

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DESIGUAL EM SANTA CATARINA

Ivo Marcos Theis

Economista, doutor em Geografia pela Universität Tübingen/Alemanha, pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional e professor da Universidade de Blumenau, Brasil [E-mail: theis@ige.unicamp.br]

&

Luciana Butzke

Cientista social, mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina, pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional e professora da UNIFEBE, Brasil [E-mail: vbutzke@terra.com.br]

Resumo

Este artigo trata de planejamento e desenvolvimento desigual em Santa Catarina. O seu *objetivo* é analisar o desenvolvimento recente do sistema de planejamento de Santa Catarina à luz do enfoque do desenvolvimento desigual. A hipótese é que ambos os sistemas de planejamento (o brasileiro e o catarinense) contribuem para o desenvolvimento desigual 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 consideradas *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.

Palavras-chave: desenvolvimento desigual; planejamento; Santa Catarina.

LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO DESIGUAL EN S. CATARINA, BRASIL

Resumen

Este artículo se refiere a la planificación y el desarrollo desigual en Santa Catarina. Su objetivo es analizar la evolución reciente del sistema de planificación de Santa Catarina, a la luz del enfoque de desarrollo desigual. La hipótesis es que ambos sistemas de planificación (de Brasil y Santa Catarina) contribuyen al desarrollo desigual y reflejan la desigualdad política en sus procesos. Por un lado, el gobierno y las instituciones regionales coexisten con tendencias contradictorias: poseen características que pueden considerarse *convencionales*, es decir, una centralización excesiva, falta de coordinación entre los niveles de la planificación y la falta de participación de los actores sociales. Por otra parte, el proceso de redemocratización y la Constitución de 1988 apuntan a la importancia de la descentralización, la participación de los actores sociales, el equilibrio entre las dimensiones del desarrollo y las interacciones entre las escalas de planificación.

Palabras clave: desarrollo desigual; planificación; Santa Catarina.

Introdução

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 a 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 artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção aborda a globalização do planejamento e o planejamento da globalização no Brasil e em Santa Catarina. A segunda seção consiste no referencial teórico: o desenvolvimento desigual e combinado e o desenvolvimento geográfico desigual. A terceira seção traz o contexto histórico-geográfico de Santa Catarina, buscando subsídios para compreender o seu desenvolvimento desigual. A quarta e a quinta seções apresentam as experiências de planejamento das instituições regionais e governamentais; as considerações finais oferecem uma síntese das principais questões propostas pelo artigo.

1 A globalização do planejamento e o planejamento da globalização

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 alterando 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.

Da mesma forma que a “missão civilizadora” da burguesia alcança o globo, assim também ocorre com suas contradições. O capitalismo não pode ser reduzido à abordagem difusionista, ele precisa de uma abordagem mais complexa. Convém questionarmos: “Como lugares, regiões e territórios evoluem dadas relações espaciais em mudança?” (Harvey, 2004, p. 51).

Na década de 1980 o Brasil entrou em crise. O Estado enfraqueceu e com ele o “padrão autoritário-tecnocrático-racionalista” de desenvolvimento. Contrariamente ao que se imagina, “a preservação e a extensão do poder do Estado são cruciais para o funcionamento do livre mercado” (Harvey, 2004). Nesse período, ressurgiu a esperança no planejamento. A participação dos movimentos sociais e das associações de classe na elaboração da Constituição de 1988 marcou grande avanço na redemocratização do país (Gonçalves, 2005). À crise do Estado e ao processo de redemocratização do país somar-se-ia a discussão do “desenvolvimento sustentável”, que se insere no discurso e na definição de políticas. Na década de 1990, ocorreu a Rio 1992 e com ela também a possibilidade de transformação engendrada pela Agenda 21, pela Carta da Terra e pela mobilização e participação da opinião pública.

Nesse contexto, a democracia, a participação, a descentralização, a sustentabilidade e o fortalecimento do poder local se tornaram conceitos-chave. Para Gonçalves (2005, p. 16), “a utilização massiva desses termos acaba inculcando valor ao discurso, independentemente da concretização prática dos termos citados”. A crítica ao modelo de planejamento racionalista-tecnocrático-autoritário abriria novas possibilidades. O planejamento seria contestado pela ideologia neoliberal e empresarial, de um lado, mas invadido por experiências participativas, de outro.

