

Descentralização do Estado: discutindo o planejamento e a promoção do desenvolvimento com dimensão espacial

Hoyêdo Nunes Lins¹

Resumo

As funções públicas de planejar e promover o desenvolvimento ganharam vigor após a Segunda Guerra Mundial, destacando-se aquelas voltadas às desigualdades sócio-espaciais. O Estado central sempre sobressaiu como esfera privilegiada para essas atividades, mas transformações importantes, para as quais se pode empregar o termo “descentralização”, ocorreram nas últimas décadas. A descentralização das iniciativas de promoção do desenvolvimento com dimensão espacial é o tema deste estudo, em cuja base figuram pesquisa bibliográfica e documental e pesquisa de campo. O objetivo é caracterizar e contextualizar a tendência geral à descentralização e explorar o assunto na abordagem de uma experiência brasileira, observada em Santa Catarina.

Palavras chave: Desenvolvimento com dimensão espacial, Descentralização de funções públicas, Santa Catarina.

Classificação JEL: R58.

¹ Professor do Departamento de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFSC. E-mail: hnflins@cse.ufsc.br

Introdução

Para a teoria social crítica o Estado é, antes de tudo, instrumento de dominação de classe, mas se lhe reconhece também o caráter de esfera de amortecimento de conflitos sociais. Essa dupla caracterização é observada, por exemplo, em textos “canônicos” do marxismo, produzidos por Marx (1978), por Engels (1982, 1990) e por ambos em co-autoria (MARX; ENGELS, 1974). Exercer o segundo papel implica protagonizar “regulação”, cumprindo funções destinadas a favorecer a reprodução social. Isso concorre para que crises de legitimidade sejam evitadas e para que os grupos no poder exibam e preservem a imagem de que representam o interesse comum, consistindo este aspecto em vetor daquele resultado.

As ações nesse sentido devem indicar (e ser permeadas de) interesse distributivo, espelhando intenções de redução das desigualdades. No capitalismo, sistema em que as disparidades tendem a ser grandes e crescentes, em várias escalas, essa problemática impõe uma atenção especial do setor público. Essa é a razão de ter se ampliado, ao menos desde meados do século XX, o envolvimento do Estado com esse problema, em ações que nas suas distintas modalidades e liturgias foram adjetivadas de “promotoras de desenvolvimento”. Não deve surpreender que esses procedimentos tenham se tornado carros chefes da administração pública em numerosos países.

Mostra influência na promoção do desenvolvimento o fato de que as medidas delineadas e adotadas possuem dimensão territorial, tendo em vista a presença de desigualdades sócio-espaciais, com suas implicações. Essas desigualdades ganharam muito destaque nas prioridades governamentais, não sendo outro o motivo de ter a promoção do desenvolvimento regional (ou territorial) galgado posições nas agendas públicas durante a segunda metade do século XX, algo observado inclusive no Brasil. Entretanto, transformações importantes nessa prática foram registradas nas últimas décadas, em tendência cujos ingredientes básicos encontram síntese no termo “descentralização”.

Nisso reside o foco de interesse deste artigo. Seu tema central são as mudanças na promoção do desenvolvimento regional

enfeixadas na descentralização das ações públicas. Pretende-se caracterizar e contextualizar esse processo e explorar o assunto na abordagem de uma experiência brasileira, especificamente no Estado de Santa Catarina. Mas o ponto de partida é a idéia de que promover o desenvolvimento com dimensão espacial é uma atribuição necessária e histórica do Estado.

Promover o desenvolvimento: uma função histórica do Estado

Em muitos países, os anos posteriores à Segunda Guerra Mundial registraram a entronização do desenvolvimento como um objetivo a ser imperativamente alcançado. Tratava-se de afirmar o “desenvolvimento nacional”, basicamente entendido como progresso ou como superação do atraso econômico nessa escala (WALLERSTEIN, 2002a). O período era de vigorosa reconstrução nos teatros europeu e japonês do conflito, algo que implicava muito mais do que recuperar as infra-estruturas. Na base do processo figuravam providências tomadas ainda antes do fim das hostilidades, particularmente na Conferência de Bretton Woods (julho de 1944), que criou o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, depois conhecido como Banco Mundial.

A mencionada reconstrução mais ou menos coincidiu com o início da longa expansão econômica que autores da chamada Escola da Regulação assimilam à presença de um “modelo fordista de desenvolvimento”. Seu alicerce era duplo: regime de acumulação intensiva de capital acompanhado de consumo de massa e modo de regulação (“monopolista”) amplamente estribado nas ações do Estado (BOYER, 1987).

Esse contexto diferia do prevalecente no entre-guerras (para não falar do anterior à Primeira Guerra Mundial), entre outras coisas, sobretudo no tocante aos princípios de orientação política e econômica que influenciavam as decisões, norteavam as iniciativas e canalizavam as condutas dos agentes. É fato que dos anos 1920 – com o “prestígio do liberalismo econômico no seu apogeu” (POLANYI, 2000, p. 173)

– aos 1940 o intervencionismo estatal revelou-se crescente, ao menos nos países das zonas centrais da economia mundial. Mas foi após a Segunda Guerra que de fato ganhou envergadura, virando quase profissão de fé, a idéia de que o desenvolvimento nacional representava um objetivo possível “desde que fossem aplicadas políticas *estatais* apropriadas” (WALLERSTEIN, 2002a, p. 122 – itálico no original).

A regra era vincular o desenvolvimento a fatores estritamente econômicos, como Myrdal (1974) assinalou criticamente. De uma maneira mais específica, a tendência era confundi-lo com crescimento industrial, um entendimento que perpassa, por exemplo, a assertiva de Kaldor (1970, p. 339) segundo a qual a “prevalente distribuição de renda real no mundo – a riqueza ou pobreza de nações ou regiões, comparativamente falando – deve ser principalmente explicada não por fatores ‘naturais’, mas pela desigual incidência do desenvolvimento em atividades industriais.”

A convicção de que era estreito o vínculo entre desenvolvimento e crescimento industrial caracterizava sobretudo países recentemente liberados da condição colonial, durante a guerra ou no seu rescaldo mais ou menos próximo – na África, no Oriente Médio e na Ásia –, e também Estados latino-americanos de um modo geral. Aos olhos dos respectivos governantes, tinham representatividade nada menos que paradigmática os percursos nacionais que, na Europa Ocidental e na América do Norte, registravam historicamente um forte crescimento da indústria de transformação.

Pode-se conjecturar que calava fundo nesses espíritos o que permeia a postulação de Marx (1976, p. 17), grafada no prefácio da primeira edição alemã de *O Capital*, de que “[u]ma nação pode e deve tirar ensinamento da história de outra nação”. De outra parte, talvez esses governantes compartilhassem, sobre o crescimento em países tardiamente envolvidos com a industrialização, visão positiva de teor semelhante à que Gerschenkron (1951, p. 5) apresenta em estudo sobre experiências nacionais no século XIX:

“quando lançados de uma forma ampla em países atrasados [*backward*], os processos de industrialização exibiram

diferenças consideráveis na comparação com países mais avançados, não só com respeito à velocidade do desenvolvimento (quer dizer, à taxa de crescimento industrial), mas também em relação às estruturas produtivas e organizacionais da indústria surgidas desses processos.”

