

A EVOLUÇÃO RECENTE DO PLANEJAMENTO NA AMÉRICA LATINA: LIÇÕES PARA SANTA CATARINA?

DIEGO BOELHKE VARGAS

Bolsista do NPDR; email: diegobvargass@gmail.com

IVO MARCOS THEIS

Pesquisador do NPDR e professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento

Regional/FURB; email: theis@furb.br

Resumo

As primeiras experiências de planejamento nos países capitalistas periféricos, como os da América Latina, tiveram lugar apenas pós-Guerra. Acreditava-se que com planejamento adequado, as economias desses países poderiam se desenvolver. Neste trabalho parte-se do pressuposto de que o sistema latino-americano vem incorporando gradativamente práticas mais democráticas, mais descentralizadas, mais participativa, embora, ainda subsistem práticas convencionais de planejamento, e que estas possam influenciar positivamente no processo local, i.é., no estado de Santa Catarina. O objetivo central deste estudo é analisar o sistema de planejamento da América Latina no período recente. Especificamente buscou-se: (a) investigar a atuação do governo no planejamento regional latino-americano; (b) investigar a atuação das instituições da sociedade civil no planejamento regional latino-americano; (c) analisar a relação entre as iniciativas governamentais de planejamento e as que têm origem nas instituições da sociedade civil; (d) Verificar possíveis lições latino-americanas para Santa Catarina. Entre os métodos de procedimento, partiu-se de uma revisão bibliográfica; incluiu-se um levantamento de documentos; e se apoiou fortemente em matérias jornalísticas. Não se privilegiou apenas a bibliografia mais teórica sobre o assunto, mas também referências sobre experiências recentes documentadas. Depois de coletados e tabulados, os dados foram analisados e interpretados à luz dos objetivos do artigo, revelando: (a) as modalidades de atuação dos governos nas iniciativas de planejamento que tiveram lugar na América Latina; (b) as formas de atuação das instituições da sociedade civil no processo de planejamento na América Latina; (c) as possíveis lições de atuação de governos e instituições da sociedade civil que se ocorrem no sistema latino-americano de planejamento.

Palavras-Chave: Planejamento, América Latina, Santa Catarina.

1 Introdução

O propósito central deste artigo é analisar o sistema de planejamento da América Latina, bem como o processo de planejamento ocorrido no estado de Santa Catarina. Partiu-se da hipótese de que o sistema latino-americano de planejamento vem incorporando

gradativamente práticas mais democráticas, mais descentralizadas, mais participativas, apesar de ainda subsistirem práticas convencionais de planejamento, e que estas possam influenciar positivamente no processo local, isto é, no estado de Santa Catarina.

Será possível existir na América Latina boas práticas a partir das instâncias de planejamento, isto é, movimentos de real participação da sociedade que venham contribuir ao sistema de planejamento que se apresenta em Santa Catarina? Não seriam proveitosas as lições latino-americanas? Abordar-se-á neste artigo, a evolução da temática tanto pelo território mais amplo, referente à América Latina, quanto pelo mais específico; Santa Catarina.

Na pesquisa que deu origem ao presente artigo foram utilizados diversos métodos de procedimento. Na revisão da literatura e no levantamento da documentação, recorreu-se à pesquisa bibliográfico-documental. Inicialmente, foi feita uma revisão da literatura sobre o planejamento, bem como sobre os temas que convergem para este conceito largamente debatido. Não se privilegiou apenas a bibliografia mais teórica sobre o assunto, mas também referências sobre experiências recentes documentadas.

Por razões didáticas, este artigo está dividido em quatro seções principais. Além desta (i) introdução, seguem ainda (ii) um marco teórico-conceitual, (iii) uma seção específica sobre o planejamento na América Latina, e (iv) as considerações finais.

2 Marco teórico-conceitual

Para avaliar a evolução recente do planejamento na América Latina, e como esta evolução se deu em Santa Catarina, é preciso discutir primeiramente o *termo* planejamento e os *modelos* ou *escolas de planejamento*, bem como o contexto socioeconômico que permeia tanto as iniciativas governamentais de planejamento latino-americano quanto as iniciativas que tem origem na sociedade civil organizada.

O surgimento do planejamento ocorre no início século XIX, na Europa, e apóia-se basicamente em três origens distintas: o desenvolvimento do *planejamento urbano* como um meio de tentar solucionar os problemas resultantes do crescimento das cidades industriais, impulsionado pela Revolução Industrial; o surgimento do *planejamento social* e a intervenção crescente de profissionais e do Estado na sociedade, em nome da promoção do bem-estar da população; e a invenção da economia moderna, que se solidificou com a institucionalização do mercado e a formulação da economia política clássica. Por estes e outros movimentos, o

capitalismo foi transformando tudo e todos em mercadorias, e a economia capitalista industrial fez com que esta base de raciocínio, apoiada em planejamento (empresarial e econômico-governamental), se tornasse 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, p. 214).

A sociedade e os grupos de especialistas em desenvolvimento passam a aceitar, com unanimidade, as experiências de planejamento, uma vez que elas conferiam legitimidade às ações desenvolvimentistas.

O planejamento é um método de produzir mudanças no curso tendencial dos eventos. Quando aplicado na sociedade, é influenciado pelas idéias que o orientam e é limitado pelas condições de desenvolvimento dessa sociedade.

O primeiro país a utilizar o planejamento de forma mais abrangente foi a Rússia. No período da revolução, principalmente entre 1917 e 1930, ainda não existiam experiências de planejamento aplicadas em nível social. O debate principal concentrou-se nas alternativas de mudança social: A conversão de uma sociedade semi-feudal em uma socialista podia ser dirigido e limitado pelos preços de mercado? Ou, pelo contrário, deveria ser conduzido pelo planejamento?

Uma segunda vertente de apropriação do planejamento partiu dos países do “Terceiro Mundo”, idealizado nos esforços de industrialização rápida, com objetivo final de aumentar a renda per capita, notadamente nas décadas de 1950 e 1960.

Há ainda uma terceira vertente: ela se refere à experiência dos países capitalistas destruídos pela Segunda Guerra. Aí o planejamento contribuiria para o processo de reconstrução, chegando a institucionalizar-se, por exemplo, na França (ESCOBAR, 2000; LIRA, 2006; LOPES, 1990).

