

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DESIGUAL EM SANTA CATARINA, BRASIL

Ivo M THEIS

Economista, doutor em Geografia pela Universität Tübingen/Alemanha, professor e pesquisador da Universidade de Blumenau, Brasil; Email: theis@ige.unicamp.br

&

Luciana BUTZKE

Cientista social, doutoranda em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina e professora da UNIFEBE, Brasil; E-mail: ybutzke@terra.com.br

Introdução

O aprofundamento do capitalismo pode ser atribuído, em considerável medida, ao planejamento – também nos países periféricos. As iniciativas de planejamento no Brasil iniciaram depois de 1930 e grande parte delas foi orientada para o crescimento econômico. Esse tipo de planejamento é resultado das formas de pensamento da época, entendendo-o como um processo fundamentalmente econômico, de caráter imediatista e com uma visão parcial da realidade (GUILLEZEAU, 2002). No Brasil, a fase posterior à Segunda Guerra foi marcada por grandes projetos, pela ajuda internacional e pelo endividamento. Neste período os problemas sociais, ambientais, políticos e, também, econômicos se agravaram (SANTOS, 2003).

Escobar (2001) e Santos (2003) abordaram o caráter ideológico do planejamento que, segundo eles, inaugurou uma nova forma de colonização. Santos (2003) utilizou a expressão *cavalo de Tróia*, com ela enfatizando que o planejamento entrou nos países periféricos de forma sutil. A rigor, ele não alterou logo a estrutura socioeconômica. Foi modificando primeiro as formas e, aos poucos, as estruturas. Oliveira (2003) mostrou que o planejamento incorpora os problemas para não resolvê-los. Uma vez institucionalizados, eles perdem sua radicalidade.

O planejamento brasileiro recente é fortemente marcado por duas rupturas cruciais. A primeira delas coincide com o término do regime militar e se refere à redemocratização do país. A partir daí o planejamento estatal assume, com mais rigor, a democracia, a descentralização, o fortalecimento do poder local e a sustentabilidade sócio-ambiental. A segunda ruptura corresponde à crescente influência da globalização e do neoliberalismo sobre a ação do Estado brasileiro. Em decorrência, o planejamento passa a se concentrar na busca e manutenção da estabilidade macroeconômica, na abertura do mercado externo, na redução do papel do Estado no processo produtivo e na progressiva perda de sua capacidade na implementação de políticas sociais (GONÇALVES, 2005).

O tema deste artigo é o planejamento e o desenvolvimento desigual de Santa Catarina. O *objetivo principal* é analisar o desenvolvimento recente do sistema de planejamento de Santa Catarina à luz da teoria do desenvolvimento desigual. Partiu-se do pressuposto de que ambos os sistemas de planejamento, o brasileiro e o catarinense, contribuem para o desenvolvimento desigual dos territórios e refletem a desigualdade política em seus processos. Por um lado, o governo e as instituições regionais convivem com tendências contraditórias: possuem características que

podem ser chamadas de “convencionais”, a saber, uma excessiva centralização, falta de articulação entre os níveis de planejamento e falta de envolvimento dos atores sociais. Por outro lado, o processo de redemocratização e a Constituição de 1988 apontam para a importância da descentralização, da participação dos atores sociais, do equilíbrio entre as dimensões do desenvolvimento e as interações entre as escalas de planejamento.

O questionamento da ênfase historicamente conferida à dimensão econômica no planejamento do desenvolvimento, das relações entre as escalas espaciais, das dinâmicas institucionais e territoriais, e do processo de participação e engajamento é parte desse trabalho. O simples fato dessas preocupações serem consideradas nas concepções e nos processos de planejamento não significa que tenham sido incorporadas de maneira satisfatória. O procedimento metodológico procurou firmar uma posição crítica: levantar dúvidas em vez de formular diretrizes e oferecer “soluções”.

O artigo está dividido em duas seções, além dessa introdução e das considerações finais. A primeira seção aborda o planejamento e o desenvolvimento de Santa Catarina, tratando da ação governamental e da ação das instituições regionais. A segunda seção traz os desafios teórico-práticos do desenvolvimento desigual, da descentralização e da participação. As considerações finais oferecem uma síntese das principais questões propostas pelo artigo.

1 Planejamento e desenvolvimento em Santa Catarina

O Estado de Santa Catarina, situado na região sul do Brasil, possui fronteiras estaduais com o Paraná ao Norte, com o Rio Grande do Sul ao Sul, com a Argentina a Oeste, e a Leste com o Oceano Atlântico. Integra 293 municípios e possui área total de 95.346.181 km², o que representa 1,12% do território nacional (SANTA CATARINA, 2006).

Mapa 1: Localização de Santa Catarina, Brasil



Fonte: Brasilh, 2008.

A extremidade meridional do Brasil permaneceu durante muito tempo fora de sua órbita. Entrou na história em fins do século XVII e economicamente só na segunda metade do século XVIII. Foi motivo de grande disputa entre portugueses e espanhóis. Sua base econômica foi a pecuária e a

agricultura. Foi estabelecida uma colonização original que se distingue de todo o Brasil. “A propriedade fundiária é muito subdividida, o trabalho escravo é raro, quase inexistente, a população é etnicamente homogênea” (PRADO JÚNIOR, 1981, p. 96). Esses fatores associados às constantes guerras de fronteira, à reação de índios, ao roubo de gado e à intensidade do contrabando de metais preciosos, marcaram profundamente a agricultura, reforçando a precariedade (PAULILO, 1996). Outro ponto que merece destaque é que a colonização baseada nas pequenas propriedades (de 25 a 30 hectares) impediu a formação de uma aristocracia rural (RAUD, 1999).