O caráter de *idéia força* de que se revestiu o desenvolvimento na segunda metade do século XX, no sentido de expansão industrial com resultados para o emprego e a renda, deve muito aos processos vivenciados nas zonas não centrais da economia mundial. Para alguns autores, o próprio “surgimento do termo desenvolvimento foi uma consequência imediata do surgimento político do assim chamado Terceiro Mundo no pós-guerra” (WALLERSTEIN, 2002b, p. 168). Ora, nesses países, e sem que isto surpreenda, quase sempre,

“o ímpeto principal para essa industrialização é político; governos de Estados nacionais independentes desejam ter seu ‘próprio’ setor industrial para reduzir a dependência de fornecedores estrangeiros e criar base para capacidade militar independente. Assim, tomam iniciativas objetivando oferecer um ambiente econômico favorável à industrialização local.” (KITCHING, 1982, p. 10).

Esse tipo de investida frequentemente se mostrou acoplado a interesses de promoção econômica regional. De fato, também a escala subnacional inspirou iniciativas impregnadas do culto ao desenvolvimento. “As zonas esquecidas de países já industrializados (o sul dos EUA, a região sul da Itália etc.) foram adotadas como alvos para o ‘desenvolvimento’” (WALLERSTEIN, 2002a, p. 123) e, no mundo mais pobre, “país após país descobre que a dimensão regional dos seus problemas de emprego e renda possui importância fundamental” (BROOKFIELD, 1981, p. 85). Tudo isso representou um “súbito despertar para a dimensão espacial do desenvolvimento” (FRIEDMANN, 1966, p. 5), traduzido no fortalecimento de um campo específico de atuação governamental: o das políticas de desenvolvimento regional.

As ações públicas nesses termos desdobraram-se em iniciativas de impulso ao desempenho produtivo e amparo às respectivas

atividades. A razão é clara: “o desenvolvimento regional desempenha um papel muito importante na geração de condições para a continuidade da acumulação – abrindo novos mercados, possibilitando novas ofertas de trabalho, ajudando na reprodução das relações sociais de produção (...)” (STILWELL, 1978, p. 26). Contudo, a política regional assumiu ao mesmo tempo uma roupagem de ação estatal de cunho regulador, pois as “desigualdades de renda e de níveis de vida (...) foram consideradas perigosas do ponto de vista econômico e dificilmente toleráveis do ponto de vista social” (LAJUGIE; DELFAUD; LACOUR, 1979, p. 67). Considerar esse duplo aspecto ajuda a perceber que,

“no seu papel como legitimador da acumulação capitalista (...), o Estado passou a se envolver não somente em políticas econômicas para aumentar o emprego, em termos gerais, mas também em políticas espaciais para garantir a absorção da mão de obra desempregada em regiões deprimidas. Dessa forma, a ameaça à legitimação podia ser evitada, e as influências eleitorais sobre o apoio partidário, mantidas.” (JOHNSTON, 1986, p. 270).

Num plano mais geral, esse problema remete ao binômio “coesão social – unidade nacional”, explorado em análises sobre o Estado que realçam a importância da dimensão espacial, com foco nas desigualdades (LIPIETZ, 1986). O tema em consideração é o do chamado *regionalismo*, relativo a movimentos políticos de base regional geralmente impulsionados, segundo Markusen (1981), pelo entendimento de que o Estado central protagoniza “opressão”. Assuntos de cunho econômico, relacionados particularmente às desigualdades inter-regionais de desenvolvimento, destacam-se entre as principais causas da efervescência política territorial. Em vários casos, as reivindicações – algumas tingidas de aspirações separatistas – e a intensidade desses movimentos parecem representar motivação suficiente para uma maior atenção dos governos nacionais aos problemas regionais.

Da prevalência das ações centralizadas ao “paradigma” da descentralização

Na segunda metade do século XX, as desigualdades socioespaciais adquiriram contornos de desafio em escala de país e impuseram a “necessidade de pensar sobre problemas regionais em termos nacionais (...)” (FRIEDMANN, 1966, p. 5). Essa importância estampava-se nas atividades de concepção e implantação de políticas de desenvolvimento com dimensão espacial. Em distintos contextos, essas práticas refletiam a “necessidade de lidar com problemas regionais em nível nacional. É pela manipulação de variáveis de política nacional que as mais úteis contribuições para o futuro da economia regional podem ser feitas” (ibid.).

Mais do que isso, cresceu a expectativa de que ações protagonizadas na esfera da região pudessem gerar resultados não restritos a essa escala. As iniciativas deveriam repercutir também nacionalmente, favorecendo a convergência entre realizações no nível nacional e no nível subnacional. Friedmann (1966, p. 5) exprime esse espírito quando assinala que, após a Segunda Guerra, “[s]e a política regional reflete a existência de iniquidades geográficas ou espaciais, reflete também uma consciência sobre a importância de um enfoque regional para a implementação de objetivos de crescimento nacional”.

Não deve surpreender, dessa maneira, que as atividades de planejamento e formulação de políticas regionais tenham sido amplamente incorporadas pelos governos centrais. Foi assim, sobretudo, com os problemas de “organização espacial”, pois temas como localização industrial, crescimento urbano e empobrecimento de áreas rurais, básicos naquela problemática, sobressaíam em diferentes realidades nacionais.

Principalmente nos países em desenvolvimento, muitos recém saídos da condição colonial, o planejamento focado nesses temas revelou-se “associado com ‘construção da nação’, planejamento central e a integração espacial da economia nacional” (FRIEDMANN; WEAVER, 1979, p. 6). Esse aspecto não se mostrou estranho ao fato de “o planejamento nos países menos desenvolvidos (...) [ter sido] normalmente introduzido de cima para baixo; a instalação da estrutura

para o planejamento nacional geralmente precedeu aquela para o planejamento regional ou urbano” (GILBERT, 1976, p. 3).

Um importante instrumento disse respeito à criação de polos de crescimento, cuja inspiração eram as ideias de Perroux (1967) e a escala privilegiada era a do planejamento macrorregional, como sugerido na coletânea de estudos editada por Kuklinski e Petrella (1972). O apelo residia na possibilidade de tais polos promoverem efeitos propulsores centrífugos (MYRDAL, 1968) ou efeitos fluentes (HIRSCHMAN, 1961) em áreas afetadas por atividades ditas motrizes. Distintos países aplicaram esse tipo de política, em regra com um forte envolvimento dos governos centrais, como observado na França (LAJUGIE; DELFAUD; LACOUR, 1979).

Mas o planejamento e a promoção do desenvolvimento regional escorados nas estruturas dos governos nacionais perderam terreno nas últimas décadas. Isso ocorreu na medida em que ganharam espaço várias combinações de iniciativas, “não somente entre o Estado e as coletividades territoriais, (...) mas também entre o setor público e o setor privado” (GAUDEMAR, 1989, p. 277). Esse processo adquiriu vulto sob o signo de uma marcada descentralização das respectivas funções públicas. Tal movimento enfeixou-se em alterações amplas na atuação do Estado, vinculadas à crise, agravada no final dos anos 1970, da regulação macroeconômica do já mencionado “modelo fordista de desenvolvimento”.

Entre as manifestações dessas mudanças figuraram o distanciamento do Estado central em relação aos problemas de educação, saúde e cobertura aos desempregados, privilegiados no período de crescimento econômico do pós-guerra, e, de outro lado, o crescente fortalecimento da sua, por assim dizer, “função empresarial” (AMABLE; PETIT, 1998). Impregnada nessa trajetória estava a lógica do neoliberalismo, cujos agentes “sacralizam o poder dos mercados em nome da eficiência econômica (...)” (BOURDIEU, 1998, p. 3).

