administration Review**, (39), 1979, p. 517-526.

LINDER, Mariana C. A efetividade do planejamento recente: o caso da SDR de São Joaquim. In: **III Encontro Catarinense de Economia**, Blumenau: APEC, 2009. 13 p.

LINS, Hoyêdo Nunes. Descentralização do Estado: discutindo o planejamento e a promoção do desenvolvimento com dimensão espacial. In: **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política.** São Paulo, nº 28, p. 71-110, fevereiro, 2011.

MANCEBO, François. **Développement Durable.** Paris: Armand Colin, 2008.

MARCON, Maria Teresinha de Resenes. **A trajetória dos processos de regionalização em Santa Catarina: escalas geográficas e atores sociais.** Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (SC). 2009.

\_\_\_\_\_; MARQUES, Valesca Menezes. As associações de municípios e o planejamento regional em Santa Catarina. In: SIEBERT, Claudia (Org.). **Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas.** Blumenau: Edifurb, 2001. P. 189-211.

MARQUES, Valesca M. **As Associações de Municípios e a regionalização do Estado de Santa Catarina.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

MASSIGNAN, Soraya. **Política ambiental do Estado de Santa Catarina: 1975-1994.** Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1995.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 11ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MENEZES, Elaine. **Industrialização e meio ambiente no Estado de Santa Catarina:** estudo de caso sobre a evolução e os impactos socioambientais do segmento têxtil-vestuarista na microrregião do Alto Vale do Itajaí. Tese (Doutorado em Sociologia Política), Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2009.

MICHELIS, Ido Luiz. **Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento:** do planejamento econômico – 1956 – aos precatórios – 1997. Campo Grande: Editora da UFMS, 1998.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Democrática Atual: esboço de mapeamentos. **BIB**, nº 59, 2005, p. 05-42.

MILLS, Charles Whright. **The Sociological Imagination.** New York: Oxford University Press, 1967.

MINDLIN LAFER, Betty. O conceito de planejamento. In: \_\_\_\_\_ (Org.) **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

MONTECINOS, Egon. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. **Revista EURE** 31 (93), pg. 77-88, Santiago de Chile, agosto de 2005.

MORIN, Edgar. **Introduction à pensée complexe.** Paris : Éditions du Seuil, 2005. (Points Essais, nº 534).

\_\_\_\_\_. Por um pensamento ecologizado: ciência da ecologia, pensamento ecológico e movimento ecológico. In: CASTRO, Edna; PINTON, Florence (Orgs.). **Faces do Trópico Úmido:** conceitos e novas questões sobre desenvolvimento e meio ambiente. Belém : Cejup : UFPA-NAEA, 1997. p. 53-77.

MOULAERT, Frank; NUSSBAUMER, Jacques. **La logique sociale du développement territorial.** Québec: Presses de l'université du Québec, 2008.

NOSSO FUTURO COMUM. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991.

OLIVEIRA, José Antônio P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**, Rio de Janeiro, 40, Mar. /Abr. 2006, p. 273-288.

OLSON, Mancur. **The logic of Collective Action.** Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1965.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PECQUEUR, Bernard. **Le développement local**. Paris : Syros, 1989.

\_\_\_\_\_. **Dynamiques territoriales et mutations économiques**. Paris : L'Harmattan, 1996. (Collection Géographies en Liberté, n° 17).

\_\_\_\_\_. **Le développement local** – pour une économie des territoires. 2<sup>ème</sup> éd. Paris: Syros, 2000.

\_\_\_\_\_. Os recursos dos territórios e os territórios de recursos. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 16, n 32, p. 31-50, jul/dez. 2001.

\_\_\_\_\_. Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. In : ANTHEAUME, Benoît ; GIRAUT, Frédéric. (Éd.). **Le territoire est mort. Vive les territoires !** Une (re)fabrication au nom du développement. Paris: IRD Éditions, 2005. p. 295-316.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Raízes**, Campina Grande, n° 01-02, p. 10-22, jan. /dez. 2005a.

\_\_\_\_\_. Le tournant territorial de la globalisation. In: ITAÇAINA, X; PALARD, J; & SÉGAS, S. (Dir.). **Régimes territoriaux et développement économique**. Rennes : PUR, 2007. p. 205-210.

\_\_\_\_\_. De l'exténuation à la sublimation : itinéraire d'une notion et de ses déclinaisons. In : VANIER, Martin (Dir.). **Territoires, territorialité, territorialisation** : controverses et perspectives. Rennes : PUR, 2009. p. 205-209.

\_\_\_\_\_; PEYRACHE-GADEAU, Véronique. Fondements interdisciplinaires et systémiques de l'approche territoriale. **Revue d'Économie Régionale & Urbaine**. N° 4, 2010, p. 613-623.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Herber, 1967.

PIAZZA, Walter. F. **A colonização de Santa Catarina**. Florianópolis: Ed. Lunardelli, 1994.