O processo de industrialização catarinense se deu de forma descentralizada, sem uma urbanização excessiva. A distribuição de renda é uma das mais equitativas do país. Todavia, “ao lado de um aparente sucesso econômico uma análise mais precisa revela numerosos problemas sociais e ecológicos” (RAUD, 1999, p. 83).

No Brasil, a discussão sobre o desenvolvimento/subdesenvolvimento nacional teve como foco o endogenismo/exogenismo. Para os partidários do endogenismo os limites do desenvolvimento eram de ordem interna e, no caso do exogenismo, que caracterizou a Escola da Dependência, o subdesenvolvimento era causado por um capitalismo internacional (LENZI, 2000). Estes enfoques também podem ser vistos no esforço para refletir o processo de desenvolvimento de Santa Catarina nos trabalhos do Centro de Assistência Gerencial de Santa Catarina [CEAG/SC] (CEAG,1980) e de Hering (1987). Para o CEAG/SC o desenvolvimento de Santa Catarina era dependente e para Hering o desenvolvimento era endógeno e independente, desencadeado pelo empreendedorismo dos imigrantes (LENZI, 2000).

Outros esforços foram feitos no sentido de analisar o desenvolvimento do Estado. Para Raud (2000), o desenvolvimento industrial catarinense se explica mais pela estrutura sócio-econômica das colônias do que pela presença de alguns empresários ou relação de dependência. A chave da industrialização catarinense está na organização setorial-espacial. A autora resgata Mamigonian (1965), que utiliza o enfoque sócio-espacial em suas análises. A abordagem do desenvolvimento de Raud (2000) mostra a importância do território. Nesta abordagem “as relações econômicas não são vistas como regidas por uma lógica mercantil pura, mas como inscritas em redes sociais que definem territórios no seio dos quais aparecem sinergias” (RAUD, 2000:52).

As abordagens referidas tratam do desenvolvimento catarinense de diferentes pontos de vista. A despeito de identificarem implícita ou explicitamente desigualdades no desenvolvimento, nenhuma das abordagens confere maior importância ao desenvolvimento desigual de Santa Catarina. A ênfase de muitos estudos recai nas regiões que ganham, no “como” e “porque” ganham, identificando, dedutivamente, o que pode “faltar” nas regiões menos desenvolvidas. Com efeito, pouca atenção se atribui às dimensões geográficas do desenvolvimento catarinense e, por conseguinte, às desigualdades que engendra no território. Nas duas subseções a seguir examinar-se-á mais de perto como, respectivamente, governo e instituições regionais “fazem planejamento” da perspectiva do desenvolvimento geográfico desigual.

1.1 A ação governamental

O padrão de crescimento da indústria catarinense de 1880 a 1945 era baseado no setor têxtil, alimentício, extração mineral [carvão] e vegetal [madeira e erva-mate]. Em meados da década de 1940 a indústria se ampliou e diversificou. Surgiram os setores cerâmico, papel e pasta mecânica e o metal-mecânico. Como a infra-estrutura e as instituições não estavam preparadas para tal

diversificação, o Estado teve que intervir na economia para facilitar o processo de acumulação (GOULARTI FILHO, 2005). Foi só a partir de 1962 que a economia passou a ser pensada pelos órgãos governamentais. O Estado passou a atuar como “força superior de organização capitalista, alargando as bases produtivas e ajustando-se a ordem econômica” (*idem, ibidem*, p. 629).

A partir de 1962 o padrão de crescimento passou a ser comandado pelo capital industrial e agroindustrial e o Estado contava com limites estruturais que deveriam ser resolvidos pelo planejamento (GOULARTI FILHO, 2005). “As políticas implantadas mantêm-se essencialmente tradicionais, isto é, decididas e aplicadas de maneira centralizada, e enfatizando principalmente os meios financeiros” (RAUD, 1999, p. 83).

Dos anos 1980 em diante, com as crises fiscal e financeira do Estado, inaugura-se uma fase de planos com boas intenções, porém sem programas bem definidos e sem uma ação efetiva do Estado (GOULARTI FILHO, 2005, p. 652). A *Carta aos catarinenses* (1983-1987), do Governo Esperidião Amin (PDS), apesar de afirmar “prioridade aos pequenos”, deu continuidade, tal como nos governos anteriores, ao incessante impulso à acumulação privada de capital. Nessa carta, o compromisso expresso era fortalecer a empresa catarinense (MICHELS, 1998), com clara tendência liberal (GOULARTI FILHO, 2005).

Na seqüência, *Rumo à nova sociedade catarinense* (1987-1991), do Governo de Pedro Ivo Campos e seu vice Casildo Maldaner, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), não rompeu com a lógica do enriquecimento privado em Santa Catarina. Esse governo priorizou a recuperação econômico-financeira do governo estadual (MICHELS, 1998).

O plano foi construído a partir de 17 seminários regionais. Para Goularti Filho (2005, p. 642), “do ponto de vista político e social, até então, a proposta de Pedro Ivo era a mais avançada para a sociedade catarinense: planejamento participativo e participação permanente de todos”.

