

ESPAÇO E SOCIEDADE: AS FORMAS DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO PERÍODO RECENTE EM SANTA CATARINA, BRASIL

Diego Boehlke Vargas¹ [vargasdb@gmail.com]

Cristiane Mansur de Moraes Souza² [arqcmansur@gmail.com]

Marilda Rosa Galvão Checcucci Gonçalves da Silva³ [marildacheccucci@hotmail.com]

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional

Universidade Regional de Blumenau (FURB) – Brasil

Mesa Nº: 4 Acción colectiva en el desarrollo territorial

Resumo: A reprodução do sistema capitalista pelo espaço, produtor de um desenvolvimento geograficamente desigual, também se manifesta no Estado de Santa Catarina, localizado no sul do Brasil. As iniciativas de planejar o desenvolvimento emergiram tanto do Estado como da sociedade. Contudo, presume-se que as *formas* de planejamento governamental em Santa Catarina não estejam servindo às necessidades e especificidades locais. O presente estudo tem como objetivo analisar a relação entre espaço e sociedade em Santa Catarina, com especial atenção às práticas, sobretudo, governamentais de planejamento, à luz da discussão das *formas* como meio de reprodução capitalista pelo espaço. Pressupõe-se que quando as formas não são determinações de “cima para baixo”, uma estrutura da sociedade pode ser concebida; o planejamento deve andar junto à democracia. A investigação referente às formas geográficas cujas práticas de planejamento governamental vêm assumindo em Santa Catarina não parecem contribuir para uma estrutura da e para a sociedade. Enquanto Planos de Governo, pouca atenção se deu ao trato dialético dos aspectos sociais e democráticos, bem como a sua espacialidade. Esses Planos seguiram ao longo de anos uma lógica estritamente estatal, de relação *top-down*. Os Planos territoriais cumpriram, em alguma medida, um papel participativo, mas se dedicaram exclusivamente ao mundo físico. Por outro lado, as Associações de Municípios e os Fóruns de Desenvolvimento Regional foram, de fato, espaços que possibilitaram maior democracia e que motivaram a formação de espaços próprios à sociedade. Entretanto, essas iniciativas, a rigor,

¹ Economista, mestrando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau (FURB), bolsista da CAPES.

² Arquiteta e urbanista, professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da FURB.

³ Antropóloga, professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da FURB.

parecem ter sido desmotivadas pela Reforma Administrativa do Governo que criou, em 2003, as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional geograficamente dispostas pelo estado. No momento em que, definitivamente, dedica-se à sociedade e ao espaço, simultaneamente, como uma Totalidade, a atuação do Estado em descentralizar espacialmente suas ações ocorre somente de maneira explícita; mas, implicitamente, os interesses são de centralização do poder político.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Planejamento. Santa Catarina. Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional.

INTRODUÇÃO

A reprodução do sistema capitalista pelo espaço, conhecida recentemente como globalização, vem produzindo um desenvolvimento geograficamente desigual (Harvey, 2004). No entanto, o *espaço* levou tempo a assumir condição de Totalidade no estudo dos fenômenos sociais (Santos, 1986). Por meio da categoria de Formação Econômica Social foi possível captar as dinâmicas próprias às formas – constituintes da totalidade social – e vislumbrar a realidade pela concepção sócio-espacial (Santos, 1977a).

Entretanto, a formação de uma totalidade social nem sempre conta com a participação de sua própria população, sendo governada exclusivamente pelo Estado, e desvinculando-se de seu contexto. Quando as *formas* são manipuladas e não representam uma estrutura da e para a população, servem somente ao modo de produção dominante. “Trata-se de uma totalidade doente, perversa e prejudicial.” (Santos, 1977b).

No Estado de Santa Catarina, localizado no sul do Brasil, a lógica não é diferente. As iniciativas de planejar o desenvolvimento emergiram tanto do Estado como da sociedade. Planos governamentais e Associação de Municípios, desde a década de 1960, Fóruns de Desenvolvimento Regional e os Planos territoriais, em 1990, e, mais recentemente, as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, compõem seu sistema de planejamento. Contudo, presume-se que as *formas* de planejamento governamental em Santa Catarina não estejam servindo às necessidades e especificidades locais. Cabe problematizar a relação espaço e sociedade nas práticas de planejamento, sobretudo, governamental, em Santa Catarina.

O presente estudo tem como objetivo analisar a relação entre espaço e sociedade no Estado de Santa Catarina, com especial atenção às práticas, sobretudo, governamentais de planejamento, à luz da discussão das *formas* como meio de reprodução capitalista pelo espaço. Pressupõe-se que quando as formas não são

determinações de “cima para baixo”, uma estrutura da sociedade pode ser concebida; o planejamento deve andar junto à democracia.

Este artigo compõe uma pesquisa para dissertação de mestrado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau, bem como integra as atividades do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional, vinculado à instituição. Sobretudo, trata-se de um diálogo teórico-metodológico realizado entre a cadeira Organização do Espaço, ocorrida em 2011, e as pesquisas correntes no NPDR.

Quando ao método, os passos para a execução dessa proposta foram tomados usando como referência Marconi; Lakatos (2005). O método de abordagem identificou que o planejamento catarinense e sua relação entre espaço e sociedade necessitam de uma abordagem ampla, porém bem definida, devido à amplitude de suas alterações. Procedimentalmente, a pesquisa utilizou o método bibliográfico-documental, ao longo de suas etapas, revisando a literatura teórica sobre o planejamento, e o espaço, na obra de Milton Santos, e levantando os documentos sobre as iniciativas de planejamento em Santa Catarina, concentrando-se no período mais recente.