O planejamento em Santa Catarina caminha lado a lado com o sistema federal de planejamento, contando com aproximadamente cinquenta anos de história. Esteve diretamente vinculado ao governo estadual, passando a agregar a contribuição de

instituições regionais: as Associações de Municípios na década de 1960, os Fóruns de Desenvolvimento Regional (FDR), os Comitês de Bacia Hidrográfica e as Regiões Metropolitanas na década de 1990. As iniciativas de planejamento em Santa Catarina indicam uma preocupação crescente com as desigualdades regionais e com a problemática sócio-ambiental. Mas a descontinuidade das ações e a falta de articulação entre os níveis federal, estadual e regional que se sucedem de gestão a gestão são bastante perceptíveis. A hipótese subjacente a este trabalho é que o Estado de Santa Catarina é marcado por um desenvolvimento desigual. Embora esteja numa situação melhor do que a de muitos outros estados brasileiros, as desigualdades são bastante evidentes. Diante disso, o problema a ser tratado neste artigo é o planejamento e sua relação com o desenvolvimento desigual de Santa Catarina. Trata-se de aprofundar a análise da atuação dos atores regionais e do Governo de Santa Catarina no planejamento e avaliar sua participação no desenvolvimento do Estado.

2 Desenvolvimento desigual e combinado e desenvolvimento geográfico desigual

O enfoque teórico escolhido para a reflexão e análise do planejamento de Santa Catarina é o do desenvolvimento desigual, cuja origem se encontra 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).

O evolucionismo presente na II Internacional, comandada pela burocracia stalinista, não acreditava na revolução socialista dos países atrasados. Era preciso passar pela etapa democrático-burguesa para evoluir à revolução do proletariado. Lênin era contrário a esta visão. Ele entendia o capitalismo como uma totalidade contraditória. As regiões coloniais não podiam desenvolver suas histórias separadas do conjunto, já que o capitalismo não propiciaria o seu desenvolvimento autônomo. No entanto, as regiões atrasadas possuem uma historicidade própria do desenvolvimento do capitalismo, que combina traços modernos com traços arcaicos. Lênin formulou a lei do desenvolvimento desigual. Logo Trotsky complementar a lei do desenvolvimento desigual de Lênin com o “combinado” (Demier, 2007).

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. Para Novak (1968), características de etapas da evolução se combinam com outras mais avançadas. O bronze, o cobre e o estanho, misturados, se transformarão em outro metal. Isso se aplica ao que acontece na história quando se unem elementos pertencentes a várias etapas da evolução social. 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 a cultural e a política na explicação do desenvolvimento desigual e combinado (Lówy, 1981).

Harvey (2004) 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.

A fim de compreender a geografia histórica global de acumulação de capital, Harvey (2004) propõe uma mudança de linguagem: de “globalização” para “desenvolvimento geográfico desigual”. Tratar a globalização como processo implica no modo como esta ocorreu e está ocorrendo e não na sua “naturalização”. A globalização em relação à geografia recente designa “uma nova fase de exatamente esse mesmo processo intrínseco da produção capitalista do espaço” (Harvey, 2004, p. 81). Nesta “o Estado de certo modo viu-se reduzido ao papel de descobrir maneiras de criar um clima favorável aos negócios” (idem, ibidem, p. 94). Os Estados tendem a se preocupar com a competitividade. E, nesse contexto, territórios com baixos salários e rigorosa disciplina trabalhista saíram na frente.

Dentro deste debate, alguns intelectuais partiram explicitamente ou implicitamente do desenvolvimento desigual e combinado e do desenvolvimento geográfico desigual para analisar o caso brasileiro. Milton Santos (1980) aceita o desafio de tratar a urbanização desigual levando em conta as categorias de tempo e espaço. A urbanização moderna acompanhou a revolução industrial e a tendência é fazer a correlação com os países periféricos. Ele traça um paralelo entre industrialização e

urbanização, demonstrando o equívoco da tese de que a urbanização dos países subdesenvolvidos seria uma repetição da urbanização nos países desenvolvidos.

Demier (2007) destaca as concepções etapista e dualista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e do Partido Comunista Brasileiro (PCB) que ele identifica com o stalinismo. Para estes existia uma oposição entre os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos e a aliança com setores da burguesia com vistas a revolução nacional e anti-imperialista era uma possibilidade considerada. Os fatos históricos pré-1964 demonstraram que estas idéias tinham problemas. A base teórica do pensamento etapista passou a ser questionada por Caio Prado Jr., Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso e Francisco de Oliveira.