O *Plano Saúde, Instrução e Moradia* (SIM) (1991-1994), do Governo Vilson Kleinübing do Partido da Frente Liberal (PFL), eleito em 1991, pela chapa PFL-PDS, continha previsões de gastos e metas detalhadas (GOULARTI FILHO, 2005). Segundo Michels (1998), o governo Kleinübing manteve a mesma lógica dos governos anteriores, com intenso incentivo ao empresariado catarinense.

No *Plano Viva Santa Catarina* (1995-1998), o Governo de Paulo Afonso Vieira, do PMDB, defendeu uma gestão democrática e descentralizada para o desenvolvimento auto-sustentado (GOULARTI FILHO, 2005). Para Michels (1998), o governo Paulo Afonso Vieira não mudou muito em relação aos governos anteriores, porém, com a Constituição de 1988, iniciou-se um rígido controle dos gastos públicos.

O *Plano Santa Catarina: Estado vencedor* (1999-2002), do Governo Esperidião Amin Hellou Filho, em sua segunda gestão, fixou cinco postulados para o planejamento: inclusão, crescimento, preservação, parcerias e bom exemplo. Segundo Goularti Filho (2005), esse plano pautou-se em fundamentos subjetivos, sem articulação com a realidade concreta, a fim de transformá-la.

O Governo Esperidião Amin (1999-2002) apoiou a iniciativa dos FDR, porém, o governo que o sucedeu adotou uma nova estratégia: Secretarias de Desenvolvimento Regional, com outro recorte territorial que difere do recorte das associações de municípios e Fóruns. O atual *Plano Catarinense de Desenvolvimento* (PCD) (2005-2015) do Governo Luis Henrique da Silveira e Eduardo Pinho Moreira (2003-2006) e do Governo Luis Henrique da Silveira e Leonel Pavan (2007-2010) tem como lema “descentralização e o desenvolvimento regional sustentável”. O

plano consiste, de acordo com a Lei Complementar 284, de 28 de fevereiro de 2005, num conjunto de diretrizes e estratégias que visam a orientar a ação governamental até 2015. O plano conta com a parceria do Projeto Meu Lugar do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (SANTA CATARINA, 2006).

Abaixo o quadro síntese da evolução recente do sistema de planejamento de Santa Catarina.

Quadro 1: Evolução recente do sistema de Planejamento de Santa Catarina – 1983 a 2010

Período	Governador	Plano	Prioridades	Elaboração do Plano
1983 a 1986	Esperidião Amin Helou Filho Vice: Victor Fontana PDS	Carta aos Catarinenses; Atlas de Santa Catarina	Transportes (Secretaria da Reconstrução)	GAPLAN (Gabinete de planejamento e coordenação geral)
1987 a 1990	Pedro Ivo Figueiredo de Campos Vice: Casildo J. Maldaner PMDB	Rumo à Nova Sociedade Catarinense	Recuperação financeira do Estado	SEPLAN SEDUMA [foi construído a partir de 17 seminários regionais]
1991 a 1994	Vilson Pedro Kleinübing Vice: Antônio Carlos Konder Reis PFL-PDS	Plano Saúde Instrução e Moradia (SIM); Santa Catarina, Estado onde investir; PIDSE; PBDR; PBDEE	Recuperação do patrimônio público, escolas e rede hospitalar; ênfase na recuperação econômica e financeira	Secretaria do Planejamento; 18 planos regionais; parceria governo do Estado e associações de municípios
1995 a 1998	Paulo Afonso E. Vieira Vice: José Augusto Hülse PMDB	Plano Governo Viva Santa Catarina PBDR (continuação)	Foram priorizados inclusão, crescimento, preservação, parcerias e bom exemplo.	SEDUMA
1999 a 2002	Esperidião Amin Helou Filho Vice: Paulo R. Bauer PPB	Santa Catarina Estado Vencedor ZEE PBDR (continuação)	“Incluir, Crescer, Preservar, Parceria e Bom Exemplo”.	Secretaria do Desenvolvimento e Meio Ambiente; Fórum Catarinense e Fóruns Regionais
2003 a 2006	Luiz Henrique da Silveira Vice: Eduardo Pinho Moreira PMDB	Master Plan Plano Catarinense de Desenvolvimento Projeto Meu Lugar	Descentralização e desenvolvimento regional sustentável	Instituto Celso Ramos; Secretaria do Planejamento
2007 a 2010	Luiz Henrique da Silveira Vice: Leonel Pavan PMDB	Plano Catarinense de Desenvolvimento Projeto Meu Lugar	Descentralização e desenvolvimento regional sustentável	Instituto Celso Ramos; Secretaria do Planejamento

Fonte: Batista e Theis (2008, p. 262).

A ação governamental dos últimos vinte anos compreende sete governos. Podemos apontar como características principais a descontinuidade dos planos, as prioridades econômicas e nos dois governos mais recentes o slogan da descentralização e do desenvolvimento territorial sustentável. Paralela a ação governamental tem-se a ação das instituições regionais, tratada na seqüência.