Didaticamente, dividiu-se o artigo em seis seções. Após esta introdução, discute-se a relação entre a evolução do estudo da geografia e a abordagem referente ao espaço; na terceira sessão, apresenta-se a contribuição de Milton Santos no debate sobre o espaço, com ênfase à categoria de formação sócio-espacial; a quarta sessão, conceitua o termo planejamento e analisa sua relação com o desenvolvimento; na quinta, são traçadas as formas do sistema de planejamento, sobretudo, governamental, em Santa Catarina; e, a última sessão, é reservada às considerações finais.

O ESPAÇO NO ESTUDO DA GEOGRAFIA

O debate que envolve a ação humana sobre a superfície da Terra, isto é, o modo com que o homem imprime suas marcas com referência à localização, não é recente e foi sendo objetivado por meio de uma multiplicidade de conceitos, os quais tendem a relacionarem-se interdisciplinarmente, como paisagem, região, espaço, lugar e território.

No que diz respeito a geografia como ciência social, que enfatiza o estudo da sociedade, Milton Santos contribuiu intensamente a partir da década de 1970 à renovação de uma geografia “esvaziada”. Uma análise mais detalhada sobre os conceitos que surgiram a partir de Milton Santos dedica-se pelo capítulo subsequente.

A partir de Corrêa (1995), apresentar-se-á sucintamente a relação entre a evolução do estudo da geografia e a abordagem espacial; da geografia tradicional à geografia crítica.

Geografia tradicional

Entre 1870 e 1950 as discussões sobre a geografia e suas peculiaridades com as demais ciências, distinguiu esse período como “tradicional”, ao privilegiar os conceitos de paisagem e região. Tratava-se de uma abordagem determinística a partir de geógrafos vinculados ao positivismo e ao historicismo, pela qual a abordagem espacial, associada à localização das atividades dos homens e aos fluxos, ocorria de forma muito secundária. Na verdade, o espaço não se constituía em um conceito-chave na geografia tradicional.

Contudo, ainda que de forma implícita, o conceito não deixa de ser tratado pelos trabalhos de Friedrich Ratzel e Richard Hartshorne. Para o primeiro, o espaço é visto como base indispensável para a vida do homem, pois, atua como local em que se encerram as condições de trabalho, tanto naturais como aquelas socialmente produzidas. Assim, a preservação e ampliação desse espaço perpetuariam nas ações do Estado, transformando o conceito espaço em território, através da política.

Já para Hartshorne, os conceitos espaciais devem descrever e analisar a interação e a integração dos fenômenos em termos de espaço. Ou seja, a geografia seria a ciência que analisa aqueles fenômenos cuja organização ocorre espacialmente. Por essa perspectiva, o espaço é tratado como absoluto e abstrato; lugar de uma combinação única de fenômenos naturais e sociais.

Geografia teórico-quantitativa

A partir da década de 1950, a geografia e seus delineamentos tradicionais passaram por profundas mudanças. Nesse período, a geografia é influenciada pelo positivismo lógico da ciência originando uma revolução teórico-quantitativa por meio de uma unidade epistemológica baseada nas ciências naturais. É o momento em que foram elaborados modelos matemáticos e quantitativos. No plano prático passou a apresentar vinculação com o sistema público e privado de planejamento.

O conceito de paisagem, que anteriormente havia sido valorizado pela geografia tradicional, é deixado de lado, enquanto, o de região é reduzido ao resultado de um processo de classificação de unidades espaciais específicas. A geografia passa a

ser considerada, além de uma ciência social, uma ciência espacial, trazendo à tona, o *espaço*, que aparece, pela primeira vez na história do pensamento geográfico, como o conceito-chave da disciplina.

Cabe destacar que essa consideração de espaço ocorreu por meio de duas formas não excludentes: a noção de planície isotrópica, e sua representação matricial. A planície isotrópica admite como ponto de partida uma superfície uniforme, homogênea, na qual é possível mover-se para todas as direções. Nessa planície de lugares hipoteticamente idênticos desenvolvem-se ações e mecanismos econômicos que levam à diferenciação do espaço (heterogeneidade). Ou seja, a diferenciação espacial passa a expressar um equilíbrio espacial. Nessa concepção, diferenciação e equilíbrio não são estranhos entre si.

Para a planície isotrópica a variável mais importante é a distância, a qual determina, em um espaço previamente homogêneo, a diferenciação espacial. Assim, distância, orientação e conexão são conceitos fundamentais para se realizar um estudo geográfico. Desse pressuposto, forma-se a representação matricial para o entendimento do espaço, como, por exemplo, os anéis concêntricos de von Thünen, a teoria da localização industrial de Weber, os hexágonos de Christaller e, posteriormente, a própria noção e os esquemas de centro e periferia.

No entanto, essa concepção de espaço predominante, sobretudo, após a década de 1950, trata-se de uma visão limitada do conceito de espaço. A noção de distância é privilegiada como variável independente, subjugando as contradições, os agentes sociais, o tempo e as transformações: “subjacente, encontra-se a noção paradigmática de equilíbrio (espacial), cara ao pensamento burguês.” (Corrêa, 1995: 22-23). Essas representações devem, na verdade, ser tratadas como os meios operacionais que nos permitam extrair conhecimento sobre localizações e fluxos, hierarquias e especializações funcionais, contribuindo à compreensão da organização espacial da sociedade ao possuírem autonomia das lógicas econômica ou de competição perfeita previamente estabelecidas (Corrêa, 1995).

Geografia crítica

Mais recentemente, a partir da década de 1970, surge a denominada geografia crítica, fundada no materialismo histórico e na dialética. Esse movimento procurou romper, de um lado, com a geografia tradicional e, de outro, com a geografia teórico-quantitativa. No âmbito dessa mudança de paradigma, de um lado, procurava-se analisar

o espaço na obra de Karl Marx e, por outro, identificar qual seria a natureza e o significado do espaço. Ademais, havia uma preocupação pelos geógrafos críticos em identificar as categorias de análise do espaço.