Francisco de Oliveira (1987, p. 36) ao analisar o caso brasileiro afirma que:

A evidente desigualdade de que se reveste que [...] é não somente desigual mas combinada, é produto antes de uma base capitalística de acumulação razoavelmente pobre para sustentar a expansão industrial e a conversão da economia pós-anos 30, que surge da existência de setores “atrasado” e “moderno”.

A particularidade do desenvolvimento brasileiro consistiria em introduzir características modernas no arcaico e introduzir características arcaicas no moderno. Além dessa particularidade, outro ponto abordado por Oliveira (2007) é a desigualdade política. Para ele:

os que fazem a política distinguem-se por pautar os movimentos do outro, do adversário, por impor-lhe minimamente uma agenda de questões sobre as quais e em torno das quais se desenrola o conflito [...] É evidente que o adversário, em seus movimentos, tenta, por sua vez, desvencilhar-se da pauta e sair fora da agenda que lhe é oferecida/imposta. É nesse intercâmbio, desigual, que se estrutura o próprio conflito ou jogo da política (idem, ibidem, p. 15).

Na política existe a capacidade de hegemonia, que faz com que todos joguem com linguagens, situações, instituições e culturas inventadas que se tornam cultura dominante. “A ‘sociedade civil’ fica restrita aos arranjos locais e localizados, enquanto as operações da política se tornam “reserva de caça” das grandes empresas e do mercado” (Oliveira, 2007, p. 42).

Para Oliveira (2007) vivemos num período de indeterminação. Neste, existem experiências inventivas, todavia estas não se situam no campo dos conflitos. A política é apropriada pelos partidos e pelas empresas e o espaço do conflito é esvaziado. Harvey (2004, p. 98) acredita que “condições desiguais oferecem abundantes oportunidades de organização e ação política”.

A fim de refletir sobre as oportunidades de organização e ação política Harvey (2004) distingue dois tipos principais de utopia: as utopias espaciais e as utopias do processo social. As primeiras estariam presentes na construção de espaços seguros e controlados. Já as utopias do processo social tem na utopia do mercado o seu principal exemplo. O mercado passou a ser a solução para todos os problemas, todavia, aumentou o desenvolvimento geográfico desigual. Logo, conclui-se que as utopias do espaço precisam enfrentar o desafio do processo e as utopias do processo precisam enfrentar o desafio do espaço.

Da articulação entre a problemática apresentada e o referencial teórico aqui explicitado, surgem as seguintes indagações: (a) como se dá o desenvolvimento desigual e combinado/desenvolvimento geográfico desigual em Santa Catarina e qual a sua relação com o planejamento? (b) como a desigualdade política se expressa? (c) como articular a utopia do espaço e a utopia do processo no planejamento de Santa Catarina? As considerações sobre essas perguntas encontram-se nas próximas seções deste artigo.

3 O contexto espacio-temporal de S. Catarina: desenvolvimento desigual?

O Estado de Santa Catarina, situado no 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 tem área de 95.346.181 km², o que representa 1,12% do território nacional (Santa Catarina, 2006).

Segundo Caio Prado Júnior (1981) 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” (idem, ibidem, p. 96). Esses fatores associados às guerras de fronteira, à reação de índios, ao roubo de gado e à intensidade do contrabando de metais preciosos, marcaram profundamente a agricultura nessa região, 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).

Mapa 1: Localização de Santa Catarina, Brasil



Fonte: Brasilth, 2008.

O processo de industrialização catarinense se deu de forma descentralizada, sem uma urbanização excessiva. A distribuição de renda é uma das mais eqüitativas do país. Todavia, “ao lado de um aparente sucesso econômico – as principais firmas catarinenses impõem-se [...] nos mercados nacionais e internacionais – 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). 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). Por trás das particularidades do desenvolvimento catarinense, de sua ocupação e industrialização descentralizada constata-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 a piora dos problemas econômicos, mas cabe aí pontuar também falhas nas políticas públicas. A industrialização fez com que as políticas públicas se pautassem na modernização da infra-estrutura 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. Para compreender a influência dos fatores sócio-políticos no desenvolvimento desigual catarinense recente, torna-se importante descrever e analisar o processo de mobilização dos atores regionais e também a atuação governamental no planejamento, ambos tratados a seguir.

4 A mobilização dos atores 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, seguiu na década de 1990 com a criação dos fóruns e, depois, 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). Mais tarde foi criado o Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT), que congregaria todos demais fóruns regionais. 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 as 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 1: Instituições Regionais: origem, objetivos e atores envolvidos

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 Política Nacional de Recursos Hídricos (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 (CODESC) e Fundos de Desenvolvimento Metropolitano

Fonte: Adaptado de Wazlawick (2007, 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 (ver a figura 1 a seguir).