2.1 Conceitos de planejamento

As discussões acerca do planejamento ao longo dos anos geraram modelos de planejamento vinculados, derivados de e dando origem a políticas de planejamento. As políticas de “planejar” as crises ou, via planejamento, superar conflitos tiveram início nos procedimentos de análise do desenvolvimento do processo econômico. Desde então receberam o nome de plano, passando, por fim, a ser designados de planejamento. Estes

novos modelos pretendiam referir-se a uma nova realidade, uma realidade coerente com o sistema e com as políticas orientadas para o desenvolvimento. É difícil definir *planificação*, ou *planejamento*, ainda que todas possíveis definições do termo levem ao mesmo fim: “alcançar o futuro” (GUILLEZEAU, 2002, p. 98). No entanto, vejamos algumas das definições mais importantes para este estudo:

O plano, na vida real, está rodeado de incertezas, imprecisões, surpresas, rejeições e apoio de outros atores. Em consequência, seu cálculo é nebuloso e sustenta-se na compreensão da situação, ou seja, a realidade analisada na particular perspectiva de quem planifica. (MATUS, 1991, p. 28).

Planejamento, também,

Consiste, num sentido lato, em processo que estabelece objetivos, define linha de ação e planos detalhados para atingi-los e determina os recursos necessários à consecução dos mencionados objetivos. (LOPES, 1990, p. 24).

Além disso, pode ser dito que,

Dentro de uma formulação ainda mais ampla, muito vinculada ao setor público, o Planejamento é também [...] coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de um controle de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizado por conhecimentos científicos e tecnológicos. (LOPES, 1990, p. 24).

Escobar (2000) lembrar que “o planejamento requer, inevitavelmente, uma normatização e uma padronização da realidade, que [...] têm como corolário a injustiça e a obliteração da diferença e da diversidade.” (p. 213).

Para Matus (1993), os modelos são imagens ou representações de um sistema, processo ou evento, que no planejamento fazem correlação entre o *plano material*, que contém os fatos e estruturas reais, ou seja, os elementos do processo social; e o *plano das idéias*, que é a representação da realidade que se deseja alcançar, de onde surgem categorias de análise e estruturas analíticas. Ressalte-se, dentro do entendimento destes conceitos, que nos primeiros anos de formulação e aplicação, os planos corresponderam ao pensamento da época, assim se tornando meramente econômicos e visando o curto prazo. Mas, logo o planejamento perderia sua preocupação com a formulação de um modelo viável de desenvolvimento. Em seguida, as diferentes tipologias de planejamento tentariam dar respostas aos problemas e necessidades, apresentando-se como propostas de mudança da realidade econômica e social (GUILLEZEAU, 2002).

Com o fim de melhor entender os conceitos de planejamento, passam-se em revista as principais *escolas do planejamento*.

2.2 Modelos/Escolas do planejamento

O sistema de planejamento evoluiu principalmente através de seus diversos modelos. Aqui serão vistos, especificamente, estes modelos ou escolas de planejamento do processo decisório público que se fizeram presentes no debate recentemente.

Com objetivo de simplificar a análise, podem-se diferenciar duas escolas de planejamento: a *escola do planejamento substantivo* e a *escola de planejamento procedimental*. No primeiro caso, a atenção se concentra sobre o fenômeno ao qual se aplica o processo de planejamento – desenvolvimento econômico, ordenamento territorial, saúde, educação etc. No segundo caso, a *teoria procedimental* informa o planejamento a partir dos processos, métodos e técnicas, das etapas e cursos de ação, independentemente do contexto, do território, do fenômeno, do problema ou mesmo do corpo de conhecimentos aplicado (LIRA, 2006, p. 16). Todavia, não parece equivocado considerar uma terceira perspectiva, uma que faz convergir a teoria procedimental e a teoria substantiva.

Hace 50 años que la planificación enfatizaba la racionalidad en la acción. Hoy día – sin descartar la racionalidad en la acción – la planificación se aproxima mas a un proceso comunicacional en la que se involucra a todos los actores con el fin de conseguir consensos sobre los objetivos a seguir. (LIRA, 2006, p. 16).

As duas escolas acima são, porém, formas simplificadas de apresentar as distintas análises de processos de planejamento. Derivadas dessas, detalham-se, a seguir, quatro enfoques mais conhecidos de planejamento: planejamento tradicional, planejamento situacional, planejamento estratégico e planejamento prospectivo.

2.2.1 O planejamento tradicional

En la planificación tradicional – en su esencia – hay una distinción entre el sujeto de la planificación (el planificador o la oficina o ministerio) y el objeto de la intervención. Ello deriva de la aplicación del método científico positivista al conocimiento que precede y que preside las acciones. Para tal intervención, los planificadores o oficinas encargadas del proceso tienen que diagnosticar la situación actual y proponer una situación a futuro que escape de la situación tendencial. Su resultado principal es el plan o blue-print. (LIRA, 2006, p. 16-17).

O planejamento tradicional pode ser dividido em dois grandes componentes: a *formulação do plano* e a *execução do plano*. Cada um destes componentes e suas etapas devem ser considerados subprocessos integrantes de um processo sistêmico maior, que precisa ser alimentado e que gera produtos que se “retroalimentam”. O processo se desenvolve entre: imagem-objetivo, diagnóstico, formulação de metas e objetivos, estratégia, programas, formulação e avaliação de projetos, seleção e implementação de instrumentos de política, execução de programas e projetos e, por fim, controle e avaliação do plano (LIRA, 2006).

Contudo,

Es también una buena práctica generalizada en la gestión de estos planes, la conformación de mesas de trabajo público-privadas o mesas de trabajo ciudadanas las que son lugares de encuentro de la comunidad organizada, distintas de los tradicionales lugares de encuentro, como es el caso de las uniones gremiales, grupos juveniles, entre otros, las cuales generalmente se encuentran cooptados por clientelismos. (LIRA, 2006, p. 20-21).