Com essas transformações na esfera pública, assimiladas em algumas abordagens à emergência de um Estado “pós-fordista” (JESSOP, 1994), várias atribuições governamentais foram transferidas para níveis de atuação geograficamente mais restritos. O quadro 1 mostra alguns aspectos desse processo, referindo a questões de natureza econômica. Funções historicamente desempenhadas na escala

nacional deixaram de caracterizar esse nível ou tiveram diminuída a sua presença. São exemplos àquelas vinculadas ao trabalho assalariado e, no tocante à intervenção direta na atividade econômica, aos investimentos sociais físicos, assim como ao planejamento. No que concerne às negociações com o exterior, essa tendência incidiu nas ações para cooperação econômica, também deslocadas para domínios subnacionais de decisão. É ilustrativo o crescimento da paradiplomacia, relativa ao envolvimento direto de municípios em atividades internacionais, por exemplo, um fenômeno observado inclusive no Brasil (BRANCO, 2008).

Também na América Latina esse realce passou a ser observado. Entre os anos 1960 e 1980, os desafios representados pelas inquietantes disparidades socioespaciais e pela limitada integração econômica territorial em escala de país motivaram iniciativas governamentais majoritariamente centralizadas e desenhadas na escala nacional. Espelhando experiências européias e norteamericanas, essas políticas privilegiaram a criação de pólos de crescimento em ambientes urbanos e a promoção do desenvolvimento rural integrado (MATTOS, 1990). Todavia, não tardou para que as frustrações, cevadas por inegável acúmulo de problemas, se materializassem em crítica às iniciativas tradicionais e em busca de opções. A reboque desse processo, e ressoando movimentos observados internacionalmente, fincou raízes no subcontinente a ideia segundo a qual a promoção do desenvolvimento deveria implicar sobretudo o nível territorial (local, regional) de atuação do Estado.

Quadro 1
Descentralização das funções do Estado "pós-fordista"

Níveis de tomada de decisão política	Nacional	Regional	Local
Funções do Estado em relação à vida econômica			
<u>Relações ligadas ao trabalho assalariado</u>			
- negociação coletiva	-	+	+
- (co)organização do sistema de seguridade social	-	+	? ¹
<u>Intervenção direta na atividade econômica</u>			
- promoção do capital inovativo	+	+	+
- racionalização do capital tradicional	+	? ²	? ²
- investimentos sociais físicos			
. complementares	-	+	+
. discricionários	-	+	+
- planejamento indicativo	-	+	+
<u>Negociação supranacional sobre:</u>			
- sistema financeiro/monetário internacional	+ -		
- cooperação econômica (ex.: invest. diretos, <i>joint ventures</i>)	-	+	+

Fonte: MOULAERT; SWYNGEDOUW; WILSON (1988), p. 21

Obs.:

+ : mais importante no pós-fordismo; - : menos importante no pós-fordismo; + - : igual importância no pós-fordismo

¹ Embora esse tipo de tarefa não pertença ao universo das decisões locais, o poder público exercido nessa escala pode assegurar e operacionalizar o usufruto de direitos sociais específicos às estruturas locais.

² O papel do Estado nesses planos de decisão permanece pouco claro.

É sugestivo que nos anos 1990, no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a fórmula "transformação produtiva com equidade e sustentabilidade" tivesse como referência básica a "descentralização, particularmente a descentralização *territorial*, (...) [tida como] condição *necessária* para o alcance da transformação produtiva, da equidade e da sustentabilidade (...)" (BOISIER et al., 1992, p. 7-8 – em itálico no original). Essa orientação exibia argumentos pela modernização do Estado que, tendo em vista os desafios genericamente assimiláveis à globalização, vinculavam a governabilidade à descentralização das funções públicas. Quer dizer, o alcance de objetivos nacionais

dependeria do desempenho dos territórios, e isso justificaria, considerando-se as mudanças econômicas das últimas décadas, esforços no sentido de impulsionar e disseminar a descentralização (BOISIER, 1996). Merece realce o fato de que, transcendendo o caráter apenas administrativo da transferência de funções promotoras do desenvolvimento, se postulou a necessidade de preparar e executar nos territórios projetos efetivamente políticos e permeados do sentido de “associatividade” (BOISIER, 2004).

Também no Brasil foram testemunhados acenos nessa direção. Na segunda metade do século XX, até o fim dos anos 1970, o país vivenciou um desenvolvimentismo que teve no planejamento de inspiração *keynesiana* o marco das ações voltadas aos problemas regionais (GALVÃO, 1996). Em grande parte canalizadas pelas superintendências de desenvolvimento regional – das quais a pioneira e mais conhecida foi a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959 –, as correspondentes iniciativas resultaram em modernização industrial de algumas regiões, em integração tanto produtiva quanto física entre espaços subnacionais (devido aos investimentos em infraestrutura) e em maior utilização dos recursos (como a terra) existentes em diferentes áreas (ARAÚJO, 1993).

Mas, em sintonia com o tipo de Estado centralista que prevaleceu na história da República (CAMARGO, 1992), a atuação do governo federal foi preponderante nesse processo. Especialmente nos anos 1970, com os planos nacionais de desenvolvimento, a regra foi a centralização, na esfera da União, das decisões relativas ao planejamento e à promoção do desenvolvimento regional. Por exemplo, em estudo sobre a experiência da SUDENE, Carvalho (1979, p. 191) assinala:

“A formulação dos documentos concebidos para esse período (...) teve lugar de acordo com sistemática completamente distinta, alinhando-se a esquema cuja tônica predominante foi a centralização, no âmbito nacional, das decisões relativas ao desenvolvimento da Região [Nordeste]”.

Nos anos 1980, as dificuldades financeiras amargadas pelo Estado brasileiro, ligadas à crise da dívida externa e aos surtos recessivos, afetaram gravemente as atividades de planejamento e promoção do desenvolvimento em escala nacional (HADDAD, 1989). Nesse processo, assistiu-se ao desmonte das vinculadas estruturas técnicas e institucionais, fato também decorrente da entronização do curto prazo como horizonte privilegiado da política econômica, fruto dos imperativos ligados à gestão da crise. A resultante atrofia do planejamento e dos meios de realização das políticas regionais revelou-se duradoura, e nessa conjuntura passou-se a defender com veemência, devido ao acúmulo de problemas, a retomada dessas ações pelo Estado. Mas as advertências sobre a importância de modificar substancialmente o sentido e o modo de protagonizar as respectivas atividades eram claras.

“[P]ara a reestruturação de sistemas de planejamento em escala subnacional no Brasil, será indispensável que o estilo e o conteúdo (...) sejam bastante diversos dos que prevaleceram na década de 70. O novo sistema de planejamento deverá ser mais descentralizado; contar com maior participação privada e intensa mobilização comunitária; favorecer a introdução das novas técnicas de gestão da organização privada na administração pública; ser menos economicista e mais político-institucional; incorporar os conceitos de sustentabilidade ambiental, equidade social e endogenia na concepção e na implementação de suas políticas, programas e projetos de desenvolvimento.” (HADDAD, 1996, p. 146).

De algum modo refletindo visões desse tipo, o Brasil passou a exibir em diferentes estados experiências de descentralização tanto no planejamento como na promoção do desenvolvimento. Além de Santa Catarina, abordada posteriormente neste artigo, Bandeira (1999) registra as iniciativas dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável no Ceará, da criação de regiões administrativas em Minas Gerais e da regionalização e participação no processo de elaboração

orçamentária no Espírito Santo, todas desencadeadas nos anos 1990 e apresentando duração variada.