Figura 1: Mapas das Instituições Regionais



Fonte: Wazlawick (2007, p. 11).

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).

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 à 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 às 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 periferação, 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 utopias do processo e do espaço estão intrinsecamente ligadas a utopia do mercado. As preocupações são paroquiais e a participação dos atores regionais restrita. Cooperam regionalmente, mas carecem de uma visão mais ampla. Preocupam-se com a competitividade regional, a resolução de problemas comuns, mas dificilmente percebem e tratam da articulação dos seus problemas com os de outras regiões.

5 O planejamento 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 de celulose, 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 apresentava limites estruturais que deveriam ser resolvidos pelo planejamento. “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 em relação aos governos anteriores. Com a Constituição de 1988, porém, 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 28/02/2005), num conjunto de diretrizes e estratégias que visam a orientar a ação governamental até 2015. O plano tem a parceria do Projeto Meu Lugar do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (Santa Catarina, 2006).

Desde a sua criação, as SDR tem 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. A análise dos planos instituídos em Santa Catarina revela características que acompanham o planejamento do desenvolvimento nacional e estadual de maneira marcante: intensa participação estatal; ênfase na dimensão econômica e conseqüentemente no curto e médio prazo; descontinuidade do processo de planejamento por dificuldades políticas, técnicas e financeiras; e a abordagem setorial. Existe preocupação crescente com a dimensão ambiental e com as desigualdades regionais e urbanas. Mas, ela é incorporada aos poucos e apresenta, dependendo do plano em questão, avanços e retrocessos. Constata-se que os planos governamentais são elaborados visando o desenvolvimento econômico. É 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.

Considerações finais: Santa Catarina, *apartheid* ou revolução social?

“A reflexão crítica sobre nosso imaginário envolve [...] tanto enfrentar o utopismo oculto como ressuscitá-lo a fim de agir como arquitetos de nosso próprio destino em vez de como ‘impotentes marionetes’ dos mundos institucionais e imaginativos que habitamos” (Harvey, 2004, p. 211).

Este trabalho teve como principal objetivo analisar o desenvolvimento recente do sistema de planejamento de Santa Catarina à luz da teoria do desenvolvimento desigual. Para tanto, inicialmente foi apresentada a problemática da globalização e do planejamento. Em seguida, foi explicitado o referencial teórico utilizado, o desenvolvimento desigual e combinado e o desenvolvimento geográfico desigual. Na seqüência, foi apresentada uma contextualização histórico-geográfica de Santa Catarina, juntamente com a descrição e análise das instituições regionais e do Governo do Estado nas experiências de planejamento.

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.

Os termos presentes no subtítulo, *apartheid* e revolução social, foram emprestados de Oliveira (1987). Eles denotam a real intenção deste trabalho: de posicionar o desenvolvimento desigual de Santa Catarina a partir dessas duas perspectivas. O caminho trilhado pelas instituições regionais e pelo Governo levará o Estado a um acirramento das desigualdades. Ao *apartheid*? A uma revolução social? Iluminando o que está institucionalizado, os caminhos já trilhados, tudo leva a crer que o *apartheid* é uma realidade cada vez mais presente. Todavia, se consideradas a lei do desenvolvimento desigual e combinado e a teoria do desenvolvimento geográfico desigual, surgem esperanças. Para estas teorias, a desigualdade é “mãe” da mudança. E, se as experiências tratadas neste artigo não oferecem muitas possibilidades, resta ampliar os horizontes. Se o *apartheid* não é a alternativa para a emancipação daquelas e daqueles que vivem em Santa Catarina, resta indagar: Quais caminhos levam a revolução social?

Referências

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.sbpcnet.org.br/livro/58ra/SENIOR/RESUMOS/resumo_611.html>. Acesso em: 20 dez 2007.

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

DEMIER, Felipe. “A lei do desenvolvimento desigual e combinado de Leon Trotsky e a intelectualidade brasileira: breves comentários sobre uma relação pouco conhecida”. **Revista Outubro**, nº 16, 2007.

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.

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.

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.

NOVACK, George. **A lei do desenvolvimento desigual e combinado da sociedade**. 1968. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/novack/1968/lei/index.htm> Acesso em 5 dez. 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica a razão dualista**. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

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

OLIVEIRA, Francisco de. “Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento”. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (org.) **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, p. 15-45, 2007.

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.

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 urbanização desigual**. A especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos, Petrópolis, Vozes, 1980.

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.

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.