A favor de Marx está David Harvey; já o negligenciamento da dimensão espacial pelo marxismo ocidental é tratado por Edward Soja. A ênfase ao espaço ocorre, portanto, de ambos os lados. Soja “tem por finalidade última reiterar o papel do espaço e da espacialidade como fundamentais para a constituição e o devir da sociedade.” (Corrêa, 1995: 24). O espaço aparece na obra desses autores como o lugar em que se encontram as diversas contradições sociais e espaciais, tanto nos países periféricos como nos do centro do capitalismo. Cabia ao capitalismo o controle da reprodução social em diferentes níveis espaciais.

A virada proporcionada pelos debates desse período foi um marco para os estudos do espaço. Agora, o espaço não é nem o ponto de partida (espaço absoluto), nem o ponto de chegada (espaço como produto social). Mas desempenha função principal na estruturação de uma totalidade. Na análise marxista o espaço aparece efetivamente por meio da obra de Henri Lefévre: “O espaço é concebido como *locus* da reprodução das relações sociais de produção, isto é, reprodução da sociedade.” (Corrêa, 1995: 26).

ESPAÇO E FORMAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL EM MILTON SANTOS

No âmbito dos debates que fundaram uma “geografia crítica” na década de 1970, há de se destacar a contribuição do geógrafo Milton Santos. A crise teórica ocorreu no momento em que o conteúdo da disciplina geográfica se coloca a serviço das coisas e não mais do homem. Quando a busca por uma identidade realmente científica com interesse social deixou de ser uma preocupação permanente dos geógrafos, o conteúdo da disciplina geográfica relacionou-se mais ao “mundo dos negócios”.

Por sua vez, a reflexão é esvaziada quando o objeto de estudo da geografia, o espaço, não é mais discutido. Em substituição ao espaço real, o espaço das sociedades, sua base de ensino e pesquisa passou a ser composta pelo tripé: história dos historiadores, natureza “natural” e economia neoclássica. A definição de espaço tornava-se difícil, e da geografia, impossível; a geografia transformou-se na “viúva do espaço” (Santos, 1986).

Sobretudo, tratava-se de definir o espaço da própria geografia, seja por uma renovação, seja pela criação de uma disciplina completamente nova. Era preciso firmar

seu objeto e estabelecer seus limites (Santos, 1988). A preocupação de Milton Santos foi investigar aquilo que o espaço é em sua realidade, explicitamente; não a geografia por si só, como uma ciência formalizada e descolada de seus propósitos.

Por essa perspectiva, vale iniciar a revisão teórica a partir de Milton Santos pelo entendimento do espaço geográfico como tradução do espaço humano, ou espaço social. Mas o que é esse espaço geográfico? Ora, “o espaço geográfico é a natureza modificada pelo homem através do seu trabalho.” (Santos, 1986: 119). Caracteriza-se, portanto, por ter tendência à mudança com o decorrer dos processos históricos. O espaço é definido como categoria permanente, ou seja, o *espaço* de todos os tempos, que atravessa o tempo, e como espaço que se apresenta diante de nós, o *nosso espaço*, o espaço de nosso tempo, o qual se entende pela noção de sistema social (Santos, 1986: 120).

A interação entre o conhecimento do espaço como categoria universal e do espaço como categoria histórica conduz a sua constante redefinição, não podendo ser, portanto, imutável, fixo e eterno em qualquer lugar que se examine. A unidade do espaço é apreendida como um conglomerado de fixos e fluxos: “Nós temos coisas fixas, fluxos que se originam dessas coisas fixas, fluxos que chegam a essas coisas fixas. Tudo isso, junto, é o espaço.” (Santos, 1988: 77). Pois, além dos sentidos absoluto e relativo, o espaço é relacional: “não é coisa, nem um sistema de coisas, mas uma realidade relacional, ou seja, são coisas e relações juntas.” (Santos, 1988: 26). Nesses termos, seu entendimento não pode ocorrer apenas por uma relação bruta entre o homem e a natureza, mas,

[...] deve ser considerado como um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento (Santos, 1988: 26).

O conteúdo da sociedade não é independente da forma dos objetos geográficos, e cada forma contém, por sua vez, aspectos do conteúdo social; as formas dos objetos geográficos são ativas na realização social.

Há uma inter-relação mútua entre diversos elementos que não pode ser desconsiderada na análise do espaço, haja vista sua compreensão advir da relação entre o espaço e a sociedade. Isto é, “[...] sempre que a sociedade (a totalidade social) sofre uma mudança, as formas ou objetos geográficos (tanto os novos como os velhos)

assumem novas funções; a totalidade da mutação cria uma nova organização espacial.” (Santos, 1992: 49).

O espaço é dialético, e assim necessita ser analisado, utilizando como método, as categorias de forma, função, estrutura e processo. A saber, Forma é o aspecto visível, exteriorizado de uma coisa ou objeto; isolados ou em conjunto, formam um padrão espacial. Função diz respeito a uma tarefa, papel ou atividade esperada a um objeto, ou a uma forma. Habitar, por exemplo, pode ser uma função esperada a casa. A Estrutura capta as interrelações entre os objetos, seu modo de organização; é a matriz pela qual as formas e funções são criadas. Por fim, o Processo é definido como uma ação contínua com alterações pelo tempo. Ou seja, é o movimento de transformação da estrutura (Santos, 1992). Individualmente, essas categorias representam apenas realidades parciais e limitadas do mundo. “Considerados em conjunto, porém, e relacionados entre si, [...] constroem uma base teórica e metodológica a partir da qual podemos discutir os fenômenos espaciais em totalidade (Santos, 1992: 52).

Cabe enfatizar a simultaneidade e a interação necessária à criação do espaço ao longo do tempo; aqui a noção de Totalidade é essencial. A sociedade somente pode ser compreendida por sua totalidade; totalidade é a unidade da diversidade. Por sua vez, a unidade nada mais é do que a essência de uma sociedade. A matéria que a compõe e precede sua existência (Santos, 1988).