Cabe igualmente assinalar o “impulso legislativo” à descentralização representado pela Constituição Federal de 1988. Uma inovação da presente Carta Constitucional diz respeito exatamente a esse aspecto. Lê-se no *caput* do artigo 18 que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (...)” (CONSTITUIÇÃO..., 1988/2006, p. 13), devendo-se sublinhar o termo “autônomos”. Nessa formulação, merece ênfase particular a situação dos Municípios, aos quais compete, segundo disposto no item VIII do artigo 30, “promover, no que couber, adequado reordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (op cit., p. 22).

Entretanto, o apelo da descentralização, pelo significado para o planejamento e a promoção do desenvolvimento, sinaliza também problemas. É fato que a absoluta prevalência de abordagens centralizadas, com visões totalizantes moldadas pela observação em nível nacional, tende a dificultar a percepção de aspectos locais específicos e de necessidades próprias. Mas a ênfase exacerbada, para não dizer exclusiva, nas possibilidades e peculiaridades de regiões ou lugares representa risco de perda ou, ao menos, de forte redução de perspectiva e parâmetros comparativos. Mais do que isso, ajuda a erodir o sentido de solidariedade e de coesão em esferas mais amplas, como a da nação. Transferir para a escala local todas as atribuições de promoção do desenvolvimento pode significar incumbir de funções extremamente exigentes de esforços e recursos os contingentes menos aptos a fazer frente a tal desafio. Assim, é difícil não concordar com Brandão (2004), na sua defesa de políticas de desenvolvimento com caráter multiescalar e multidimensional.

A experiência de Santa Catarina: Associações de Municípios e Fóruns de Desenvolvimento Regional

Desde pelo menos o início dos anos 1980, Santa Catarina amargou uma incontornável atrofia das atividades de planejamento e estímulo ao desenvolvimento em nível de governo estadual. O período foi de mudança na orientação desenvolvimentista que marcara sucessivas administrações a partir da década de 1950, uma trajetória que, em termos de planejamento, exibiu nos anos 1960 o Plano de Metas do Governo (PLAMEG), nas suas versões I e II, e nos 1970 o Projeto Catarinense de Desenvolvimento e o Plano de Governo.

O refluxo observado na primeira metade da década de 1980 não impediu iniciativas posteriores, como os estudos que instruíram a Política de Desenvolvimento Regional e Urbano para Santa Catarina (SANTA CATARINA, 1981) e o Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio Econômico, ou as ações que resultaram no Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico (SIEBERT, 2001). Contudo, parece justo dizer que esses movimentos não apresentaram desdobramentos realmente conseqüentes e que os desafios ligados às mudanças econômicas dos anos 1990 não tiveram respostas à altura na ação estadual. A rigor, observou-se “descontinuidade administrativa [que] provocou o enfraquecimento da estrutura organizacional e a desarticulação das equipes técnicas de planejamento, prejudicando a eficiência governamental nesta área” (op. cit., p. 143).

Algumas iniciativas dignas de nota nesse período não apresentaram vinculação direta com o governo estadual. Foi assim com as Associações de Municípios – “entidades (...) que visam à integração administrativa, econômica e social dos municípios (...)” (SANTA CATARINA, 1986, p. 14) –, ligadas à promoção regional em muitos aspectos (MARCON; MARQUES, 2001). Surgidas nos anos 1960 e desempenhando diversos tipos de funções, essas associações representaram uma divisão institucional própria do espaço catarinense. A página na internet da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) contabiliza vinte dessas entidades atualmente (www.fecam.org.br/associacoes/index.php).

Canalizadas pelas Associações de Municípios, expandiram-se as ações ligadas ao Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT), criado em 1998. Segundo o seu regimento interno (disponível em www.forumcat.org.br/home/?), o FORUMCAT é uma instituição não governamental com origem pública e privada, de caráter técnico, precipuamente destinada a sugerir orientações e iniciativas capazes de promover o desenvolvimento estadual. No cumprimento desse papel, o órgão deve atuar como integrador de entidades que se envolvem com o desenvolvimento, procurando discernir ações estratégicas, delinear projetos e propostas e mobilizar agentes. Também pertence a seu arco de atribuições o incentivo à criação de Fóruns e Agências de Desenvolvimento Regional.

A estrutura organizacional básica do FORUMCAT registra Conselho Geral, Conselho Executivo e Agência de Desenvolvimento. O primeiro é formado por representantes das instituições públicas e privadas que compõem o Fórum, e o segundo, por membros das entidades identificadas no regimento, figurando nas suas atribuições o planejamento e a execução de políticas e estratégias de desenvolvimento. À Agência de Desenvolvimento (Agência FORUMCAT), braço operacional criado em março de 1998, incumbe implementar, técnica e administrativamente, decisões que favoreçam e encorajem ações e projetos de desenvolvimento regional e local em nível de estado.

Vários Fóruns foram instalados, alguns deles com Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs) majoritariamente criadas no âmbito do Programa Catarinense de Desenvolvimento Regional e Setorial (PCDRS), implementado pelo SEBRAE-SC e pelo Instituto Euvaldo Lodi de Santa Catarina com apoio tanto do governo estadual como de órgãos interestaduais. As principais realizações envolveram promoção de encontros e seminários para disseminar informações sobre a importância das iniciativas em escala local e regional e para motivar os atores com presença municipal ou na Associação de Municípios, além de oficinas de trabalho para avaliar o funcionamento das ADRs e identificar desafios. Alguns dos importantes desdobramentos almejados, conforme documentos de divulgação, seriam os propalados Pacto Social e Pacto Territorial. Também em termos práticos esse tipo de iniciativa foi considerado um avanço: “a

intimidade com a região faz com que os Fóruns Regionais prescindam dos extensos diagnósticos comuns nos planos estatais, substituindo-os pela vivência e conhecimento dos problemas como forma de embasar a elaboração de projetos voltados para o desenvolvimento regional” (SIEBERT, 2001, p. 159).

Uma ilustração representativa tem a ver com processos observados no oeste de Santa Catarina, emblemático por conta de mudanças que deram sentido à expressão “crise regional” (THEIS; NODARI, 2000). Trata-se, antes de tudo, de problemas criados pelas grandes mudanças na agroindústria de suínos e aves, historicamente escorada na integração entre grandes empresas de abate e processamento e a produção agrícola familiar. Sua tradução foi um aumento da pobreza nas áreas rurais e o abandono dos espaços de produção por numerosos contingentes deslocados para periferias urbanas na própria região ou no litoral catarinense (CARACTERIZAÇÃO..., 2000). Agrega-se a isso o comprometimento de mananciais de água, ligado à concentração da suinocultura e às carências em infra-estrutura, e o que se chamou (não sem exagero), nos anos 1990, de desindustrialização regional, com instalação de unidades de grandes empresas locais em outras regiões do Brasil (HELFLAND; REZENDE, 1998).

Esse foi o contexto da criação, no oeste catarinense, do Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRI), da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSOC). Primeira iniciativa do gênero no estado, o FDRI congregou numerosas entidades públicas de distintos níveis federativos, instituições privadas, empresas agroindustriais, cooperativas, coletivos de trabalhadores, organizações não governamentais e instituições de ensino superior e pesquisa. Sua área de abrangência compreende vinte municípios, com população que beirava 271 mil pessoas em 2008. A criação do FDRI resultou do I Seminário sobre Planejamento e Desenvolvimento Regional, realizado em Chapecó (maior cidade da região), em 1995, com base no entendimento de que os problemas regionais eram graves e exigiam medidas urgentes. Representou, assim, uma resposta às adversidades, fortalecida pela instalação do SAGA Instituto de Desenvolvimento Regional, uma agência de desenvolvimento que consiste no seu braço operacional, com os objetivos de integrar as entidades representantes das organizações sociais

e econômicas da AMOSC, planejar e implementar iniciativas estratégicas para o desenvolvimento regional, incentivar as atividades econômicas e elaborar e programar políticas econômicas e sociais.