PLANO 15. **Por toda Santa Catarina**: Plano de Governo 2003-2006. Florianópolis: FUG; Instituto Teotônio Vilela, 2002.

\_\_\_\_\_. **A mudança contínua**. Plano de Governo 2007-2010. Florianópolis: FUG; Instituto Teotônio Vilela; Instituto Tancredo Neves; Fundação Astrogildo Pereira, 2006.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.



QUIVY, Raymond; VAN CAMPENHOUDT, Luc. **Manuel de recherche en sciences sociales**. Paris: Dunod, 2006.

RAMOS, Paulo R. B. **Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada**: Os sistemas do Brasil e da Espanha. Porto Alegre: SAF Ed., 2012.

RAUD, Cécile H. J. **L'industrialisation décentralisée** : l'expérience brésilienne et le modèle italien. Thèse (Doctorat en Socioéconomie du Développement). École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris. 1996.

\_\_\_\_\_. O ecodesenvolvimento e o desenvolvimento territorial: problemáticas cruzadas. In: VIEIRA, Paulo F.; RIBEIRO, Maurício; FRANCO, Roberto; et. al. (Orgs.). **Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil**: a contribuição de Ignacy Sachs. Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1998. p. 253-262.

\_\_\_\_\_. **Indústria, território e meio ambiente no Brasil**: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense. Florianópolis: Editora da UFSC; Blumenau: Editora da FURB, 1999.

\_\_\_\_\_. Mondialisation et métropolistaion au Brésil : impasses et enjeux. In: DIAS, Leila C. ; RAUD, Cécile (coord.). **Villes et régions au Brésil**. Paris: L'Harmattan, 2000. p. 49-67.

ROCHMAN, Juliette. **Analyse critique de l'application des principes du développement territorial durable dans les zones rurales marginalisées** : réflexions à partir de cas du Cariri de la Paraíba et du plateau Catarinense au Brésil. Thèse (Doctorat d'Aménagement). Université François Rabelais, Tours, 2008.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significaos e medidas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, jun. 2005, p. 9-27.

RODOLFO, Fabiano; TEIXEIRA, Felipe W. Santa Catarina: desigualdades regionais no contexto da política de descentralização. In: **I Encontro da APEC**. Florianópolis: 26-22 abril 2007.

ROVER, Oscar José. Obstáculos e exigências para a governança regional. **Revista G&DR**, Taubaté, Vol. 7, nº 1, p. 130-152, jan./abr. 2011.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

RUDNICK, Luciane T.; MATTEDI, Marcos A. Uma análise da política de descentralização administrativa em Santa Catarina, 2003-2009. **Informe Gepec**, Toledo, Vol. 14, nº 1, p. 39-54, jan. /jun. 2010.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning**: the advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press. 1993.

SACHS, Ignacy. Environnement et styles de développement. In: **Annales. Économies, Sociétés, Civilisations.** (29) n°. 3, 1974, p. 553-570.

\_\_\_\_\_. **Initiation à l'écodéveloppement.** Paris: Éditions Ouvrières, Coll. Économie et Humanisme, 1980.

\_\_\_\_\_. **Espaços, tempos e estratégias de desenvolvimento.** São Paulo: Vértice, 1986.

\_\_\_\_\_. **A Terceira Margem: em busca do Ecodesenvolvimento.** São Paulo: Cia das Letras, 2009.

SALLES, Colombo Machado. **Projeto Catarinense de Desenvolvimento.** Florianópolis: 1971.

SANTA CATARINA. **PDRU – Política de Desenvolvimento Regional e Urbano para Santa Catarina.** Florianópolis: Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, 1981.

SANTA CATARINA. **Atlas de Santa Catarina.** Florianópolis: GAPLAN/SUEGI; Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1986.

SANTA CATARINA. **Programa Integrado de Desenvolvimento Socio-econômico: PIDSE.** Florianópolis: SEPLAN: SEICT/CEAG, 1990.

SANTA CATARINA. **PBDEE – Plano Básico de Desenvolvimento Econômico Ecológico.** Florianópolis: SDM, 1998.

SANTA CATARINA. **ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico.** Florianópolis: SEDUMA, 1999.

SANTA CATARINA. **Mensagem do Governador de Santa Catarina à Assembléia Legislativa – 2004/Luiz Henrique da Silveira.** Florianópolis: Tempo Editorial, 2004.

SANTA CATARINA. **Mensagem do Governador de Santa Catarina à Assembléia Legislativa – 2006/Luiz Henrique da Silveira.** Florianópolis: Tempo Editorial, 2006.

SANTOS, Silvio Coelho dos. A modernidade chega de trem. In: **Santa Catarina no século XX: ensaios e memórias fotográficas.** Florianópolis: Editora da UFSC: FCC Edições, 2000.

SCHMITZ, Sérgio. **Planejamento Estadual: a experiência catarinense como PLANO DE METAS DO GOVERNO – PLAMEG – 1961/1965.** Florianópolis: Editora da UFSC, 1985.