“O conteúdo corporificado, o ser já transformado em existência, é a sociedade já embutida nas formas geográficas, a sociedade transformada em espaço.” Nesses termos, “a sociedade seria o ser, e o espaço seria a existência.” (Santos, 1988: 27). Essa reflexão mostra o modo pelo qual o ser passa à existência; a sociedade metamorfoseando-se em espaço, cuja essência se concretiza somente quando inserida e entendida no espaço. O espaço é o componente-chave da totalidade social (Santos, 1988).

Ademais, associado à lógica da totalidade do espaço que subjaz a complexidade da sociedade, Milton Santos (1999: 114-133), analisa os *eventos* como componentes do conjunto de possibilidades (totalidade) constituinte da sociedade.

“Os eventos são, todos, Presente. Eles acontecem em um dado instante, uma fração de tempo que eles qualificam.” (Santos, 1999: 115). Assim, são sempre “novos”; são, ao mesmo tempo, matriz do tempo e do espaço, pois, como portadores do Presente, criam o tempo num determinado espaço. No instante em que emergem, propõem uma nova história – construída pelos atores e sujeitos envolvidos.

Por meio dessa perspectiva, a noção de eventos permite captar o movimento de organização do espaço na relação entre o homem e a natureza. Os eventos não tem equivalente à sua localização, mas é o conteúdo das diversas áreas que proporciona natureza típica aos eventos. As escalas geográficas não são fixas, mas, sua coerência espacial cria e recria situações geográficas, cujas alterações revelam um mundo em constante redistribuição; se “regeografizando. Daí, o entendimento mais amplo a ser apreendido da dialética entre o universal e o individual, entre o global e o local, entre a totalidade dos eventos: sua sócio-espacialidade.

A ênfase quanto à espacialidade tem ponto de partida ao aproximar o papel do espaço à categoria de Formação Econômica e Social. Embora tenha sido elaborado por Karl Marx e Friedrich Engels, esse conceito não mereceu devida atenção que levasse a sua renovação e ao seu aperfeiçoamento. Por meio da *formação* se captam as dinâmicas sociais que criam e transformam as formas, as quais são fundamento à compreensão da realidade espacial. “Daí a categoria de Formação Econômica e Social parecer-nos a mais adequada para auxiliar a formação de uma teoria válida do espaço.” (Santos, 1977a: 81). Ou seja, não é possível conceber uma formação econômica sem se recorrer ao espaço.

Aqui, três categorias são fundamentais: modo de produção, formação econômica social, e espaço. A distinção entre o modo de produção e a formação econômica social é que “o modo de produção seria apenas uma possibilidade de realização; somente a formação econômica e social seria a *possibilidade realizada*” (Santos, 1977a: 85, grifo do autor). O modo de produção é subjacente à lógica das formações sociais. Pois, “em cada momento histórico as novas formas representam o modo usual de produção. Mas é a formação sócio-econômica que lhes dá sua significação real-concreta dentro do sistema.” (Santos, 1977b: 41).

Isso indica ainda que o movimento constante de continuidades e descontinuidades de um modo de produção, o qual produz o processo histórico da sociedade, evidencia-se, de fato, na formação espacial. A totalidade desse processo só se realiza no espaço e pelo espaço. “A evolução da formação social está condicionada pela organização do espaço, isto é, pelos dados que dependem diretamente da formação social atual, mas também das Formações Econômicas e Sociais permanentes.” (Santos, 1977a: 90).

A sociedade apenas é inteligível por meio de seu espaço. Para o espaço, a mesma lógica se aplica, pois, só entendesse-o através da totalidade social que ocupa.

Não se pode falar de uma lei separada da evolução das formações espaciais. Tratam-se, portanto, de formações sócio-espaciais (Santos, 1977a).

O CONCEITO DE PLANEJAMENTO

As origens do planejamento e sua evolução ao longo do século XX mostraram que a relação entre sociedade e o espaço por ela ocupado não se ajusta pelas livres forças de sua existência. O planejamento será, aqui, devidamente compreendido como uma categoria-forma relevante ao entendimento e à construção de uma totalidade social, ou seja, à concepção de uma formação sócio-espacial.

Iniciou-se a planejar de maneira mais abrangente, no momento em que as cidades europeias conviviam com o caos urbano provocado, sobretudo, pelo avanço do capitalismo – e agravado pela Revolução Industrial. O planejamento e a ciência do urbanismo surgem como tentativa de solucionar os problemas oriundos do grande crescimento nas cidades industriais, transformando as configurações sociais e espaciais. Acreditava-se que o mínimo para um bom convívio da população era garantir o trânsito e a higiene para, mais adiante dar fim às favelas existentes. Ao passo que a participação do Estado torna-se mais intensa em busca de soluções, a sociedade deveria viver e reproduzir aquilo que lhes foi “planejado”.

Rapidamente, o capitalismo foi transformando tudo e todos em mercadorias, e os processos econômicos fizeram com que esta base de raciocínio, apoiada em planejamento (empresarial e econômico-governamental), se tornasse cada vez mais sólida, rígida e instrumental: “o planejamento redefine a vida social e econômica segundo critérios de racionalidade, eficiência e moralidade que são consoantes com a história e as necessidades do capitalismo e da sociedade industrial.” (Escobar, 2000: 214).

A utilização do planejamento de forma ampla pelos países surge na Rússia, entre 1917 e 1930, como um plano quinquenal para toda a economia. Com o aperfeiçoamento das técnicas e métodos, é adequado aos países do “Terceiro Mundo”, cujas economias almejavam uma industrialização rápida, notadamente, nas décadas de 1950 e 1960 – bem como o caso brasileiro. Houve, ainda, experiências nas quais o planejamento contribuiu para o processo de reestruturação nos países capitalistas destruídos pela Segunda Guerra Mundial (Escobar, 2000; Lira, 2006; Lopes, 1990). Tratava-se de criar condições para a produção e reprodução capitalista; de alterar as estruturas humanas, sociais e espaciais existentes, por outras.