2.2.2 O planejamento situacional

A planificação estratégico-situacional (PES) fundamenta-se na teoria de um jogo semi-controlado, a serviço da prática racional da ação humana. Não se pode prever a ação de pessoas desconhecidas, isto é, que fazem parte da sociedade e contribuem para ela, de forma positiva ou negativa. No entanto, em determinados momentos do jogo, consegue-se calcular possíveis resultados com alta margem de segurança ou com probabilidades. “O sistema é semi-controlado se todos os jogadores participantes são estrategistas criativos que cooperam e entram em conflito pelos limitados recursos que o resultado do jogo distribui em cada momento de seu interminável desenvolvimento.” (MATUS, 1991, p. 30).

As diferenças fundamentais em relação à planificação tradicional derivam tanto da multiplicidade de atores envolvidos como dos movimentos realizados ao longo das várias etapas. Pontos-chave dessas dissemelhanças são: O planejamento situacional é mais maleável às incertezas sociais; suas diretrizes são adaptáveis às diversas situações; os diagnósticos da planificação normativa são únicos, apresentando conceito específico nos vários períodos, enquanto a planificação situacional forma um diagnóstico pela situação. (LIRA, 2006).

“Un primer requisito de la planificación situacional es que debe ser el cálculo que proceda a la acción y que también la presida. Debe, por lo tanto, relacionarse con la acción.”

(LIRA, 2006, p. 25). O *cálculo estratégico* sugere que sejam formuladas estratégias para que o plano seja viável. Para isso busca unir o *deve ser* com o *pode ser*:

Não basta dispor de um bom delineamento normativo e prescritivo do plano. É preciso, além disso, uma boa estratégia para lidar com os outros jogadores e com as circunstâncias que cercam o jogo social. (Matus, 1991, p. 37).

Ainda mais:

Neste ponto emergem com clareza as limitações da antiga planificação do desenvolvimento econômico e social, que isola uma parcela da realidade do jogo político à qual pertence o econômico-social. E, para maior simplicidade, trata a parcela econômica de modo determinista e no mero plano prescritivo. (MATUS, 1991, p. 37).

Finalmente, cabe observar que

A velocidade de fazer, exigida pela velocidade dos acontecimentos, é um sério desafio ao que poderíamos chamar de tecnologia de planificação. Como resposta, a planificação estratégica situacional propõe o conceito de plano modular. (MATUS, 1991, p. 40).

O conceito de plano modular reflete peças previamente elaboradas para responder às questões que normalmente surgem em um plano, mas com rápidas adaptações às circunstâncias do jogo (MATUS, 1991).

Apesar de todos os esforços realizados por Carlos Matus, que se dedicou à elaboração do PES (e também os esforços realizados por seus seguidores), a aplicação prática deste método de planejamento teve complicações, principalmente, pela grande quantidade de conceitos e pela necessidade de elaboração intelectual envolvidos. Todavia, fica a proposição de se trabalhar com um sistema de planejamento público que combine vários métodos, incluindo a hierarquia e complexidade dos problemas a serem abordados, a natureza do trabalho a ser realizado e a capacidade de gestão do governo (GUILLEZEAU, 2002; LIRA, 2006).

2.2.3 O planejamento estratégico

O planejamento estratégico tem sua origem tanto na administração do desenvolvimento como nas escolas de negócios, a partir das funções administrativas elaboradas por estudiosos da área, como Henry Fayol (LIRA, 2006).

De una manera creciente, los conceptos y categorías de la escuela de planificación estratégica se tratan de asimilar y aplicar a problemas de la actividad pública en general, tal como lo demuestran los trabajos de planificación estratégica de MIDEPLAN de Chile. No obstante, su metodología es complicada y las simplificaciones que se realizan no siempre dan cuenta de su base conceptual. Un problema no menor para el sector público es la coordinación de equipos ya que las normativas que rigen al funcionariado en muchos casos la impiden. (LIRA, 2006, p. 37).

2.2.4 O planejamento prospectivo

Primeiramente, não se pode confundir cenário com prospectiva. Um cenário não é fim de si próprio, mas algo que possui sentido pelos resultados e pelas conseqüências vindas da ação (LIRA, 2006). Uma definição sucinta aponta como “la ciencia que estudia el futuro al objeto de comprender e intentar influir en él o, en su caso, intentar adaptarse anticipadamente en lugar de tener que sufrirlo.” (GUILLEZEAU, 2002, p. 102).

“La planificación prospectiva postula que el único espacio sobre el cual los seres humanos pueden tener impacto es el futuro” (LIRA, 2006, p. 39), pois, o passado pertence à memória, o presente à ação e o futuro à vontade e à imaginação. Mas, não existe apenas um futuro, mas vários. O pensamento científico de que um futuro correto pudesse ser calculado demorou a ser quebrado. “Así, la prospectiva se relaciona [...] con una forma de pensamiento estratégico que es un pensamiento que supera al pensamiento científico, no excluyéndolo, sino integrándolo.” (LIRA, 2006, p. 40).

La buena prospectiva no es la que se realiza, sino la que conduce a la acción, en situaciones de alta indeterminación y complejidad en las que se abre un espacio de trabajo mayor para la intervención socio-gubernamental. (LIRA, 2006, p. 42).

* * *

Com respeito aos modelos e escolas de planejamento apresentados, convém dizer que um deles convive com certa crise. O modelo em crise é o normativo ou tradicional, “que tenía como actor principal al Estado y que era totalizante tanto desde el punto de vista del conocimiento que la sustentaba como el tipo de cambio social al cual se aplicaba.” (LIRA, 2006, p. 65). A evolução da intervenção estatal tem gerado mecanismos que apontam mais aos processos decisórios e ao envolvimento dos atores no processo. Independentemente do conceito de planejamento a ser utilizado, deve-se ter conhecimento tanto dos elementos substantivos quanto dos conceitos metodológicos ou procedimentais aplicados a um plano determinado ou, em geral, ao planejamento. “Si la planificación está fuera del proceso

decisorio es un ejercicio técnico interesante pero irrelevante desde el punto de vista social.” (LIRA, 2006, p. 66). Contudo, não há dúvidas quanto à necessidade de o planejamento atual constituir-se em uma combinação eclética de aportes de diversas escolas, com definição das idéias e instrumentos a serem utilizados.

3 Planejamento na América Latina

3.1 Desenvolvimento recente da América Latina

Considerando que o tema da pesquisa proposta é o planejamento na América Latina, e suas lições ao planejamento catarinense, é preciso apresentar o território mais amplo em que o tema visado se encontra inserido.