1.2 A ação das instituições regionais

Ao processo de desenvolvimento de Santa Catarina e suas particularidades mencionadas acima, soma-se a organização dos atores regionais. Segundo Raud (1999, p. 115), “a ausência de intervenção do governo central favoreceu a mobilização das forças locais e a construção de uma cooperação e uma coesão comunitária”. Birkner (2004) aponta como iniciativas descentralizadoras em Santa Catarina o processo da criação de Fundações Regionais de Ensino Superior, iniciado na década de 1960, em resposta à falta de uma política estatal nesse sentido, as Associações de Municípios, na mesma década, e os Fóruns de Desenvolvimento Regional [FDR], na década de 1990.

A primeira associação de municípios de Santa Catarina foi fundada em 1961, e atualmente existem 21 associações de municípios. Elas surgiram com a finalidade básica de aumentar o poder reivindicatório dos municípios junto aos órgãos estatais visando a resolução de problemas comuns (SOUTO-MAIOR, 1992). Dentre os objetivos que norteiam a atuação das associações de municípios estão o desenvolvimento em nível regional, por meio do planejamento, da prestação de serviços e da assistência técnica aos municípios associados (KRAUS, 1991).

De acordo com Marcon e Marques (2001), elas atuam em diversas frentes: na melhoria da geração de trabalho e renda, na criação de consórcios e comitês de bacias, no levantamento do movimento econômico dos municípios, na atualização dos dados dos municípios e da região, na melhoria da gestão financeira dos municípios, no planejamento urbano e regional e na elaboração de projetos para os municípios associados.

O processo de descentralização, que se originou na década de 1960, com a criação das Associações de Municípios, prosseguiu na década de 1990 com a criação dos fóruns e, posteriormente, das agências de desenvolvimento regional. O primeiro FDR foi criado em 1996, em Chapecó, por iniciativa da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSOC). Na seqüência foi criado o Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT), que congregaria todos demais fóruns regionais (BIRKNER, 2004).

O FORUMCAT incorporou os preceitos da Agenda 21 catarinense, organizada a partir de 2000. Do I Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Local e Sustentável, em agosto de 2001, organizado pelo FORUMCAT, originou-se a Carta de Chapecó, que define que as estratégias de desenvolvimento regional do Estado devem contemplar quatro dimensões: política, social, econômica e ambiental (BIRKNER, 2004).

Enquanto existiram, os 16 FDR tinham como objetivo buscar o desenvolvimento regional sustentável através de articulação e integração de entidades públicas e privadas com olhos num fortalecimento da cidadania. Atualmente os FDR estão num processo de transição para a formação de Agências de Desenvolvimento Regional [ADR]. Estas têm por objetivo captar recursos para a realização de projetos e seriam os braços operacionais dos FDR. Existiam em 2005 8 ADR: Forumcat Florianópolis, Ageserra Lages, Saga Chapecó, ADRC Criciúma, ADRC

– Plan Canoinhas, ADR Videira, Instituto Desenvolver Florianópolis e ADVale Brusque (FORUMCAT, 2005).

Os Comitês de Bacias Hidrográficas surgiram na década de 1990 através da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9493/97). Estes têm como unidade a bacia hidrográfica e como objetivo organizar o processo de descentralização da gestão dos recursos naturais, elegendo prioridades locais e estabelecendo estratégias e diretrizes políticas. Os comitês, por sua vez, são compostos por 40% de usuários da água, 20% de governos estadual e federal e 40% da população e sociedade civil. Atualmente existem 15 Comitês constituídos (THEIS *et al.*, 2007).

Outra tentativa de regionalização foi a das Regiões Metropolitanas. O objetivo principal da região metropolitana é “congregar os municípios que tenham uma relação entre si, para, juntos, elaborarem projetos e buscarem recursos, visando implementar obras de interesse regional – já que as de interesse local são atendidas pela respectiva municipalidade” (THEIS *et al.*, 2001, p. 234). Instituídas em 1973, pela Lei Complementar nº. 14, de 8 de junho, elas foram criadas em número de seis, englobando todo o Estado de Santa Catarina. A coordenação básica de cada Região Metropolitana é composta por um Conselho de Desenvolvimento, uma Câmara Setorial, uma Superintendência da Região Metropolitana, vinculada à Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (CODESC), e um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (MOURA; KLEINKE, 2000).

No quadro a seguir estão sintetizadas as principais características das instituições regionais, a saber, seu surgimento, seus objetivos e os atores sociais envolvidos.

Quadro 2: Instituições Regionais – origem, objetivos e atores envolvidos no processo decisório

Instituição	Origem	Objetivos	Atores sociais envolvidos
Associações de Municípios	Surgem na década de 1960 por iniciativa dos prefeitos e, posteriormente, através do incentivo da SERFHAU e da SUDESUL	Coordenar e implantar planos de desenvolvimento; institucionalizar o planejamento microrregional; prestar serviços e assistência técnica aos municípios; articular da região com o Estado e a União	Prefeitos dos municípios associados
Fóruns de Desenvolvimento Regional	Surgem na década de 1990 pela iniciativa das Associações de Municípios	Integrar e articular entidades públicas e privadas, buscando o desenvolvimento regional sustentável e o fortalecimento da cidadania.	Instituições públicas e privadas
Comitês de Bacia	Surgem na década de 1990, pela mobilização de entidades regionais motivadas pela problemática socioambiental, consolidando-se com a PNRH (Lei 9493/97)	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 da água, 20% de governos (estadual e federal) e 40% da população e da sociedade civil
Regiões Metropolitanas	Instituídas pela Lei Complementar Nº 14 de 8 de junho de 1973; foram 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 regional	Conselho de Desenvolvimento, Câmara Setorial, Superintendência da Região Metropolitana, vinculada à Companhia de Desenvolvimento do Estado

			de Santa Catarina e Fundos de Desenvolvimento Metropolitano
--	--	--	---

Fonte: Adaptado de Wazlawick (2008, p. 10).