Conceitos de planejamento

Embora todas as possíveis definições do termo planejamento, cada qual com sua especificidade, levem-no ao mesmo fim, “alcançar o futuro” (Guillezeau, 2002: 98), divergências no conceito apontam para variados caminhos: incertezas inerentes aos processos de planejar – “seu cálculo é nebuloso e sustenta-se na compreensão da situação” (Matus, 1991: 28); metodologias de aplicação a projetos – “estabelece objetivos, define linha de ação e planos detalhados” (Lopes, 1990: 24); modelos sistemáticos de compreensão, pois, atua “através de um controle de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes” (Lopes, 1990: 24); análises de futuro, uma vez que busca inserir-se no futuro, vivenciando-o (Guillezeau, 2002). Escobar (2000: 213) revela que “o planejamento requer [...] uma normatização e uma padronização da realidade, que [...] têm como corolário a injustiça e a obliteração da diferença e da diversidade”.

Do ponto de vista de sua classificação, um sistema de planejamento pode ser caracterizado em sua evolução por meio das *escolas* ou modelos, substantivo e procedimental que, sucintamente, dizem respeito ao fenômeno que se aplica o planejamento, e às técnicas e métodos de sua execução, respectivamente. Além disso, seu processo foi subdividindo-se em enfoques, como, planejamento tradicional, situacional, estratégico, prospectivo e sistêmico.

Não cabe aqui, distinguir as especificidades destes enfoques, mas, convém lembrar a crise prática e teórica nos modelos convencionais de planejamento, sobretudo, a partir da década de 1950, aprofundando-se na década de 1980. Na medida em que as práticas de planejamento têm evoluído na direção de processos decisórios apoiados no envolvimento de múltiplos atores, aqueles modelos cuja atuação principal era do Estado foram perdendo espaço e a ênfase a um tecnicismo excessivo do planejamento tradicional entra em crise.

Novas concepções de planejamento procuraram fazer referência a uma realidade sobre a qual devem atuar políticas que conduzam ao desenvolvimento. O planejamento é por natureza pluridimensional, da mesma forma que o desenvolvimento o é, e pluridisciplinar. Ele precisa ser estratégico, e não exaustivo, deve ser contínuo e flexível, “capaz de ajustar paulatinamente seus objetivos, tomando, a cada vez, o mínimo de decisões necessárias para se manter na trajetória desejada.” (Sachs, 2009:

327). Planejamento e desenvolvimento devem precisar se alinhar por meio do diálogo e da negociação entre todos os atores envolvidos.

Entretanto, por outro lado, o planejamento é inerentemente político. Mas, em sua raiz histórica, nunca esteve em total compasso com o sistema político. O planejador e o Poder Executivo poderiam andar lado a lado nas decisões e aplicações de alternativas ao sistema. No entanto, lutas por poder têm feito dessas possibilidades meras utopias.

Esse processo é discutido nos termos da direção no fluxo das decisões. Por um lado, os tomadores de decisão são autoridades que possuem total controle sobre o processo de planejamento e decidem quais e como as políticas serão implementadas. Esse modo de decisão é conhecido como *top-down*, no qual as ações são executadas de cima para baixo. Noutro lado, a direção do fluxo de decisões ocorre de baixo para cima (*bottom-up*). Aqui, se leva em consideração os sujeitos que estão mais próximos dos resultados da aplicação de uma determinada política. Quando as políticas contêm aspectos de decisão *bottom-up*, tanto as populações afetadas, quanto os agentes do Estado, influenciam as políticas de planejamento, democratizando todo o processo. Pois, parte-se da consulta pública e participação social para a definição de prioridades da sociedade, desde as comunidades regionais até o topo hierárquico do sistema governamental (Friedmann, 1959; Oliveira, 2006).

AS FORMAS DO PLANEJAMENTO EM SANTA CATARINA

A história do planejamento no Estado de Santa Catarina inicia-se na década de 1960. Há uma semelhança nos rumos tomados pelo planejamento, sobretudo, governamental, entre o nível estadual e o nacional. Pela trajetória tomada a partir do planejamento em nível federal é que se desperta para a necessidade de intervenção estatal por parte do governo de Santa Catarina. O planejamento governamental brasileiro ganhava relevância em fins da década de 1950 com o Plano de Metas no governo de Juscelino Kubitschek (Lafer, 1975). No entanto, a região privilegiada foi a Sudeste do país. Em Santa Catarina, o objetivo era o desenvolvimento econômico, pelo qual se buscava superar a condição de periferia dos centros dinâmicos do país.

O planejamento econômico governamental catarinense se consolida e se expande, portanto, a partir de 1960 com o I Plano de Metas do Governo [PLAMEG I] (Schmitz, 1985). Entretanto, na verdade, ocorre uma mudança na forma de atuação do agente estatal, o qual passa a conceder incentivos, créditos, formação profissional, infra-

estrutura etc. Assim, o PLAMEG I favoreceria o enriquecimento privado nos marcos de um modelo que, aos poucos, revelar-se-ia excludente concentrador de rendas em Santa Catarina.

No Quadro 1 apresentam-se, sucintamente, os planos governamentais estaduais de 1966 a 2002, todos baseados numa lógica estritamente estatal, cujo modo de decisão ocorreu de “cima para baixo”.