Conforme entrevista realizada com o Diretor Presidente da agência, uma viagem de prefeitos locais à Europa, em meados dos anos 1990, foi determinante para a criação do FDRI e para o perfil assumido pelo SAGA. O contato com experiências na chamada *Terza Italia* resultou na contratação dos serviços do *Nomisma*, um instituto de Bologna, que elaborou plano de desenvolvimento para a AMOSC.

O que se procurou fazer na região refletiu, assim, concepções de algum modo baseadas na observação de processos em curso no plano internacional. A Carta de Chapecó (CARTA..., 2001), espécie de documento oficial do 1º Encontro Internacional sobre Desenvolvimento Local e Sustentável – realizado em agosto de 2001 com participantes de vários países –, é ilustrativa. Sua “gramática” é praticamente a mesma do discurso em prol do desenvolvimento local testemunhado nas últimas décadas em numerosos textos e discursos (cf. p. ex. VÁSQUEZ BARQUERO, 2002).

“As identidades locais são reforçadas cada vez mais pelo fenômeno da globalização, e **as regiões passam a ser o espaço territorial** com escala para superação dos problemas e aproveitamento das oportunidades advindas do processo.

Desenvolvimento regional e sustentável significa buscar a **qualidade de vida na região**, (...) medida em quatro dimensões: **humana, social, econômica e ambiental**.

São fatores essenciais para o desenvolvimento regional e sustentável: a postura ética, a consciência ecológica e a política de negociação. A sinergia entre esses fatores chama-se desenvolvimento negociado. Só há efetivo desenvolvimento se houver o **desenvolvimento negociado**.

O mercado por si não soluciona os problemas de desigualdade. É necessário um processo de intervenção. (...) É fundamental que haja um **processo estratégico de intervenção regional** para a promoção do desenvolvimento (...). A seleção natural darwiniana ou “da luta” deve ser substituída pela promoção da ajuda mútua.” (CARTA..., p. 1 – maiúsculas e negrito no original).

Vários projetos do plano elaborado pelo *Nomisma* foram incluídos nas atividades do FDRJ e executados pelas instituições congregadas pelo Fórum. Cabe assinalar os referentes a: consórcio e tutela dos produtos agrícolas regionais, marca regional para produtos agrícolas, observatório econômico, impulso e fortalecimento de associações empresariais mediante incentivos, núcleo de crédito implicando criação de cooperativas correspondentes e núcleo de capacitação profissional.

Projeto de especial destaque, quanto ao avanço logrado, é o da marca regional dos produtos agrícolas, que implicava definir “disciplinares de produção” para uso dos agentes (agricultores e processadores/beneficiadores individuais ou em cooperativas) desde a produção primária às etapas de transformação e comercialização. A obediência às diretrizes, ao longo da cadeia de atividades (refletindo na qualidade dos produtos), permitiria o uso da marca regional (um exemplo é a marca Castália), de propriedade da agência de desenvolvimento. Descrito pelo Diretor Presidente do SAGA como iniciativa bem sucedida, esse projeto definiu “disciplinares” para diversos produtos: hortícolas, frutas e derivados de cana de açúcar, carne suína, leite e mel.

O FDRJ também participou dos Estudos do Plano Básico de Desenvolvimento Regional, conduzidos pela AMOSC. As iniciativas diziam respeito ao Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS-AMOSC), visando garantir serviços de saúde especializados em toda a microrregião, ao Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Meio Ambiente (CIDEMA), envolvendo vários tipos de programas, e ao Credioeste, para estimular, pelo microcrédito concedido a pessoas de baixa renda, empreendimentos de pequeno porte e o combate à pobreza.

Essas iniciativas no âmbito do FDRJ merecem realce, mesmo que os resultados se revelem heterogêneos. Vale destacar, sobretudo, o que se conseguiu em termos de mobilização dos atores regionais – governantes, trabalhadores, empresários – em torno de temas de interesse comum, como observado na promoção do turismo e nos movimentos implicando a bovinocultura (GOEDERT, 2005). O caminho percorrido institucionalmente pela região, na tentativa de promover o desenvolvimento, está longe de ser negligenciável. É, de

fato, sugestivo que, pelo significado em matéria de fortalecimento do tecido institucional, o esquema FDRI-SAGA tenha sido apontado como exemplo de cooperação entre organismos regionais (ABRAMOVAY, 2000).

Contudo, a pesquisa no FDRI apontou problemas importantes, inclusive de cunho operacional, em boa parte devido à escassa atenção do Governo do Estado, segundo indicado na entrevista. Mas as dificuldades iam além disso. Goedert (2005) notou precariedade no sistema de comunicação entre os membros da rede regional de promoção do desenvolvimento e no intercâmbio interinstitucional. Um dos motivos era a elevada rotatividade dos quadros pertencentes às entidades integrantes da trama institucional ao redor do FDRI/SAGA. Nas prefeituras, a renovação por razões eleitorais impunha o recomeço periódico das ações de convencimento sobre a importância das iniciativas com dimensões regionais, e não apenas municipais.

Desse modo, objetivos básicos, principalmente quanto ao fortalecimento econômico dos agricultores, têm sido só parcialmente alcançados. Esse problema dificulta sobretudo uma participação mais homogênea, na intensidade do engajamento e na motivação, dos municípios que formam o espaço de atuação do FDRI-SAGA. Diversidade de condutas é a regra, não sendo poucos os municípios lançados por conta própria em iniciativas cuja realização ocorreria em melhores condições caso fossem conduzidas, ou pelo menos amparadas técnica e institucionalmente, pela agência de desenvolvimento. Isso sugere que prevalecem os interesses específicos e individuais, indicando que o espírito defendido na Carta de Chapecó, eivado dos sentidos de ajuda mútua e negociação, ainda não foi “inoculado” na região.

Descentralização o governo: as Secretarias de Desenvolvimento Regional

Em Santa Catarina, as Associações de Municípios e os Fóruns, com suas ADRs, representam esferas de promoção do desenvolvimento correspondentes ao nível efetivamente local ou regional de identificação de problemas e de formulação e implementação de políticas, estratégias

e ações. Contudo, sua atuação não configura transferência de funções públicas, no sentido antes abordado no artigo. As Associações resultaram de iniciativas de prefeitos, e os Fóruns e suas ADRs, da mobilização de integrantes da sociedade civil com maior presença no território. A rigor, representaram, justamente, “mobilização das comunidades regionais em resposta às próprias dificuldades do governo estadual na busca de alternativas aos problemas do desenvolvimento” (BIRKNER, 2006, p. 84).

Aproximação efetiva do Governo do Estado à escala local ou regional ocorreu somente nos anos 2000, no âmbito do Plano Catarinense de Desenvolvimento criado pela administração que em 2010 complementa o seu segundo mandato consecutivo. Uma vez empossado, esse governo implantou estrutura administrativa na qual, como explicitado no *caput* do artigo 9º da Lei Complementar (LC) n. 243, de 30/01/2003, a “execução das atividades da administração estadual será descentralizada e desconcentrada e se dará preponderantemente pelas Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional e por outros órgãos de atuação regional”.