A América Latina, um território complexo, não possui delimitações facilmente compreensíveis. De modo geral, reúne espaços que vão desde a América Central até a América do Sul. Banhado a leste pelo Oceano Atlântico, a oeste pelo Oceano Pacífico, abarca países colonizados por Espanha, Portugal e França – com exceção de um conjunto de colônias que são dependentes da França e Grã-Bretanha. O país localizado mais ao norte é o México, seguido pelas nações do Mar do Caribe, na América Central, e por todos os países da América do Sul, completando seu traçado de divisas. Contemporaneamente, uma leitura crítica do território apresenta-os como os países menos desenvolvidos do continente. Em grande parte, os países latino-americanos possuem histórias coloniais semelhantes. Poucas dessas semelhanças decorrem do fato de o espanhol ser a língua oficial, muitas se devem às fortes heranças culturais (indígena, andina, africanas, francesas...), de maneira que se identificam dissimilaridades tão grandes entre eles quanto o são suas similitudes (FURTADO, 1978; THEIS, 2008).

Como se organizaram econômica e socialmente os países latino-americanos? Sob qual meio e circunstância se desenvolveram os modelos de planejamento que governaram e governam os países latino-americanos? Nas linhas que se seguem recupera-se, brevemente, a história socioeconômica da América Latina no período mais recente.

Apesar da crise de 1930 não constituir claro divisor de águas entre um período de prosperidade (caracterizado pelo início de um processo de industrialização em alguns países latino-americanos e por um considerável nível de integração internacional), e outro de depressão, o fato é que a América Latina foi profundamente afetada pela crise. Com a crise

deu-se um colapso brusco na capacidade de importar, a contração do setor exportador e a redução de sua rentabilidade, e a obstrução dos canais de financiamento internacional. A economia da América Latina iniciaria, então, um novo trajeto, em que a demanda internacional por produtos perde seu dinamismo, em que os níveis de exportação, o índice de preços e o comércio mundial decaem. Dada a fuga de capitais entre 1929 a 1937 e a falta de abastecimento regular de produtos anteriormente importados, o sistema intra-nacional latino-americano pôde intensificar e diversificar seus padrões de produção e comércio. A maioria dos países instalou grandes unidades de transformação industrial, conseguindo aprofundar-se em pelo menos um setor, como na indústria têxtil e do vestuário, de calçados, químico – e até mesmo ingressar em mercados como o de cimento e siderurgia (FURTADO, 1978; CANO, 2000).

Para a América Latina, o início do período [da década de 1970] é de fortalecimento do ideal desenvolvimentista, com a disseminação das idéias da CEPAL (planejamento, industrialização, desenvolvimento). (CANO, 2000, p. 22).

Embora as tensões sociais, em consequência da urbanização e industrialização, no fim da década de 1960, tivessem reduzido a aceleração deste processo, o anteparo político e ideológico para a discussão do subdesenvolvimento e de políticas econômicas estava criado na América Latina. Quanto maior fossem os obstáculos e dificuldades para a continuidade do processo de industrialização, maior seria o movimento contestatório latino-americano. A economia latino-americana enfrentou diversas complicações, tanto no setor público quanto no privado. Os altos níveis de inflação desencadearam um processo de endividamento singular e, a partir de 1973-1975, o revigoramento da inflação foi ainda maior, dificultando o processo de industrialização e pressionando fortemente a balança de pagamentos (CANO, 2000).

Com o início da década de 1990, as economias latino-americanas foram submetidas às chamadas políticas neoliberais. Transplantava-se para a periferia um conjunto de mudanças institucionais, produtivas, comerciais e financeiras que consistiam, resumidamente, em diminuição do papel do Estado, privatizações, desregulamentações e abertura comercial (THEIS, 2008).

O discurso ideológico utilizado para isso foi o de que chegara a hora da periferia modernizar-se, igualando-se ao Primeiro Mundo. Para isso, necessitava daquele conjunto de reformulações das quais a peça-chave seria expor à concorrência internacional o aparelho produtivo nacional, para que ele ganhasse maior eficiência, produtividade e competitividade. Explicavam ser isso uma tarefa inevitável, necessária e inadiável diante

da globalização dos mercados internacionais. Ou seja, o imperialismo voltava a atuar de forma mais dura, travestido de nova 'modernidade'. (CANO, 2000, p. 36-37).

Aparentemente, essas políticas de ajustes não são ruins. Com relação aos preços internos, trouxeram êxito, pois estes sofreram drástica queda entre 1988 e 1998 – principalmente pelos processos de combate à inflação argentino e brasileiro, em 1991 e 1994, respectivamente. O crescimento médio anual dos preços ao consumidor nos países latino-americanos, de 364% em 1988, subiu para 1680% em 1990. No entanto, caiu para 758% em 1993, 26% em 1995 e por fim, ajustou-se a 11% em 1997/1998. O que se passa é que há uma enganosa melhoria em 1995-1996, pois resulta de uma simples soma: da redução drástica e temporária dos déficits argentino e mexicano em virtude suas crises, do brutal aumento do déficit brasileiro, e do superávit da Venezuela, causado pela grave crise interna. Em 1997-1998 ocorrem maquilagens de mesma estirpe (CANO, 2000).

Contudo, é conveniente aos idealizadores do modelo neoliberal invocar a melhora da *distribuição de renda* na fração mais pobre da população tanto para explicar parte do consumo quanto para vender as boas qualidades do modelo. Não explicam, entretanto, que essa melhora, decorrente da estabilização dos preços, procura pôr fim no problema instantaneamente, não sendo de natureza corretiva estrutural. Esquecem que o modelo, ao desregulamentar e liberalizar os movimentos do capital, beneficiou principalmente os especuladores: “A classe empresarial nacional, por experiência própria, deveria saber que é mais fácil uma nação fabricar *gigolôs* do dinheiro do que eficientes produtores de bens e serviços.” (CANO, 2000, p. 73).

3.2 Planejamento na América Latina

Os movimentos recentes de descentralização das economias, das políticas públicas etc. decorrem em maior parte pela cultura centralista latino-americana. A justificativa pela formação desta cultura reside no contexto histórico que se estabelece nestes países. No início do século XX, por exemplo, o trabalhador rural era demasiadamente ligado ao e dependente do dono da fazenda. Quando este regime se quebra, por volta da década de 1930, inicia-se um processo de migração rural-urbana devido à industrialização. Contudo, os meios necessários para enfrentar a vida urbana e industrial, como a educação, não são oferecidos para os migrantes (BOISIER, 2004).