Período	Plano	Governo	Características
1966 a 1970	II PLAMEG	Ivo Silveira	Impulso ao crescimento econômico, mas pouca atenção à área social
1971 a 1974	Projeto Catarinense de Desenvolvimento	Colombo Machado Salles	Parceria com as doze AM existentes; baseado no I PND
1975 a 1978	Plano de Governo	Antônio Carlos Konder Reis	Aumento da participação no processo decisório, mas ênfase na acumulação de capital privado
1979 a 1982	Plano de Ação	Jorge Konder Bornhausen	Descontinuidade nos processos de execução
1983 a 1986	“Carta aos Catarinenses”	Esperidião Amin	“Prioridade aos pequenos” como meta, mas apenas em discurso
1987 a 1990	“Rumo à Nova Sociedade Catarinense”	Pedro Ivo Campos	Integração do Governo com 17 seminários regionais
1991 a 1994	Plano SIM	Vilson Kleinübing	Atenção à saúde, instrução e moradia, mas seguindo orientações da “onda” neoliberal
1995 a 1998	Plano Viva Santa Catarina	Paulo Afonso Vieira	Acordos com ONG, prefeituras e empresas privadas
1999 a 2002	“Santa Catarina: Estado Vencedor”	Esperidião Amin	Pouca articulação com a realidade concreta

Quadro 1 • Planejamento governamental em Santa Catarina, 1966 a 2002

Fonte: Elaboração dos autores com base em Schmitz (1985), Ferreira Filho (1990), Michels (1998) e Goularti Filho (2005).

Cabe revelar, no entanto, que o planejamento em Santa Catarina vem apresentando movimentos de descentralização, ainda que modestos, desde a década de 1960, aprofundando-se a partir de 1990. A primeira *Associação de municípios* foi criada em 1961 e procurava uma maior articulação entre os municípios e fortalecimento dos governos em nível regional e local. Atualmente, são 21 Associações, que, do

assessoramento técnico aos municípios, foram integrando-se às estratégias de desenvolvimento municipal (Butzke, 2007; Marcon e Marques, 2001).

As entidades, coordenadas pela Federação Catarinense de Municípios, fundada em 1980, não possuem fins lucrativos, e tem duração indeterminada. Através de uma regionalização própria, conservam um conjunto de semelhanças internas e um caráter dinâmico no que diz respeito à configuração de seus espaços geográficos, o que as diferencia umas das outras. Aí, cabe dizer, as práticas de planejamento pelas regiões procuraram estabelecer um nível de democracia pela participação tanto da sociedade, quanto do Estado.

Além dessa, existiram outras alternativas à lógica *top-down* de planejamento até então predominante. Na década de 1990 foram criados os chamados *planos territoriais*, os planos regionais de desenvolvimento e os Fóruns de Desenvolvimento Regional [FDR].

Entre os mais relevantes planos territoriais, incluem-se: Política de Desenvolvimento Regional e Urbano para Santa Catarina [PDRU]; Atlas de Santa Catarina; Santa Catarina, estado onde investir; O Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio-Econômico [PIDSE]; Plano Básico de Desenvolvimento Regional [PBDR]; Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico [PBDEE]; Zoneamento Ecológico Econômico [ZEE]; Plano de Gerenciamento Costeiro (Santa Catarina, 1990; Santa Catarina e Fortes, 1981; Siebert, 2001).

Esses *planos* buscaram o diálogo e a organização dos agentes a escala regional e local. Embora a maioria se tratasse de diagnósticos físico-territoriais, mas com interesse municipal, outros, se destacaram pela sua continuidade, como o PBDR e o PBDEE, que abarcaram período que cobriu dois governos, de 1992 a 1999.

Por meio do PBDR/PBDEE, formularam-se no período, conjuntamente entre o Governo e as Associações de Municípios, 18 Planos Regionais de Desenvolvimento. O planejamento regional representou o respeito às peculiaridades de cada região, evitando os erros da centralização estatal. Essa experiência também objetivou reforçar o associativismo municipal que se enraizava pelo Estado (Santa Catarina; FECAM; AMUNESC, 1993).

Os Fóruns de Desenvolvimento Regional e, posteriormente, as Agências de Desenvolvimento Regional, foram criados com objetivo semelhante às Associações de Municípios. Subsequentemente, criou-se o Fórum Catarinense de Desenvolvimento, reunindo todos os Fóruns regionais. Os 16 FDR buscavam praticar um planejamento

regional não-estatal, formando importantes arenas de articulação entre entidades públicas e privadas com objetivo de desenvolvimento regional e sustentável (Birkner, 2004; Siebert, 2001). Os FDR também continham um recorte espacial próprio, mas que coincidia com a regionalização das Associações de Municípios.

Entretanto, a partir de janeiro de 2003, há uma ruptura na dinâmica do planejamento em Santa Catarina. A posse do governador Luiz Henrique da Silveira foi marcada pela Reforma Administrativa apresentada pela Lei Complementar Nº 243, de 30 de janeiro (Santa Catarina, 2003). O objetivo foi o de *democratizar por meio da descentralização administrativa*. Pois, até 2007, pela Lei Complementar Nº 381 (Santa Catarina, 2007), 36 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional [SDR], e seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional [CDR] foram criados com a promessa de um planejamento de médio e longo prazo.

As SDR são instâncias de planejamento geograficamente distribuídas pelo território catarinense. Sua finalidade é descentralizar as funções da administração pública e regionalizar o desenvolvimento. De fato, descentralização tornou-se a marca do Governo, cujo *slogan* foi “descentralização e desenvolvimento regional sustentável”. Todavia, poucas são as formas de articulação entre Estado e sociedade que procuraram levar mais democracia aos processos de decisão.

Uma tentativa ocorre por meio dos CDR, ao permitir participação a alguns membros da sociedade civil organizada. O Conselho é composto, ainda, por integrantes: das próprias SDR, das prefeituras e das Câmaras de Vereadores da região de abrangência de cada SDR. Entretanto, a “participação” destes membros é comprometida uma vez que são os únicos desvinculados ao Governo do Estado. Ademais, ficam limitados à sua nomeação pelo Chefe do Poder Executivo.