Criadas em número de vinte e nove, segundo o artigo 56 da referida LC, essas Secretarias do Desenvolvimento Regional (SDRs) teriam como atribuições, pelo disposto no artigo 54, protagonizar o planejamento e a execução orçamentária em escala regional, promover e organizar tanto o engajamento como a integração e a participação das distintas comunidades, no intuito de atender as suas demandas, e também acompanhar as audiências do Orçamento Estadual Regionalizado, previsto na LC n. 157 (de 9 de setembro de 1997), lado a lado com representantes das comunidades mobilizados para esse fim. Com tais funções, as SDRs lograriam – conforme o parágrafo único do artigo 54 – apoiar e incentivar o desenvolvimento socioeconômico regional, com reflexos na geração de emprego e renda, colocar em prática, localmente, o leque de ações, programas e projetos das Secretarias de Estado Centrais, apoiar e ajudar os municípios na realização de diferentes atividades, programas e projetos, dar suporte às comunidades mediante convênios ou acordos, gerenciar e avaliar as ações governamentais na região e operar na articulação com outras instituições governamentais.

Os pilares dessa estrutura seriam os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs), tendo como integrantes natos o Secretário do Desenvolvimento Regional e todos os prefeitos e presidentes das Câmaras de Vereadores dos municípios de cada SDR. Os demais membros incluem representantes dos segmentos sociais, econômicos e políticos mais expressivos, existindo garantia de assento à esfera tanto empresarial quanto do trabalho. O parágrafo 1º do artigo 57 dessa LC diz que o papel dos CDRs é dar apoio às SDRs no que concerne ao planejamento e a promoção do desenvolvimento regional. Isso abrange manifestações sobre planos e projetos desenhados pelas Secretarias de Estado Centrais e até elaboração de pareceres sobre medidas a serem submetidas à decisão do Chefe do Poder Executivo, de modo a auxiliar a tomada de decisões envolvendo a liberação de recursos estaduais. Em termos mais institucionais, cabe aos CDRs assessorar os secretários de desenvolvimento regional na coordenação dos vínculos entre os setores público e privado e envolvendo também a comunidade científica e tecnológica. Mais diretamente voltadas à promoção do desenvolvimento, figuram as funções de discutir e orientar a localização de novas atividades industriais, encorajar a racionalização de empreendimentos industriais já em operação e estimular a participação dos vários segmentos da sociedade local na integralidade dos processos decisórios.

A LC n. 284, de 28/02/2005, criou uma 30ª SDR (art. 74) e classificou essas secretarias como mesorregionais ou microrregionais (art. 75). Dois anos depois, a LC n. 381, de 7/05/2007, criou outras seis secretarias, fazendo atingir o presente total de trinta e seis SDRs. Previu-se para essas secretarias um importante envolvimento nas atividades de elaboração do Plano Plurianual, que define as orientações e os objetivos governamentais com respeito às despesas de capital e àquelas destas resultantes, conforme estipulado na Lei n. 12.871 (de 16/01/2004) para o quadriênio 2004-2007 e na Lei n. 14.359 (de 31/01/2008) para o período 2008-2011.

Cabe indagar sobre o que tem representado essa experiência catarinense, além de figurar como oportunidade para o experimento do Projeto Meu Lugar, fruto de uma parceria – entre o governo estadual e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – voltada à transformação das regiões administrativas em polos de

desenvolvimento sustentável. Material de divulgação produzido pelo governo, tornado público no último ano da gestão em curso, exalta as virtudes do “modelo” e lista as realizações de cada SDR, aliás bastante assimétricas (DESCENTRALIZAÇÃO..., 2010; SECRETARIAS..., 2009). Todavia não se dispõe, até onde é possível divisar, de avaliação realmente crítica, no sentido de um cotejamento entre objetivos e resultados. De todo modo, qualquer tentativa nessa direção teria que ser cautelosa, pois é difícil isolar os efeitos da descentralização. Como fazer afirmações sobre o papel das SDRs em relação ao comportamento, por exemplo, do Índice de Desenvolvimento Humano ou do mercado de trabalho nas regiões? Diferentes processos estiveram em curso no período, entre eles os ligados aos investimentos realizados com verbas federais.

Mas algumas apreciações elaboradas em meio acadêmico, sobre diferentes aspectos do funcionamento das SDRs, ajudam a extrair conclusões sobre o significado e o alcance dessa experiência, ainda que de forma pontual e, portanto, parcial.

Rudnick, Mattedi e Birkner (2010) estudaram onze SDRs do litoral e do interior objetivando perceber em que medida se destaca, na atuação conjunta dessas instituições, a motivação do governo estadual em conter a dupla e articulada tendência de esvaziamento de municípios interioranos e de “litoralização” da dinâmica demográfica e econômica catarinense. O assunto é relevante em Santa Catarina (MIOTO, 2008), marcando presença no discurso governamental sobre a necessidade de regionalizar a administração através das SDRs. A pesquisa revelou, considerando os repasses de recursos pelo governo, que “as SDRs que mais receberam investimentos (...) foram justamente as mais desenvolvidas economicamente” (RUDNICK; MATTEDI; BIRKNER, 2010, p. 20), o que quer dizer regiões mais próximas do litoral, não obstante o propósito, impregnado na regionalização do orçamento estadual, de impulsionar o espaço catarinense na sua integralidade. A capacidade de articulação política e de cooperação entre os municípios das SDRs mais aquinhoadas, assim como o desempenho demonstrado, seriam fatores explicativos.

Filippim e Abrucio (2008), por seu turno, realizaram pesquisa envolvendo aplicação de questionários e acompanhamento de reuniões nas trinta e seis SDRs e em vinte e quatro Fóruns de Desenvolvimento

Regional. O resultante diagnóstico indica a existência de conflitos entre Fóruns e Agências de Desenvolvimento, de um lado, e SDRs, de outro. A razão não é só o fato de que, na percepção e nas práticas locais, os primeiros são “mais sociedade civil” e as segundas, “mais governo”. As lideranças das SDRs frequentemente se revelaram pouco informadas sobre a atuação dos primeiros e mesmo pouco interessadas. Além disso, como os cargos nas SDRs tendem a ser preenchidos por nomeação governamental, evidentemente em conformidade com os interesses da coalização política atualmente no poder, a visão dominante é que essas secretarias são organizadas e operam sob o signo de uma forte “concepção político-partidária”. Essa pesquisa também mostrou que, além da realização de eventos, como feiras e exposições, o foco das SDRs tem sido as obras físicas, predominando construção de centros de eventos e ginásios de esportes, pavimentação de estradas e reforma de escolas, uma tendência confirmada pelo próprio material de divulgação oficial (DESCENTRALIZAÇÃO..., 2010; SECRETARIAS..., 2009). Ou seja, trata-se de “algo não muito distante das tradicionais ações de governos anteriores. A novidade é que desde 2003 as regiões podem, minimamente, opinar sobre a prioridade desta ou daquela obra a ser realizada (...)” (FILIPPIM; ABRUCIO, 2008, p. 14).

Quanto aos Conselhos de Desenvolvimento Regional, em vários casos mostrou-se muito forte o caráter de “arena” de disputa intermunicipal. Observou-se igualmente desestímulo à participação de vários conselheiros, fruto de uma escassez de recursos que ajudava a cristalizar um sentimento de ineficácia dos conselhos e de percepção de que o essencial dos processos decisórios concentrava-se entre os funcionários do governo estadual. O pior é que, pelo menos nos primeiros anos,

“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’ (*botton-up*) e nem se respeitou a divisão geopolítica já existente no Estado (...) [vinculada ao recorte espacial das associações municipais].” (GOEDERT, 2005, p. 376).