O planejamento centralizado que, com o decorrer do tempo, se torna um instrumento de repressão da democracia, em conjunto com o aperfeiçoamento de técnicas adquiridas em grande medida no pós-guerra (que havia proporcionado o uso das teorias de crescimento econômico para fortalecer o desenvolvimento), condicionam o contexto em que surge o planejamento na América Latina. Vários países do sub-continente estabeleceram antecipadamente oficinas de planejamento nacional. Sua aceitação generalizada para promover o desenvolvimento deve-se às resoluções da *Carta de Punta del Este*, de 1961, e de seu mecanismo principal, a *Aliança para o Progresso*, que condicionava a “ajuda” internacional para a preparação e implementação de programas nacionais de desenvolvimento econômico e social. Institucionaliza-se aí, portanto, o planejamento em nível nacional, tornando-se instrumento disponível ao Estado para cumprir com suas responsabilidades com o crescimento e o desenvolvimento (ESCOBAR, 2000; LIRA, 2006).

A difusão do conceito de *ação social*, que visava padrões de vida mais altos e estabilidade política, encontrava agora, na América Latina e na Ásia, lugares ótimos à sua implantação. No entanto, a prática do planejamento neste território resultava em quebra de “tradições” comportamentais e de diversas condições estruturais. Tratava-se de criar condições para a produção e reprodução capitalista; além de alterar as estruturas humanas e sociais existentes, substituindo as velhas por novas (ESCOBAR, 2000).

O planejamento em sua raiz histórica nunca esteve em total compasso com a política. O planejador e o Poder Executivo poderiam – e deveriam – andar paralelamente ao processo decisório. Todavia, em aplicações de alternativas ao sistema, lutas pelo poder (entre outros atritos) são constantes. Porém, sem esta estrutura de poder, o processo de execução do planejamento é inviabilizado: “No que tange à cooperação, já ficou historicamente demonstrada a impossibilidade de execução sem colaboração dos interessados no processo de Planejamento.” (LOPES, 1990, p. 35).

Contrapondo este movimento de *ocidentalização* da América Latina, novas vertentes de conhecimento têm lugar no território latino-americano. Basicamente, o que deu ao planejamento sua forma foi o ato de utilizá-lo como conceito geral de entendimento das sociedades, crendo-se numa aplicação direta e objetiva. Mas, a vontade de “desenvolver” e de “alcançar” o Ocidente acabaria perdendo sua atração à proporção que a violência e sucessivas crises econômicas, ecológicas e políticas tornaram-se a ordem do dia. Pelos novos sistemas de planejamento que vieram à tona na busca de organizar as relações produtivas, como o “jogo social”, as oficinas nacionais de planejamento (entre a década de 1960 e 1980) atentaram mais

para a elaboração de planos de desenvolvimento do que para o conhecimento obtido em processos decisórios. Entretanto, na década de 1980 prevaleceria a denominada crise do planejamento na América Latina e no Caribe. As razões são variadas, mas o ponto que atraía maior atenção era a *capacidade humana pouco especializada*. As propostas e iniciativas para superar essa *deficiência* não reverteriam o quadro, pois também eram excessivamente burocráticas e de caráter elitista e pouco participativas. Em alguns países, em fins da década de 1980, eliminaram-se ou se reestruturaram os aparatos nacionais de planejamento (LOPES, 1990; MATUS, 1991; ESCOBAR, 2000; LIRA, 2006).

Em busca de um modo mais democrático para se fazer planejamento, apontou-se para o processo decisório público, que combina mercado, planejadores e política. No entanto, o mercado é regido por diversos atores que perseguem metas individuais. Por sua vez, os planejadores tomam decisões para que os atores (ou o público) possam usufruir de máxima eficiência. É neste contexto que questões políticas se ajustam, ou melhor, é onde a “politicagem” age. Em virtude da situação vigente do planejamento até meados da década de 1980, dos efeitos da globalização da economia e do precário desenvolvimento latino-americano, os países da periferia passaram por crises, incertezas e desequilíbrios. Estas, por sua vez, geraram movimentos aleatórios, transformações imprevistas e a necessidade de adaptações contínuas. Era preciso criar um novo modelo de planejamento do desenvolvimento, que tivesse em vista a vida humana, a distribuição correta de recursos, a conservação e regeneração às futuras gerações e que promovesse a real participação da população (GUILLEZEAU, 2002; LIRA, 2006).

Em 1995 o ILPES defende que a modernização e a reforma do Estado é crucial para os regimes democráticos. Desta forma, converge-se para o entendimento do planejamento latino-americano como processo de *gestão estratégica plena*, que coordena o funcionamento das partes dentro do conjunto e avalia antecipadamente as ações dos diferentes agentes econômicos, sociais e políticos, levando em conta maior presença social frente às decisões do governo. Um dos motivos pelos quais as políticas de desenvolvimento e políticas públicas não possuem diferenças claras é devido ao fato de que as políticas de desenvolvimento estão experimentando uma revalorização, após grande período em que o planejamento parecia apenas um exercício gerador de poucos produtos e distribuidor de recursos escassos. Esta revalorização parece atingir todas as instituições: governos, empresas, forças armadas, universidades, organizações não governamentais etc. Todas, porém, estão centradas em *concepções estratégicas*, embora enfatizem seu caráter participativo. Daí porque todas se

preocupam com a antecipação do futuro, a coordenação das ações e a evolução dos resultados (LIRA, 2006).