Se considerado o recorte espaço-temporal as instituições regionais encontram-se assim divididas: 21 associações de municípios (FECAM, 2005), 15 FDR (FORUMCAT, 2007), 15 comitês de bacias hidrográficas (SANTA CATARINA, 2006) e seis regiões metropolitanas.

As instituições regionais formam um mosaico de diferentes regionalizações. Os recortes similares são os das associações de municípios e dos FDR, embora nem todas as associações de municípios tenham originado FDR. Não existe um recorte ideal de planejamento. Os diferentes recortes podem contribuir com o desenvolvimento regional, mas também podem competir por recursos e aumentar a desigualdade no Estado (THEIS *et al.*, 2007).

2 Os desafios teórico-práticos

O planejamento voltou à agenda pública. Após anos de descrédito pela identificação com o autoritarismo, com o intervencionismo, o planejamento acena com a participação e a democracia num contexto marcado pelo suposto enfraquecimento do Estado e a possibilidade de construção de uma nova relação entre Estado e sociedade. Boa parte das concepções de planejamento utilizadas hoje em dia mistificam o Estado e o planejamento. Mesmo nas abordagens “participativas” é preciso manter o senso crítico (RANDOLPH, 2007). Os desafios relacionados ao planejamento são teóricos e práticos.

Na análise da evolução recente do sistema de planejamento de Santa Catarina a intenção é mais problematizar do que apresentar soluções. Assume-se como pressuposto que “negar o caráter socialmente condicionado do próprio sistema conceitual, ou sua conotação mais ou menos explicitamente ideológica, dificulta o estudo da mudança social” (RATTNER, 1979, p. 128). A breve discussão sobre desenvolvimento desigual, descentralização e participação, na seqüência, visa contribuir para problematizar o desenvolvimento e sua relação com a evolução recente do sistema de planejamento de Santa Catarina.

2.1 Desenvolvimento desigual

O enfoque teórico do desenvolvimento desigual têm origem em Marx, Lênin e Trotsky (1978). Marx escreveu antes da era imperialista. A lei do desenvolvimento desigual e combinado logra tratar das contradições próprias desta era, avançando a análise empreendida por Marx (LÖWY, 1981). Segundo Löwy (1981), a partir da lei do desenvolvimento desigual e combinado, como originalmente formulada por Trotsky, é possível explicar as contradições econômicas e sociais nos países periféricos, rompendo com a perspectiva evolucionista e determinista, segundo a qual apenas os países economicamente desenvolvidos estariam aptos a superar o capitalismo. O desenvolvimento do capitalismo se dá de forma diferenciada, combinando características atrasadas e avançadas. Trotsky reafirma a importância das dimensões econômica e tecnológica, mas destaca as dimensões cultural e política na explicação do desenvolvimento desigual e combinado (LÖWY, 1981).

Harvey (2004; 2006) parte de perspectiva similar, acrescentando a dimensão espacial ao que ele chama de *desenvolvimento geográfico desigual*. Ele atenta para o fato de que a mudança política resulta de mudanças de pensamento e ação em várias escalas. Ainda mais: Harvey (2004) enfatiza a necessidade de considerar as relações políticas nas múltiplas escalas. No âmbito local elas podem reforçar o desenvolvimento geográfico desigual ou contribuir para a mudança. Para ele, a acumulação de capital sempre foi uma questão geográfica.

Os Estados tendem a se preocupar com a competitividade. E, nesse contexto, territórios com baixos salários e rigorosa disciplina trabalhista saíram na frente. “O Estado de certo modo viu-se reduzido ao papel de descobrir maneiras de criar um clima favorável aos negócios” (*idem, ibidem*, p. 94). Num contexto de globalização e competitividade, no qual firmas competem por mercados e também os territórios são organizados para atrair investimentos, parece difícil pensar que os governos locais possam fazer muito mais que oferecer condições vantajosas para o capital em detrimento dos objetivos sociais e ambientais.

Por trás das particularidades do desenvolvimento catarinense, de sua ocupação e industrialização descentralizada constatam-se grandes desigualdades regionais. O contexto histórico-geográfico condicionou e condiciona pontos elementares ao desenvolvimento das regiões e do Estado. No período recente um fator que incidiu no desenvolvimento do Estado foi o agravamento de problemas econômicos, mas cabe aí pontuar também falhas nas políticas públicas. A industrialização fez com que as políticas públicas se pautassem na modernização da infraestrutura urbana e deixasse de lado o espaço rural. Em decorrência, ocorreu o aumento da migração e dos problemas urbanos (RAUD, 1999).

Na década de 1980, o meio rural do oeste encontrava-se tão povoado e com perspectivas tão limitadas para os pequenos produtores e trabalhadores rurais que é lá que “explode” o movimento “sem-terra” no Estado. Em 1985, 2.000 famílias promoveram dezesseis ocupações de terra. O mito da superioridade européia em Santa Catarina é tão forte que há uma tendência a considerar a população sem terra como uniformemente cabocla. O trabalho de Anita Moser citado por Paulilo (1996) mostra que 33% dessa população descende de alemães, italianos e poloneses.