Subsequentemente, em 2006, atendendo ao disposto no artigo 10 da Lei Complementar Nº 284 (Santa Catarina, 2005) vem à superfície o Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD/2015). O plano foi construído pela Secretaria de Planejamento em conjunto com o Instituto Celso Ramos. Sua base estava nos diagnósticos do Plano Estratégico Master Plan (2005) (Santa Catarina e José Bonifácio, 2005), reiterando a finalidade de fortalecer a descentralização e o desenvolvimento regional sustentável, e com intenção de alcançar maior equidade entre regiões e melhor qualidade de vida para a população (PCD/2015, 2006).

O PCD 2015 resulta da parceria entre as SDR e o Projeto Meu Lugar (2003) – o qual estabeleceu cooperação técnica com equipe do Programa das Nações Unidas para

o Desenvolvimento (PNUD) (PNUD, 2004). O conjunto de iniciativas envolveu uma ação de planejamento que incluiu a construção de cenários para o período de 2007 a 2015. Foi prevista a elaboração de planos para todas as regiões de Santa Catarina. O plano procurava “tornar o Estado de Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável, nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica promovendo equidade entre pessoas e regiões” (PCD/2015, 2006: 14).

Cabe lembrar, pois, os trabalhos que envolveram o Projeto Meu Lugar permitiram elaborar Planos de Desenvolvimento Regional para todas as *novas* regiões surgidas de 2003 em diante, as SDR, visando definir metas de desenvolvimento de acordo com as peculiaridades regionais.

O planejamento pode ser visto como manifestação das *formas*. Isto é, um arranjo de objetos que produzem um específico padrão espacial. O que se passa é que certas formas de uma formação socioeconômica, quando transferidas espacialmente, podem modificar seu destino. Explicitamente, o planejamento é, por essa perspectiva, um mecanismo (ou uma *forma*) de expansão do capital no espaço (Santos, 1977b).

Não é novidade a condição de subdesenvolvimento no Brasil ser relacionada à exportação dos métodos e das ideologias de planejamento pelos países desenvolvidos. De forma semelhante à crise do planejamento a partir da década de 1950, novas formas precisavam ser “inventadas” num planejamento que assimilava propriedades democráticas mais recentemente – embora a “conta não batesse” (Sachs, 2009: 327). Logo, “o mecanismo do planejamento tornou-se mais sutil.” (Santos, 1977b: 32). Após o período de redemocratização no Brasil, as políticas de intervenção estatal locais também revalorizaram aspectos mais democráticos. Essas “novas” formas, porém, parecem mascaradas de participação, e também chegaram ao Estado de Santa Catarina.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo analisar a relação entre espaço e sociedade no Estado de Santa Catarina, com especial atenção às práticas, sobretudo, governamentais de planejamento. À luz da discussão das *formas* como meio de reprodução capitalista pelo espaço, o pressuposto foi do planejamento existir em consonância com a democracia, pois, quando as formas não são determinações diretamente de “cima para baixo”, uma estrutura *da* sociedade pode ser concebida.

Presumiu-se que as formas de planejamento governamental em Santa Catarina não estejam servindo às necessidades e especificidades locais. Com o fim de atingir este objetivo mais geral, especificamente, discutiu-se a evolução do conceito de espaço e planejamento, e descreveram-se as formas do sistema de planejamento, sobretudo, governamental em Santa Catarina.

Em Santa Catarina, as iniciativas de planejamento emergiram tanto do Estado como da sociedade civil organizada, mas, poucas, tiveram diálogo suficiente capaz de produzir um sistema democrático, traduzindo-se em políticas da sociedade e para a sociedade. Planos governamentais e Associação de Municípios, desde a década de 1960, Fóruns de Desenvolvimento Regional e os Planos territoriais, em 1990, e as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, compõem o sistema de planejamento catarinense.

O planejamento anda há tempos descolado das realidades sociais e, ainda mais, do espaço. A relevância dos aspectos que formam uma sócio-espacialidade é largamente desconsiderada. É, pois, um método de produzir mudanças no curso tendencial dos eventos. Quando aplicado na sociedade, é influenciado pelas idéias que a orientam e é limitado pelas condições de desenvolvimento desta sociedade (Lira, 2006). Todavia, o que se percebe é uma disputa entre o poder de exercer as decisões à sociedade. As práticas diretamente orientadas de “cima para baixo” pelo Governo ainda são dominantes, desmotivando as tentativas de articulação entre a base e o topo, ou seja, os atores envolvidos e os decisores públicos.

As práticas de planejamento governamental em Santa Catarina ora se dedicaram exclusivamente ao mundo físico, como a maior parte dos Planos territoriais, embora tenham cumprido, em alguma medida, um papel participativo, ora à realidade sócio-econômica, pelos Planos governamentais. Enquanto Planos de Governo, a continuidade sempre foi limitada aos mandatos e, as decisões, operadas de “cima para baixo”; por meio de uma lógica estritamente estatal, pouca atenção se deu ao trato dialético dos aspectos sociais e democráticos, bem como a sua espacialidade. As Associações de Municípios e os Fóruns de Desenvolvimento Regional foram importantes meios de articulação entre o Estado e a sociedade, os quais possibilitaram maior democracia e que motivaram a formação de espaços próprios à sociedade – aconteceram legitimamente de “baixo para cima”. Embora as Associações continuem ativas, suas iniciativas, parecem ter sido desmotivadas pela Reforma Administrativa do Governo que criou, em 2003, as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional

geograficamente dispostas pelo estado. Quando a atenção do Estado volta-se à sociedade e ao espaço, simultaneamente, como uma totalidade social, sua atuação em descentralizar-se espacialmente pelas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional ocorre somente de maneira explícita; mas, implicitamente, os interesses são de centralização do poder político.