Contudo, a América Latina – assim como outros países periféricos – havia alterado seus padrões de relacionamento do Estado com o meio privado no decorrer da década de 1990 via políticas neoliberais. Sendo dependentes exclusivamente do Estado, tais alterações afetaram profundamente o sistema de planejamento na década de 1990. Neste período, o Estado torna-se lugar único de repouso do poder de dominação, de mandamentos constitucionais e do caráter regulador e manipulador do comportamento global da sociedade, além de avalista das condições econômicas ditadas pelas ações da globalização. Uma das principais conseqüências que resultam da adoção de políticas neoliberais está no fracasso dos países latino-americanos em seus processos de desenvolvimento e crescimento. Eles não podem, por isso, enfrentar eficientemente o projeto de desenvolvimento em vigor no mundo – a globalização dos mercados – o que os coloca em situação instável por não haver assimilação entre a política econômica e as forças de mercado, por não se inter-relacionarem sociedade e Estado. Os desafios da América Latina nesse campo ainda permanecem sendo uma maior participação da sociedade e dos atores sociais no processo de planejamento do desenvolvimento, maiores descentralização e transferências para os níveis local e regional. Esses desafios se consubstanciam numa alternativa de desenvolvimento, “donde se incluya la equidad y el bienestar en función directa con la calidad de vida de los seres vivos, la complejidad, la incertidumbre y el riesgo.” (GUILLEZEAU, 2002, p. 97).

A tendência descentralizadora que ora se desenha pode ser explicada resumidamente por quatro forças primárias (BOISIER, 2004):

(a) pela *Revolução Científica y Tecnológica* que modifica profundamente a forma de produção industrial manufatureira, os sistemas de comunicações e os sistemas de transporte;

(b) pela *reforma do Estado*: recuperada a democracia formal em toda a América Latina no começo da década de 1990, a população – e talvez não haja um agente único – deve conduzir este processo por meio das instituições da sociedade civil;

(c) pelas *demandas da sociedade civil*, especialmente das organizações de base territorial, que não estão dispostas a aceitar que outros tomem decisões que estão dentro de seu âmbito de controle; e

(d) pelas *tendências privatizadoras* na economia vigentes, isto é, cujo efeito deveria ser uma ampliação do número de tomadores de decisão.

3.3 Planejamento no estado de Santa Catarina

O advento do neoliberalismo nas economias periféricas do mundo, obriga por um lado as forças do mercado e, por outro, as funções desempenhadas pelo Estado a convergirem para objetivos semelhantes, isto é, a um real processo de desenvolvimento econômico e social. O Brasil e demais países latino-americanos, resgatam o planejamento de médio e longo prazo como meio de superar a crise político-econômica. No interior de uma federação, uma das principais dimensões do planejamento é o planejamento estadual, desta forma, nas linhas que seguem descreve-se a formação e a evolução do planejamento governamental catarinense.

A economia catarinense pode ser dividida simplificadamente em dois grandes períodos. O primeiro inicia pelos traços iniciais de colonização, no qual a preocupação maior era a ocupação territorial do Estado e sua economia limitava-se ao comércio de excedentes à região sudeste do país. As segundas e terceiras fases deste período se dão com o decorrer da primeira guerra mundial e a crise financeira de 1929 – cujo grau de ampliação dos mercados econômicos catarinenses e a formação de uma burguesia local atinge auge com a segunda guerra mundial. Não havia qualquer programa de planejamento no estado, os projetos ocorriam eventualmente segundo as necessidades locais. Pela inexistência também de qualquer órgão de planejamento instituído, os maiores projetos ocorrem na área da engenharia, como a construção da Ponte Hercílio Luz em Florianópolis (1926). A partir de 1936 são criados departamentos estaduais de estatística, e de geografia; num movimento inicial de organização dos dados e das estatísticas estaduais disponíveis (FERREIRA FILHO, 1990).

O segundo período caracteriza-se, portanto, a partir de 1955 “pela acumulação de capital, fundamentada, preponderantemente, a partir da ação do agente estatal, via mecanismos de crédito, incentivos, isenções.” (MICHELS, 1998, p. 182).

Paralelamente aos fatos da história econômica e social catarinense, se dá atenção ao destino dos investimentos nacional público e privado em fins da década de 1950. “Dentro de seu Plano de Metas, Juscelino Kubitschek prosseguia com a industrialização, as novas estradas [...]” (MICHELS, 1998, p. 183), no entanto, a região privilegiada foi principalmente a sudeste do país, resultando numa crise de acumulação nos três estados do sul brasileiro. É por este caminho que se afirma a necessidade de intervenção do Estado para o desenvolvimento econômico estadual, isto é, a alteração do estado periférico via ação estatal.

A interferência do Estado através do planejamento econômico governamental estadual se consolida e se expande a partir de 1960 com o Plano de Metas do Governo (Plameg I) – apesar de em meados da década de 1950 a primeira experiência de planejamento ocorrer com o Plano de Obras e Equipamentos (POE) – (SCHMITZ, 1985; FERREIRA FILHO, 1990; MICHELS, 1998). Entretanto, o agente estatal passa a agir com incentivos, créditos, planejamento, formação profissional, infra-estrutura, etc., na constante ampliação do enriquecimento privado através da prática de um modelo excludente e concentrador de rendas em Santa Catarina; as evidências decorrem de posições como a criação do fundamento “necessário ao desenvolvimento do parque produtivo catarinense, alterando a composição setorial, o volume de empregos [...], mas numa amplitude muito maior, o agente estatal tornou-se o sócio da maior da constituição dos portentosos grupos econômicos de Santa Catarina.” (MICHELS, 1998, p. 186).

O ano de 1961 assinala no Estado, portanto, a primeira tentativa de planejamento global e legal (Lei 2.772; governo Celso Ramos) das ações do governo estadual, e refere-se então ao Plano de Metas do Governo (Plameg I) relativo ao quinquênio 1961/1965. “O Plameg destinava-se à execução, aperfeiçoamento e atualização de obras e serviços públicos e ao desenvolvimento social e econômico do Estado.” (SCHMITZ, 1985, p. 20). Neste período se realiza a criação e implantação do primeiro Gabinete de Planejamento, autarquia como órgão de formulações de políticas públicas e controle de planejamento no Estado. Todavia, os programas setoriais do Plameg concentravam-se sob basicamente três frentes: o Meio, a Expansão Econômica e o Homem. Os dois primeiros tópicos receberam juntos, 78% dos recursos despendidos pelo Estado em 1965, enquanto o último – Homem – ficou com os restantes 22% de recursos, abarcando os requisitos de educação e cultura, justiça e segurança pública, saúde pública e assistência social e serviços de água e esgoto (SCHMITZ, 1985; MICHELS, 1998). “Os programas vinculados diretamente à acumulação de capital [...] obtêm a ampla maioria dos recursos, enquanto os de caráter social têm participação limitada.” (MICHELS, 1988, p. 190). Contudo, antes de assumir o governo, Celso Ramos atuava como presidente da Federação das Indústrias de Santa Catarina, e neste período contava com a participação de líderes municipais e empresários à detecção de necessidades e problemas na economia estadual; os resultados oriundos destas “pesquisas” resultaram, portanto, no cerne do I Plano de Metas do Governo (MICHELS, 1998).