Essa questão é importante em qualquer tentativa de avaliação da iniciativa em foco. Diferentemente do sentido e funcionamento das

associações municipais, com “a criação das SDRs incorpora-se um planejamento do tipo *top-down*, o qual utiliza a ‘bandeira’ da descentralização para legitimar instâncias centrais de planejamento (...)” (VARGAS; THEIS, 2010, p. 19). Caberia perguntar, assim, sobre o quanto essa experiência efetivamente representa de descentralização, nos termos da influente perspectiva de Boisier (2004), para quem descentralizar implica, entre outras coisas, recursos e normas de funcionamento próprios, além de personalidade jurídica específica relativamente ao nível hierárquico de onde a capacidade decisória é transferida.

Problemas específicos, que remetem aos aspectos mencionados, foram observados no oeste catarinense, objeto de considerações na seção anterior, que abordou as Associações de Municípios e os Fóruns de Desenvolvimento Regional. Focalizando treze SDRs da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, Borges (2010, p. 21) ressalta que o recorte dessas secretarias baseou-se em “critérios políticos e de cima para baixo”, sendo “evidente que cada município das (...) SDRs pesquisadas possuem relações administrativas com quatro ou mais sedes regionais” (ibid.). “Conflito” é um termo chave nesse estudo: tendo em vista a elevada fragmentação tanto das SDRs quanto dos outros recortes espaciais existentes, a “nova configuração implantada no Estado desde 2003 tem causado (...) conflitos (...) [no] território (...). Na sobreposição dos órgãos regionais institucionalizados identificaram-se conflitos com instituições que atuam diretamente com ações e programas que visam o desenvolvimento municipal e regional, (...) na escala dos projetos (...)” (p. 1).

Considerações finais

Em vários países, fincou raízes a ideia de que o planejamento e a promoção do desenvolvimento, funções históricas do Estado, devem ser exercidos no marco da descentralização das funções públicas, implicando transferência de atribuições para menores níveis territoriais de atuação. O Brasil não ficou à margem dessa tendência, especialmente com a crise do seu sistema de planejamento nos anos 1980 e as mudanças trazidas pela Constituição de 1988. Santa

Catarina registrou experiências de planejamento e promoção do desenvolvimento protagonizadas em nível local e regional, envolvendo Associações de Municípios e Fóruns de Desenvolvimento Regional, mas foi a partir de 2003, com a primeira posse do governo que atualmente cumpre a sua segunda gestão consecutiva, que começou um processo de aproximação da gestão estadual aos níveis local e regional. A isso intitulou-se “descentralização”, simbolizada nas Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), com seus Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs).

Todavia, não é tarefa fácil assimilar essa assim chamada descentralização a uma efetiva reintrodução da liturgia referente ao planejamento do desenvolvimento em Santa Catarina. Até onde se pode perceber, não ocorre no Estado, propriamente, planejamento ou política de desenvolvimento com dimensão espacial. Não há evidência de que agentes públicos estejam pensando o Estado na sua integralidade, considerando as SDRs como instrumentos para levar a efeito medidas enfeixadas em estratégias e políticas mais amplas e estruturais. Tampouco se pode dizer que há políticas fragmentadas ou ações de efetivo planejamento em nível de secretarias regionais. Os próprios documentos de divulgação sugerem que essa experiência representa tão somente uma espécie de gestão estadual territorializada, no sentido de aproximação da administração pública às populações locais. Claro que se trata de algo importante. Mas o que se esperava ser a tônica, a saber, uma convergência entre a política em nível estadual e as políticas para as regiões, estas formuladas à luz dos interesses e visões locais e regionais e aquela à luz de perspectivas mais amplas e estruturais – numa atuação articulada e caracterizada pela multiplicidade de escalas e dimensões na prática do planejamento –, parece não ter ocorrido.

A rigor, as SDRs, se evidenciam maior proximidade do governo estadual às regiões, introduziram ao mesmo tempo elementos conflituosos nos vínculos em torno da administração e da promoção do desenvolvimento local e regional. Isso espelha o fato, por exemplo, de as divisões espaciais relativas às SDRs e às Associações de Municípios não serem plenamente correspondentes. Também por conta disso, vários municípios relacionam-se com diferentes sedes regionais, ocorrendo igualmente sobreposição de papéis entre SDRs,

Associações de Municípios e Fóruns Regionais. Tendo em vista que as atividades de uns não são necessariamente levadas em conta pelos outros, isso não raramente significa duplicações e atritos, ou no mínimo estranhamento.

Esses aspectos refletem o caráter “de cima para baixo” dessa descentralização, presente inclusive no modo como operam as SDRs. Não só no oeste catarinense, mas também em outras SDRs, como a de Mafra, no norte do estado (cf. detectado por Batista, 2010), as decisões sobre as regiões são ainda muito centralizadas nas estruturas dessas secretarias. Daí que, como a influência partidária tende a ser decisiva na escolha dos cargos comissionados e também nas diversas decisões protagonizadas, é legítimo indagar sobre até que ponto a alardeada descentralização de fato significa, em Santa Catarina, planejamento e promoção do desenvolvimento, sintonizados com os interesses e necessidades de toda a sociedade nessas escalas territoriais.

Abstract

The state functions of planning and promoting development, mainly those concerning social and spatial inequalities, gained strength after the Second World War. The central state normally represented the chief sphere for such activities, but important changes – frequently referred by the term “decentralization” – took place in the last decades. The decentralization of the practices having to do with development promotion with spatial dimension is the subject matter of this article, the base of which combines bibliographic and documental research and also field work. The aim is to characterize and contextualize the general tendency towards decentralization and to explore this issue by studying a Brazilian experiment, observed in Santa Catarina.

Key Words: Development with spatial dimension, Public functions decentralization, Santa Catarina.

Referências

- ABRAMOVAY, R. – O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2. p. 379-397, 2000.

- AMABLE, B.; PETIT, P. – Ajustamento estrutural e política industrial: uma abordagem regulacionista. In: THÉRET, B.; BRAGA, J. C. de S. (Org.). *Regulação econômica e globalização*. Campinas: UNICAMP/IE, 1998. p. 351-391.
- ARAÚJO, T. B. de. – A experiência de planejamento regional no Brasil. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M. da F.; NABUCO, M. R. (Org.). *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. São Paulo: ANPUR/HUCITEC, 1993. p. 87-95.
- BANDEIRA, P. – Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. *Texto para Discussão*, n. 630, IPEA, fev. 1999.
- BATISTA, L. N. – A proposta de descentralização do governo de Santa Catarina: um estudo da SDR de Mafra. In: *Anais do IV Encontro de Economia Catarinense*, Criciúma, APEC/UNESC, abr. 2010.
- BIRKNER, W. M. K. – *Capital social em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional*. Blumenau: Edifurb, 2006.
- BOISIER, S.; SABATINI, F.; SILVA, V.; SOJO, A.; VERGARA, P. – La descentralización: el eslabon perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad. *Cuadernos del ILPES*, n. 36, 1992.
- BOISIER, S. – Modernidad y territorio. *Cuadernos del ILPES*, n. 42, 1996.
- BOISIER, S. – Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. In: *Revista EURE*, v. 3, n. 90. p. 27-40, 2004.
- BORGES, P. R. S. – A região oeste catarinense no contexto do desenvolvimento regional após os efeitos da interiorização da administração pública. In: *IV Encontro de economia catarinense*, Criciúma, APEC/UNESC, abr. 2010. Anais.
- BOURDIEU, P. – L'essence du néolibéralisme. In: *Le Monde Diplomatique*, n. 528. p. 3, 1998.
- BOYER, R. – *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris: La Découverte, 1982.
- BRANCO, Á. C. C. – A paradiplomacia e os municípios. In: *Revista de Administração Municipal – MUNICÍPIOS*, ano 54, n. 267. p. 5-14, jul.-set. 2008.
- BRANDÃO, C. A. – Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 107. p. 57-76, jul.-dez. 2004.