Theis e Vargas (2007), em estudo recente sobre os Sistemas Produtivos Regionais [SPR] em Santa Catarina, revelam a existência de grandes disparidades entre as regiões catarinenses. Cinco das vinte microrregiões concentravam 51,2% da População Economicamente Ativa [PEA] do Estado em 2002. Cerca de 56% do Produto Interno Bruto [PIB] de 2002 concentrava-se em quatro microrregiões e 14 microrregiões detinham menos de 5% do PIB. O desenvolvimento desigual de Santa Catarina é condicionado por fatores histórico-geográficos, bem como, fatores sócio-políticos.

Constata-se que os planos governamentais de Santa Catarina são elaborados visando principalmente o desenvolvimento econômico. É ainda marcante a idéia de que o crescimento econômico traria também o desenvolvimento social. Dessa forma, a tendência é o Estado continuar investindo nas regiões mais desenvolvidas contribuindo para o desenvolvimento geográfico desigual. Os planejadores governamentais preferem diagnosticar e discursar sobre a desorganização do espaço físico-geográfico, contudo, é a estrutura institucional, o mercado de trabalho, os salários, a distribuição de renda e os canais de informação e participação política que não funcionam e deveriam ser prioridade (RATTNER, 1979).

2.2 Descentralização

O planejamento é profundamente político e “dentro desta perspectiva é necessário investigar o processo de planejamento e sua interface com a democracia ou procedimentos democráticos [ou democratização plena] nas sociedades contemporâneas” (RANDOLPH, 2007, p. 6).

A descentralização estimula a negociação, decisão e implementação de políticas públicas entre governo federal e governos subnacionais e incentiva maior participação dos governos locais, tornando mais complexas as relações entre níveis de governo e sociedade (SOUZA, 2002). A idéia de que a descentralização estaria relacionada à consolidação da democracia e à busca de superação dos resíduos de clientelismo é relativa e depende menos do âmbito no qual as decisões são tomadas e mais da natureza das instituições dela encarregadas (ARRETCHE, 1996).

No âmbito governamental em Santa Catarina, há um predomínio político-partidário conservador, polarizado pelas famílias Ramos, Konder Bornhausen e Amin. Os partidos mais representativos, se considerado o período de 1980 a 2005, são os seguintes: o Partido Progressista (PP) e o Partido da Frente Liberal (PFL) considerados de direita e centro-direita; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) considerados de centro; e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT) considerados de esquerda e certo-esquerda (CARREIRÃO, 2006).

Da década de 1980 em diante amplia-se a fragmentação política, predomina nas eleições o equilíbrio entre as forças de centro e de direita e o domínio político duradouro das famílias citadas acima. Constata-se a “baixa participação popular, a 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 Estado de Santa Catarina a criação das SDR, levou ao planejamento, o *slogan* da descentralização. Todavia, essas têm sido duramente criticadas por serem compostas de 15 a 20 cargos vinculados aos partidos da base governista, podendo fortalecer relações clientelistas ao invés de atenuá-las (BIRKNER, 2004). O governo atual adotou uma estratégia de descentralização concebida “de cima para baixo”, em vez de valorizar e estimular as iniciativas endógenas de planejamento regional já existentes no Estado.

2.3 Participação

Surge nas últimas décadas o planejamento participativo. O resultado dependerá do contexto social, da relação de forças, dos grupos de pressão (RATTNER, 1979). A participação surgiu no discurso do desenvolvimento no final da década de 1950. Ativistas e funcionários de organismos internacionais atribuíram o fracasso de alguns projetos de desenvolvimento ao fato de que as populações envolvidas eram sistematicamente excluídas do processo. Segundo Rahnema (2000), atualmente existe consenso em torno da adoção da participação como medida política essencial nas estratégias de desenvolvimento. Isso se deve a alguns fatores: a participação tornou-se um *slogan* politicamente atraente, é um meio excelente para obtenção de recursos e torna os projetos mais eficazes.

Conforme Guillezeau (2002), o Estado encarna a superestrutura política que tem a possibilidade de convertê-lo em fator de coesão para a sociedade, mas também é o que, em certa medida, garante-lhe o caráter regulador e manipulador do comportamento global da sociedade. Assim, deve-se ter clareza acerca do papel da sociedade civil no processo decisório do planejamento, reconhecendo indícios de avanços reais no sentido da emancipação da população rumo à

construção de um modelo decisório mais democrático, ou apenas a manutenção e recriação das condições de manipulações sobre as comunidades, mascaradas por eventuais propostas ou estratégias falsamente democráticas (FERRARI JÚNIOR, 2004).

A atuação recente das instituições regionais demonstra avanços e dificuldades. Junto as associações de municípios, as populações participam de forma ainda muito tímida das tomadas de decisão no campo do planejamento, permanecendo o poder de decisão concentrado nos gabinetes dos prefeitos. Por outro lado, a ênfase na prestação de serviços em detrimento do planejamento sistêmico e de longo prazo faz com que as associações disponham de um espaço muito restrito de reflexão e potencial de pesquisa para estudos de viabilidade de estratégias alternativas de desenvolvimento (BUTZKE, 2007).

Os FDR têm pouco tempo de atuação e estão se transformando em Agências de Desenvolvimento Regional. Segundo Theis *et al.* (2001), os FDR representam a única instância que não impôs restrições a participação de qualquer natureza, todavia, na visão dos representantes da classe trabalhadora, todas as instâncias são controladas pelo poder econômico e político dominante nas regiões.