Para o quinquênio 1966/1970 a ação de planejamento acontece com o novo Plano de Metas do Governo (Plameg II) do governo Ivo Silveira; destinado a promover a expansão da

economia e impulsionar o desenvolvimento social do Estado, e que seguia as anteriores condições do plano anterior (SCHMITZ, 1985). Mas, novamente à luz dos dispêndios governamentais, revela-se que quase 80% dos investimentos destinaram-se à primeira área, isto é, em virtude da expansão econômica, restando pouco para o compromisso com a área social (MICHELS, 1998).

O Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD) estabelece o esquema de coordenação das atividades para o período de 1971 a 1974, no mandato do governador Colombo Machado Salles. O PCD é, em verdade, uma versão estadualizada do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do governo nacional, no entanto, suas metas possuem maior audácia, por exemplo, em relação ao crescimento do PIB (MICHELS, 1998). “A metodologia utilizada para o trabalho foi a de ouvir, preliminarmente, os líderes comunitários, através de associações de municípios que, em 1970, se reuniram em doze microrregiões.” (SCHMITZ, 1985, p. 22). As associações passaram a possuir caráter elementar à elaboração de um plano de desenvolvimento que atendesse as aspirações da população catarinense; o PCD. Para a execução do projeto foi criada a Secretaria do Desenvolvimento Econômico, que em geral “centralizava o planejamento global, enquanto que a execução era descentralizada [...]” (SCHMITZ, 1985, p. 22). Neste ponto difere-se do Plameg, cujos recursos eram diretamente vinculados ao Gabinete de Planejamento e este possuía função específica de programar e acompanhar os investimentos, além de executar as ações previstas. Pela ótica do volume de recursos, a ênfase é no setor agropecuário, pois recebe maior quantidade dos investimentos realizados pelo governo (22,7%), seguido pelo setor “Desenvolvimento-Expansão e Modernização Industrial” objetivando, portanto, a modernização rural (MICHELS, 1998).

Para o momento seguinte, de 1975 a 1979, fez-se a experiência de planejamento pelo governo de Antônio Carlos Konder Reis. Institui-se o Plano de Governo (PG), em harmonia com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) “baseando-se numa política de ação comunitária, com o desejo de aumentar a participação do povo no processo decisório e na busca da justiça social.” (SCHMITZ, 1985, p. 25). O que se percebe, é um maior enlace entre o Gabinete de Planejamento, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Social e o Conselho Estadual de Desenvolvimento na vida sócio-econômica catarinense, buscando desenvolvimento integrado, levantando questões econômicas com ênfase aos problemas políticos e sociais (SCHMITZ, 1985). Mas contrariando, mais uma vez, os objetivos propostos, a execução do plano se deu como uma diretriz estadual do II PND, isto é, “uma

adequação [...] para os interesses dominantes em Santa Catarina.” (MICHELS, 1998, p. 197). Embora não se tenham dados às relativas inversões por parte do Estado neste período, identifica-se a continuidade da tendência anterior na sustentação da acumulação de capital (FERREIRA FILHO, 1990; MICHELS, 1998).

Com o início do mandato seguinte, do governo de Jorge Konder Bornhausen (1979 a 1983), surgem novas propostas e objetivos com o “Plano de Ação”. Em resumo, estas novas propostas caminham na mesma direção das políticas de planejamento até aqui realizadas; suas diretrizes básicas subdividem-se entre três segmentos: Campo Psicossocial, Campo Econômico e, Organização Administrativa e Planejamento (MICHELS, 1998). Este intento marca o início do que seria um possível planejamento sistêmico no estado de Santa Catarina, todavia, a descontinuidade explícita pelos governos impede que esta política vigore neste momento. A elaboração dos planos deveria vir a partir de um “processo de manifestação e materialização da vontade da sociedade”, excluindo a vontade política e o modelo de imposição adotado às políticas governamentais (FERREIRA FILHO, 1990).

A “Carta aos Catarinenses” é, basicamente, o plano de ação do governo Esperidião Amin (1983-1987). Nela afirma-se uma “prioridade com os pequenos”, pelo comprometimento de atendimento das necessidades sociais vigentes, entretanto, o programa dará continuidade, assim como demonstrado nos planos anteriores, “ao incessante impulso à acumulação privada de capital.” (MICHELS, 1998, p. 200).

O governo seguinte, de Pedro Ivo Campos (1987-1991), não alterou significativamente o sentido das políticas anteriores, isto é, “não alterou a lógica do enriquecimento privado em Santa Catarina.” (MICHELS, 1998, p. 203). Em 1988, institui-se o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (Proced), capaz de fortalecer a atual estrutura empresarial existente e oferecer novas oportunidades de investimentos a empresários locais e externos; da mesma forma encontrava-se o BADESC, que neste período aumentava anualmente o volume de financiamentos concedidos às empresas de grande porte (MICHELS, 1998).

Em 1991, sob governo de Vilson Kleinübing, é lançado o Plano Saúde, Instrução e Moradia (SIM). “Fazendo parte do PFL, Kleinübing seguia as orientações do movimento geral, impostas pela onda neoliberal que elegia o Estado como o vilão da crise, o que tornava impossível a realização de muitas metas propostas [...]” (GOULARTI FILHO, 2005).

“A ação estatal do chamado ‘Governo de Santa Catarina’, em seus objetivos, não se alterou em muito em relação aos governos anteriores, isto é, criando e ampliando mecanismos

de ação estatal para o empresariado catarinense.” (MICHELS, 1998, p. 207). No entanto, neste governo – Paulo Afonso Vieira (1995-1998) –, a relação entre municípios estados e união altera-se no que se refere ao endividamento público e às rolagens de dívidas, em virtude das medidas contra inflação impostas pelo governo federal; de Fernando Henrique Cardoso. Três principais medidas marcam este governo: (i) readequação do Procead e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial de Santa Catarina; (ii) Redução linear dos salários dos servidores públicos; e (iii) pagamento dos precatórios – o que gerou grande escândalo haja vista o pagamento ter sido feito via Letras do Tesouro Estadual (MICHELS, 1998; GOULARTI FILHO, 2005).