SELL, Carlos Eduardo; BORBA, Julian. Eleições municipais e sistema partidário em Santa Catarina (1996-2004): uma análise a partir dos resultados eleitorais. In: CARREIRÃO, Yan de Souza; BORBA, Julian (Orgs.). **Os partidos na política catarinense – eleições, processo legislativo, políticas públicas.** Florianópolis: Insular. p. 49-66.

SFORZI, Fabio. *Local Systems of small medium-sized firms and industrial changes.* In: OCDE. **Networks of enterprises and local development.** Paris, OCDE, 1996, Pg. 99-113.

SIEBERT, Claudia. Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da centralização à construção da solidariedade regional. In: SIEBERT, Claudia (Org.). **Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas**. Blumenau: Edifurb, 2001. p. 139-211.

\_\_\_\_\_. Endogenia e Heteronomia: a Experiência de Santa Catarina com o Projeto Meu Lugar. In: **Anais do Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**. UNISC: Santa Cruz do Sul, 2006. 11 p.

SILVA, Elizabeth F. **O Fracasso da Oposição no Poder**: Lages: 1972-1982. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1994.

SOUZA, Armando H.; CUNHA, Danilo A. Apresentação. In: TURNES, Valério, *et.al.* (Orgs). **Projeto Meu Lugar: transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento**. Florianópolis: Cidade Futura, 2004. p. 05.

SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O impacto do federalismo e da descentralização. **DADOS**, Rio de Janeiro, vol. 41, nº 31, 1998, p. 01-20.

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº. 24, Junho 2005, p. 105-121.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 08, nº. 16, Jul./Dez. 2006, p. 20-45.

THEIS, Ivo Marcos; BATISTA, Lahra. A evolução recente do sistema de planejamento de Santa Catarina: as iniciativas governamentais de planejamento. **II Encontro de Economia Catarinense**, 24-26 de abril de 2008, Chapecó, SC.

THEYS, Jacques. O ordenamento territorial face ao desenvolvimento sustentável: sentido e limites de uma integração. **Eisforia: desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos**, Florianópolis, v. 4, n. Especial, dez. 2006, p. 179-198.

THOENIG, Jean-Claude ; DURAN, Patrice. L'État et la gestion publique territoriale. In : **Revue française de science politique**, 46<sup>ème</sup> année, nº 4, 1996, p. 580-623.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: sentimentos e opiniões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

TONNEAU, Jean-Philippe; VIEIRA, Paulo Freire. Que diretrizes de pesquisa para o desenvolvimento territorial sustentável no Brasil? **Eisforia: desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos**, Florianópolis, vol. 4, nº. Especial, dez. 2006, p. 311-334.

TURNES, Valério. **Projeto Meu Lugar: Conceitos Básicos**. In: TURNES, Valério, et.al. (Orgs). **Projeto Meu Lugar: transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento**. Florianópolis: Cidade Futura, 2004. p. 05.

VEIGA, José Eli. The territorial face of the development. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol. 3, nº 5, set. 2002, p. 05-19.

VIEIRA, Paulo Afonso; HÜLSE, José Augusto. **Proposta de Governo: Viva Santa Catarina**. Florianópolis, 1994.

VIEIRA, Paulo Freire. Problemática ambiental e ciências sociais no Brasil (1980-1990). In: MAIMON, Dalia (Org.). **Ecologia e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: APED, 1992. p. 15-44.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: VIEIRA, Paulo Freire (Org.). **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis: APED Editora, 2002. p. 16-22.

VIEIRA, Paulo Freire; CUNHA, Idaulo José. POSFÁCIO: repensando o desenvolvimento catarinense. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis: APED Editora, 2002. p. 289-310.

VIEIRA, Paulo Freire. Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. Florianópolis, **Eisforia: desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos**. Florianópolis, v. 4, n. Especial, dez. 2006, p. 249-309.

\_\_\_\_\_. Políticas ambientais no Brasil: Do preservacionismo ao desenvolvimento territorial sustentável. In: VIEIRA, Paulo Freire; CAZELLA, Ademir A. **Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política**, Florianópolis: UFSC, v. 8, nº14, 2009, p. 27-75.

VIEIRA, Paulo Freire; CAZELLA, Ademir Antonio; CERDAN, Claire; [et.al.] Potencialidades e obstáculos à construção de territórios sustentáveis no Estado de Santa Catarina. In: \_\_\_\_\_ [et. al.] (orgs.). **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento**. Florianópolis: APED: Secco, 2010. p. 293-332.

VON BERTALANFFY, Ludwig. **Théorie Générale des Systèmes**. Dunod: Paris, 1993.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2002.

ZAPATA, Tânia. Desenvolvimento Territorial Endógeno – conceitos, dimensões e estratégias. In: ZAPATA, T. AMORIM, M. ARNS, P.C. **Desenvolvimento Territorial**. Florianópolis: sead/UFSC, 2007. Pág. 24-61.