Os comitês de gerenciamento das bacias hidrográficas têm uma preocupação com a questão ambiental e permitem a participação de muitos atores sociais. Todavia, a atuação dos comitês é restrita, visto que sua preocupação central é com a bacia hidrográfica e não com o desenvolvimento regional.

Quanto as regiões metropolitanas, Moura e Kleinke (2000) fizeram um estudo sobre o modelo de gestão das regiões metropolitanas do sul do Brasil. No caso de Santa Catarina, definiram as aglomerações urbanas de Florianópolis, Joinville e Blumenau como pré-metropolitanas. Nestas aglomerações se observa um processo de periferização, de transferência de crescimento, do pólo para os municípios contíguos. Segundo as autoras, para as aglomerações citadas são destinados quase três quartos dos investimentos previstos para as atividades econômicas, reforçando o grau de concentração e o desenvolvimento desigual do território catarinense.

Para Moura e Kleinke (2000) a criação de 6 regiões metropolitanas tentou garantir o desenvolvimento regional equilibrado, já que a institucionalização de apenas uma região poderia concentrar investimentos e fluxos migratórios. Todavia, Cargnin *et al.* (2006) afirmam que a criação das seis regiões foi baseada apenas em critérios políticos e não em definições geográficas e urbanísticas. A única região que passa por um processo de metropolização é a Região Metropolitana de Florianópolis. As demais nunca foram efetivamente implementadas (CARGNIN *et al.*, 2006). A Lei Complementar nº 381 de 7 de maio de 2007 que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual não menciona as regiões metropolitanas (SANTA CATARINA, 2007).

Assim como o Estado é marcado pelo desenvolvimento desigual, se manifestam nas instituições regionais as desigualdades políticas. Das quatro instâncias analisadas, todas têm uma missão clara e uma organização pré-definida. Não podem ser consideradas espaços conflituos. Os FDR eram, nesse sentido, as instituições regionais mais promissoras. Todavia, com o surgimento das SDR, ocorre uma crescente desmobilização dessa iniciativa.

Apesar do aparente *slogan* participativo das instituições regionais, as preocupações são paroquiais e a participação dos atores regionais restrita. Cooperam regionalmente, mas carecem de uma visão mais ampla. Se preocupam com a competitividade regional, a resolução de

problemas comuns mas dificilmente percebem e tratam da articulação dos seus problemas com os de outras regiões.

Considerações finais

Este trabalho teve como principal objetivo analisar a evolução recente do sistema de planejamento de Santa Catarina. Para tanto, inicialmente, foi tratado o tema do planejamento e do desenvolvimento de Santa Catarina, com ênfase na ação governamental e das instituições regionais. Em seguida, foram explicitados os desafios teórico-práticos do desenvolvimento desigual, da descentralização e da participação.

O planejamento em Santa Catarina acentua o desenvolvimento desigual. A contribuição do governo de Santa Catarina se sobrepõe, quase anulando, a contribuição das instituições regionais ao planejamento. Na relação que se estabelece entre as escalas, a estadual e a regional, constata-se o domínio da esfera do Estado e a inserção desigual das instituições regionais no processo de planejamento. No âmbito das instituições regionais e sua relação com as regiões, percebe-se mais uma tendência de acirramento da competição e, conseqüentemente, de aumento do desenvolvimento desigual, do que propriamente um esforço coletivo e articulado visando a superação das disparidades regionais.

O caminho trilhado pelas instituições regionais e pelo Governo levará o Estado a um acirramento das desigualdades? Ou existe possibilidade de mudança? A evolução do sistema de planejamento de Santa Catarina continuará fazendo com que algumas regiões ganhem e outras percam? O sistema de planejamento continuará centralizado mais na atuação governamental e menos nas instituições regionais? As instituições regionais oferecem possibilidades de participação para todos e todas que habitam o território?

Planejamento, desenvolvimento, descentralização, participação são palavras que podem ter vários sentidos e práticas, podem orientar a sociedade à consecução de objetivos meramente econômicos ou a uma prática de desenvolvimento na qual o bem-estar de todos e todas seja o objetivo principal. A análise da evolução recente do sistema de planejamento de Santa Catarina não oferece espaço para muito otimismo. Resta enfrentar o desafio teórico-prático, problematizar aquilo que parece inevitável e abrir espaços para outras possibilidades!

Referências

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 31, ano 11, junho de 1996.

BATISTA, Lahra; THEIS, Ivo Marcos. A evolução recente do sistema de planejamento de Santa Catarina: as iniciativas governamentais de planejamento. **Anais do II Encontro de Economia Catarinense**, Chapecó, abril de 2008.

BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. **Capital social e reformas políticas em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado**. 313p. Tese (Doutorado) – Depto. Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2004.

BRASILTH. **Mapa de localização de Santa Catarina, Brasil**. Disponível em: <<http://www.brasilth.com.br/estados/sc/santacatarina.asp>>. Acesso em: 28 abr. 2008.

BUTZKE, Luciana. **O papel das associações de municípios na dinâmica de planejamento regional e urbano em Santa Catarina**. Estudo de caso sobre a trajetória da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí. 142p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis, 2007.