- BROOKFIELD, H. – *Interdependent development*. 3ª ed. London: Methuen, 1981.
- CAMARGO, A. – A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática. In: *Anais do 16º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 1992.
- CARACTERIZAÇÃO e tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais: Sul. Brasília: IPEA/IBGE/UNICAMP/IE/NESUR/IPARDES, 2000.
- CARTA de Chapecó. – I SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL E SUSTENTÁVEL, Chapecó, ago. 2001.
- CARVALHO, O. de. – *Desenvolvimento regional: um problema político*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. 12ª ed. São Paulo: Rideel, 2006.
- DESCENTRALIZAÇÃO: a nova ótica da gestão pública. Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, Secretaria de Estado do Planejamento, 2010.
- ENGELS, F. – [1884] *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- ENGELS, F. [1878] – *Anti-Dühring*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. – Quando descentralizar é concentrar poder: a experiência de Santa Catarina. In: *XXXII Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, set. 2008.
- FRIEDMANN, J. – The regional policy problem. In: *Regional development policy: a case study of Venezuela*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1966, p. 5-19.
- FRIEDMANN, J.; WEAVER, C. – *Territory and function: the evolution of regional planning*. London: Edward Arnold, 1979.
- GALVÃO, A. C. – Alguns comentários sobre a experiência brasileira de política regional e suas perspectivas. In: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. *A política regional na era da globalização*. São Paulo: FKAS. p. 149-151, 1996.
- GERSCHENKRON, A. – Economic backwardness in historical perspective. In: HOSELITZ, B. F. (Ed.). *The progress of underdeveloped areas*. Chicago: The University of Chicago Press, 1952. p. 3-29.
- GILBERT, A. G. – Introduction. In: GILBERT, A. G. (Ed.). *Development planning and spatial structure*. London: John Wiley & Sons, 1976. p. 1-19.

- GOEDERT, A. R. – *Governança em rede de desenvolvimento e a experiência de Santa Catarina*. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina – Florianópolis, 2005.
- HADDAD, P. R. – O que fazer com o planejamento regional no Brasil da próxima década? In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 1. p. 67-91, 1989.
- HADDAD, P. R. – A experiência brasileira de planejamento regional e suas perspectivas. In: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. *A política regional na era da globalização*. São Paulo: FKAS. p. 133-148, 1996.
- HELFAND, S.; REZENDE, G. C. – Mudanças na distribuição espacial na produção de grãos, aves e suínos no Brasil: o papel do Centro-Oeste. *Texto para Discussão*, n. 611, IPEA, 1988.
- HIRSCHMAN, A. O. – *A estratégia de desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- JESSOP, B. – Post-Fordism and the State. In: AMIN, A. (Ed.). *Post-Fordism: a reader*. Oxford: Blackwell, 1994. p. 251-279.
- JOHNSTON, R. J. – The State, the region, and the division of labor. In: SCOTT, A. J.; STORPER, M. (Ed.). *Production, work, territory: the geographical anatomy of industrial capitalism*. Winchester: Allen & Unwin, 1986., p. 265-280.
- KALDOR, N. – The case for regional policies. In: *Scottish Journal of Political Economy*, v. 17, n. 3, p. 337-348, Nov. 1970.
- KITCHING, G. – *Development and underdevelopment in historical perspective*. London: Methuen, 1982.
- KUKLINSKI, A.; PETRELLA, R. (Ed.). – *Growth poles and regional policies*. The Hague: Mouton, 1972.
- LAJUGIE, J.; DELFAUD, P.; LACOUR, C. – *Espace régional et aménagement du territoire*. Paris: Dalloz, 1979.
- LIPIETZ, A. – Caracteres séculaires et conjuncturels de l'intervention économique de l'Etat. *CEPREMAP*, n. 8621, 1986.
- MARKUSEN, A. R. – Região e regionalismo: um enfoque marxista. In: *Espaço & Debates*, n. 2. p. 61-99, 1981.
- MARX, K. [1867] – *Le Capital*. Livre Premier. Paris: Editions Sociales, 1976.
- MARX, K. [1852] – O 18 Brumário de Luís Bonaparte. In: MARX, K. *O 18 Brumário e cartas a Kugelmann*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p. 15-143.

- MARX, K.; ENGELS, F. [1845/1846] – *L'ideologie allemande*. Paris: Editions Sociales, 1974.
- MATTOS, C. A. de. – Paradigmas, modelos y estrategias en la practica latinoamericana de planificación regional. In: *Revista Interamericana de Planificación*, v. 23, n. 89. p. 5-41, 1990.
- MIOTO, B. T. – *Movimentos migratórios em Santa Catarina no limiar do século XXI*. Monografia (Conclusão de Curso de Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina – Florianópolis, 2008.
- MOULAERT, F.; SWYNGEDOUW, E.; WILSON, P. Spatial responses to fordist and post-fordist accumulation and regulation. *Papers of the Regional Science Association*, n. 64. p. 11-23, 1988.
- MYRDAL, G. – *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- MYRDAL, G. – What is development? In: *Journal of Economic Issues*, v. 8, n. 4. p. 729-736, 1974.
- PERROUX, F. – *A economia do século XX*. Lisboa: Moraes Editora, 1967.
- POLANYI, K. – *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- RUDNICK, L. T.; MATTEDI, M. A.; BIRKNER, W. M. K. – Uma análise da política de descentralização administrativa em Santa Catarina, 2003-2009. In: Anais do IV Encontro de Economia Catarinense, Criciúma, APEC/UNESC, abr. 2010.
- SANTA CATARINA. – *Política de desenvolvimento regional e urbano para Santa Catarina*. Florianópolis: Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, 1981.
- SANTA CATARINA. *Atlas de Santa Catarina*. Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1986.
- SECRETARIAS de Estado de Desenvolvimento Regional e Setoriais. *Seminários de Avaliação de Resultados. Relatórios de Atividades 2003-2009*. Florianópolis, 2009.
- SIEBERT, C. – Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da centralização à construção da solidariedade regional. In: SIEBERT, C. (Org.). *Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas*. Blumenau: Edifurb, 2001. p. 139-166.
- STILWELL, F. J. B. – Competing analyses of the spatial aspects of capitalist development. *The Review of Radical Political Economics*, v. 10, n. 3. p. 18-27, 1978.

- THEIS, I. M.; NODARI, T. M. dos S. – A agroindústria de aves e o desenvolvimento regional no Meio Oeste de Santa Catarina. *Cadernos de Economia*, v. 4, n. 7. p. 7-28, 2000.
- VARGAS, D. B.; THEIS, I. M. – Dilemas do planejamento nacional e estadual: a experiência das secretarias de desenvolvimento regional em Santa Catarina. IV ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE, Criciúma, APEC/UNESC, abr. 2010. Anais.
- VÁSQUEZ BARQUERO, A. – *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Ed. UFRGS; FEE, 2002.
- WALLERSTEIN, I. – O conceito de desenvolvimento nacional, 1917-1989: elegia e réquiem. In: WALLERSTEIN, I. *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. Petrópolis: Vozes. p. 116-129, 2002a.
- WALLERSTEIN, I. – Geocultura do desenvolvimento, ou transformação da nossa geocultura?. In: WALLERSTEIN, I. *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. Petrópolis: Vozes. p. 168-181, 2002b.