REFERÊNCIAS

- BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. (2004). *Capital social e reformas políticas em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado*. 313p. Tese (Doutorado) – Departamento de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- BUTZKE, Luciana. (2007). *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, CFCH/UFSC, Florianópolis.
- CORRÊA, Roberto Lobato. (1995). “Espaço, um conceito-chave da geografia”. In CASTRO, Ina Elias de & Paulo Cesar da Costa Gomes & Roberto Lobato Corrêa. *Geografia, conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 353p. il.
- ESCOBAR, Arturo. (2000). “Planejamento”. In SACHS, Wolfgang. *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes. 399p. Tradução de: The development dictionary.
- FERREIRA FILHO, Roberto. (1990). *Planejamento governamental em Santa Catarina*. [s. l.]: Independente. 1 video-cassete (120min), Color, SP.
- FRIEDMANN, John R. P. (1959). *Introdução ao planejamento democrático*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. xxiv, 196p.
- GOULARTI FILHO, Alcides. (2005). “O planejamento estadual em Santa Catarina 1955-2002”. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 627-660.
- GUILLEZEAU, Patrícia. (2002). “La planificación latinoamericana de la década de los 90”. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. VIII, n. 1, p. 95-110, Enero-abril.
- HARVEY, David. (2004). *Espaços de esperança*. Trad. A. U. Sobral; S. M. Gonçalves. São Paulo: Loyola.
- LAFER, Celso. (1975). “O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)”. In LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva. 187p. (Coleção debates, 21) p. 29-50.

- LIRA, Luis. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (Serie Gestión Pública, N° 59).
- LOPES, Carlos Thomaz Guimarães. (1990). *Planejamento, Estado e crescimento*. São Paulo: Pioneira. xii, 205p.
- MARCON, Maria T. de Resenes & Valesca Menezes Marques. (2001). “As Associações de Municípios e o planejamento regional em Santa Catarina”. In SIEBERT, Cláudia Freitas (org.). *Desenvolvimento regional em Santa Catarina*. Blumenau: Edifurb. 244p, il p. 189-211.
- MARCONI, Marina de Andrade & Eva Maria Lakatos. (2005). *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas. 315 p.
- MATUS, Carlos. (1991) “O Plano como Aposta”. *São Paulo em Perspectiva*. 5 (4): 28-42 out/dez.
- MICHELS, Ido Luiz. (1998). *Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento: do planejamento econômico, 1956, aos precatórios, 1997*. Campo Grande: Ed. da UFMS.
- OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. (2006). “Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas”. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, Abr.
- PCD/2015. Plano Catarinense de Desenvolvimento SC 2015. (2006). *Descentralização e o Desenvolvimento Regional Sustentável*. Disponível em: http://www.spg.sc.gov.br/Planejamento/Plano%20sc%20de%20Desenvolvimento/Plano_Catarinense_de_Developolvimento-SC2015.pdf. Acesso em 17 jan. 2011.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2004). *Regionalização administrativa e descentralização do processo de desenvolvimento catarinense* (Projeto Meu Lugar – BRA/03/008). Florianópolis: Dezembro. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/arqui1151002066.zip>. Acesso em 15 jan. 2011.
- SACHS, Ignacy. (2009). *A terceira margem: em busca do ecodesenvolvimento*. Tradução de Rosa Freire d’Aguilar. São Paulo: Companhia das Letras.
- SANTA CATARINA. (Estado). *Lei Complementar N° 243, de 30 de janeiro de 2003*.
- _____. (Estado). *Lei Complementar N° 284, de 28 de fevereiro de 2005*.
- _____. (Estado). *Lei Complementar N° 381, de 7 de maio de 2007*.
- SANTA CATARINA, Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral & Otávio Franco Fortes. (1981). *Política de desenvolvimento regional e urbano para Santa Catarina*. Florianópolis: [s.n.] (Florianópolis: IOESC). 241p, mapas, gráficos e tabelas.
- SANTA CATARINA, Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda & Federação Catarinense de Associações de Municípios - FECAM & Associação de Municípios do

Nordeste de Santa Catarina - AMUNESC. (1993). *Plano básico de desenvolvimento regional*. Florianópolis: Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda. 527p, il.

SANTA CATARINA, Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento & Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo de Santa Catarina. (1990). *Diagnóstico Municipal*. Florianópolis. 35p, il. (Programa integrado de desenvolvimento socioeconômico).

SANTA CATARINA, Governo do Estado & Fundação Universitária José Bonifácio. (2005). *Relatório Preliminar: Indicações Estratégicas*. Fevereiro. Disponível em: http://www.spg.sc.gov.br/planejamento/arquivos/SC_FUJB_Relatorio_Preliminar_fev05.pdf. Acesso em 17 jan. 2011.

SANTOS, Milton. (1977a). “Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método”. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo: AGB, n. 54, jun., p. 81-99.

_____. (1977b). “A totalidade do diabo: como as formas geográficas difundem o capital e mudam as estruturas sociais”. *Contexto*, São Paulo: Hucitec, nov., p. 31-44.

_____. (1986). *Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica*. 3. ed. São Paulo: Hucitec. 236 p, il. (Geografia: teoria e realidade).

_____. (1988). *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec.

_____. (1992). *Espaço e método*. 3. ed. São Paulo: Nobel. 88p. (Coleção Espaços).

_____. (1999). *A natureza do espaço: Técnica e tempo*. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec.

SCHMITZ, Sérgio. (1985). *Planejamento estadual: a experiência catarinense como Plano de Metas do Governo - PLAMEG, 1961/1965*. Florianópolis: Ed. da UFSC. 133p, 21cm.

SIEBERT, Cláudia Freitas. (2001). “Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da centralização à construção da solidariedade regional”. In SIEBERT, Cláudia Freitas (org.). *Desenvolvimento regional em Santa Catarina*. Blumenau: Edifurb. 244p, il. p. 139-166.