CARGNIN, Vanessa E. et al. Região Metropolitana de Florianópolis/SC: aglomeração urbana ou metropolização? **Anais da 58ª Reunião Anual da SBPC**, Florianópolis, julho de 2006. Disponível em: <http://www.sbpnet.org.br/livro/58ra/SENIOR/RESUMOS/resumo_611.html>. Acesso em: 20 dez 2007.

CARREIRÃO, Yan de Souza (2006). O sistema partidário catarinense (1980-2005): histórico e evolução. In: CARREIRÃO, Yan de Souza; BORBA, Julian (org). **Os partidos na política catarinense: eleições, processo legislativo e políticas públicas**. Florianópolis: Insular, p. 19-48.

CEAG. **Evolução histórico-econômica de Santa Catarina**: estudo das alterações estruturais (século XVII – 1960). Florianópolis, CEAG/SC, 1980.

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

FECAM. “FECAM 25 anos: consolidação do movimento municipalista”. **Revista dos Municípios Catarinenses**, ano 2, nº 2, julho de 2005.

FERRARI JÚNIOR, José Carlos. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, 2(1): 15-28, junho 2004. Disponível em: <http://www.ourinhos.unesp.br/gedri/publica/artigos/junior_01.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2006.

FORUMCAT. **I Oficina de trabalho Forumcat**. Florianópolis: s.n., [mimeo], 2005.

FORUMCAT. **Santa Catarina**: Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado. Disponível em: <<http://www.fecam.org.br>>. Acesso em: 31 jan. 2007.

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

GOULARTI FILHO, Alcides. “O planejamento estadual em Santa Catarina de 1955 a 2002”. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 26 (1), p. 627-660, jun. 2005. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg_revistas_ensaios.php>. Acesso em: 15 jan. 2006.

GUILLEZEAU, Patrícia. “La planificación latinoamericana de la década de los 90”. **Revista de Ciencias Sociales**, Venezuela, 8 (1), p. 95-110, enero-abril 2002. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/>>. Acesso em: 15 jun. 2006.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, David. **Spaces of global capitalism**: towards a theory of uneven geographical development. London; New York: Verso, 2006.

HERING, Maria Luiza Renaux. **Colonização e indústria no Vale do Itajaí**: o modelo catarinense de desenvolvimento. Blumenau: Editora da FURB, 1987.

KRAUS, Pedro Guilherme. **Associativismo intermunicipal e planejamento microrregional em Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1991.

LENZI, Cristiano Luis. **O modelo catarinense de desenvolvimento: uma idéia em mutação?** Blumenau: Editora da FURB, 2000.

LÖWY, M. **The politics of combined and uneven development: the theory of permanent revolution**. London: Verso, 1981.

MAMIGONIAN, A. “Estudo Geográfico das indústrias de Blumenau” (Separata da) **Revista Brasileira de Geografia**, 27 (3), p. 389-481, 1965.

MARCON, Maria Teresinha de Resenes; 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, p. 189-211, 2001.

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

MOURA, Rosa; KLEINKE, Maria de Lourdes Urban. Espacialidades e institucionalidades: uma leitura do arranjo sócio-espacial e do modelo de gestão das regiões metropolitanas do sul do Brasil. **Anais do XXIV Encontro Anual da ANPOCS**. Petrópolis, out. 2000.

OLIVEIRA, Francisco. “O estado e a exceção ou o Estado de exceção?” **Revista Brasileira de Estudos Regionais**, 5 (1), maio 2003.

PAULILO, Maria Ignez Silveira. **Terra à vista... e ao longe**. Florianópolis: Ed da UFSC, 1996.

PRADO Jr., C. **História econômica do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RAHNEMA, Majid. Participação. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 190-210.

RANDOLPH, Rainer. Potencial e limitação do planejamento participativo: reflexões sobre a superação da “colaboração” pela “subversão”. **Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR**, 21 a 25 de maio de 2007, Belém, Pará, 1-18.

RATTNER, Henrique. Notas para uma crítica das teorias sociológicas do planejamento. In: RATTNER, Henrique. **Planejamento e bem-estar social**. São Paulo: Perspectiva, 1979, p. 125-149.

RAUD, Cécile. **Indústria, território e meio ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense**. Florianópolis: Ed. da UFSC; Blumenau: Ed. da FURB, 1999.

RAUD, Cécile. “As dinâmicas territoriais do desenvolvimento: reflexões teóricas e aplicação à análise do pólo têxtil-vestuário de Blumenau”. In: THEIS, I. M; MATTEDI, M. A. e TOMIO, F. R. L. (org.) **Novos olhares sobre Blumenau: contribuições críticas sobre seu desenvolvimento recente**. Blumenau: Edifurb, p. 49-80, 2000.

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

SANTA CATARINA. **Lei Complementar N. 381**, de 7 de maio de 2007.

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

SOUTO-MAIOR, Joel. “A problemática da coordenação, cooperação e planejamento intermunicipais no Brasil”. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v. 39, n. 204, p. 49-65, jul./set 1992.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e descentralização. **Ciência e Saúde Coletiva**, 7(3): 431-442, 2002.

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

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

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

TROTSKY, Leon. **A história da revolução russa** (= primeiro volume). Trad. E. Huggins. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WAZLAWICK, André L. **A evolução recente do sistema de planejamento de Santa Catarina: as iniciativas de planejamento desde as comunidades regionais** (= Relatório de Pesquisa NPDR 01/2008). Blumenau: FURB, 2008.