Entre 1999 e 2002 Esperidião Amin assume novamente o governo do Estado, no qual foi elaborado o plano de governo: Santa Catarina: Estado Vencedor. Um típico plano elaborado por liberais para ser executado por um Estado liberal. “Como na Carta dos Catarinenses, este plano do Governo Amin estava pautado em fundamentos subjetivos, sem nenhuma articulação com a realidade concreta, com objetivo de transformá-la.” (GOULARTI FILHO, 2005, p. 646).

4 Considerações finais

O presente artigo teve como tema a evolução recente dos sistemas de planejamento latino-americano e catarinense. Para lograr este intento, foram examinadas as principais formas de atuação dos governos na América Latina e em Santa Catarina, bem como as formas de atuação das instâncias da sociedade civil, com maior atenção àquelas que buscam o planejamento do desenvolvimento. Em seguida, buscou-se possíveis lições latino-americanas à Santa Catarina.

O sistema de planejamento latino-americano recente organiza-se tanto no meio público quanto no privado. A redemocratização parece apontar para a importância da descentralização, da participação dos atores sociais – instâncias de planejamento, oficinas nacionais... – e do equilíbrio entre as dimensões do desenvolvimento. Por outro lado, as vertentes tradicionais do sistema de planejamento valorizam a centralização e padecem tanto da ausência de articulação entre os níveis de planejamento quanto da falta de envolvimento entre os atores sociais.

Parece que o sistema latino-americano de planejamento está repleto de entraves e à espera de avaliações e revalorização. Movimentos políticos fechados ainda dominam as instituições e cerceiam a ‘participação’ da sociedade civil em ações de planejamento e desenvolvimento. Instâncias estaduais e municipais possuem nível estrutural inferior aos níveis de instâncias centrais. Ora, isso mostra que se pode estar diante de uma falsa descentralização e participação social e econômica, persistindo, no fundo, forte dependência de centros financeiros e metrópoles nacionais. O rompimento e a descontinuidade entre a prática e o discurso restringem novos processos de planejamento. Tais limitações demonstram os limites do caminho neoliberal percorrido pelo sistema latino-americano de planejamento, inclusive o catarinense.

Todavia, é imprescindível aprimorar as ferramentas do planejamento e do desenvolvimento e capacitar o setor público para avançar a institucionalização de instâncias que planejam em escala regional mediante uma combinação adequada entre centralização e descentralização. Este intento pode ser mais facilmente alcançado através de maior participação da sociedade civil organizada nas regiões: o planejamento do desenvolvimento regional não apenas deve integrar análises socioeconômicas e ecológicas da realidade, mas construir uma dinâmica efetivamente democrática e participativa de planejamento.

Não se percebe, no território latino-americano, práticas empíricas que possam servir de lição direta ao sistema de planejamento catarinense. No entanto, os movimentos de descentralização de instâncias, aliadas a uma maior democratização poderiam ter influência direta no estado de Santa Catarina, por meio de tentativas de relacionamento mais estreito entre sociedade e governo, visando uma real participação popular. Recomenda-se, portanto, uma atenção às experiências latino-americanas e, sobretudo, às iniciativas da sociedade civil organizada. Reconhecem-se, as limitações de transposição de experiências aos mesmos moldes de tentativas de outros países, territórios ou regiões – mesmo que bem sucedidas. Exclui-se, porém, a possibilidade de copiar algum sistema de planejamento para o estado de Santa Catarina, haja vista que as particularidades de cada território são relevantes e precisam ser consideradas.

Um cenário otimista sugere maior participação da sociedade civil. Um cenário intermediário-realista sugere avanços incrementais. Um cenário pessimista sugere a permanência das condições que têm definido o planejamento no sub-continente. Não é mera tarefa técnica de planejadores, é um desafio político de toda a sociedade converter o primeiro dos cenários indicados em realidade.

Referências

- BOISIER, Sérgio. **Desarrollo territorial y descentralización**: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. EURE (Santiago), vol.30, n.90, p.27-40, sep. 2004.
- CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Ed. UNESP, 2000. 582p.
- ESCOBAR, Arturo. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000. 399p.
- FERREIRA FILHO, Roberto. **Planejamento governamental em Santa Catarina**. [s. l.]: Independente, 1990. 1 vídeo-cassete (120min), Color, SP.
- FURTADO, Celso. **A economia latino-americana**: formação histórica e problemas contemporâneos. São Paulo: Nacional, 1978. 339p.
- GOULARTI FILHO, A. **O planejamento estadual em Santa Catarina 1955-2002**. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 627-660, 2005.
- GUILLEZEAU, Patrícia. La planificación latinoamericana de la década de los 90. **Revista de Ciencias Sociales**, vol. VIII, n. 1, p. 95-110, Enero-abril 2002.
- LIRA, Luis. **Revalorización de la planificación del desarrollo**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2006. (Serie Gestión Pública, N° 59).
- LOPES, Carlos Thomaz Guimarães. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990. xii, 205p.
- MATUS, Carlos. O Plano como Aposta. **São Paulo em Perspectiva**. 5 (4): 28-42 out/dez. 1991.
- MATUS, Carlos. **Estrategia y Plan**. México/DF: Loma Edición; Siglo XXI Editores, 1993.
- MICHELS, Ido Luiz. **Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento: do planejamento econômico, 1956 aos precatórios, 1997**. Campo Grande: Ed. da UFMS, 1998. 242p.
- SCHMITZ, Sergio. **Planejamento estadual: a experiência catarinense como Plano de Metas do Governo - PLAMEG, 1961/1965**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1985. 133p, 21cm.
- THEIS, Ivo M. La emergencia del régimen de acumulación con dominio financiero y el desarrollo regional en América Latina. In: FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; AMIN, Ash; VIGIL, José Ignacio. (org.). **Repensando el desarrollo regional**: contribuciones para una estrategia latinoamericana. Madrid; Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, p. 521-537, 2008.