

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**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**

LUCIANA BUTZKE

**FLORIANÓPOLIS
2007**

LUCIANA BUTZKE

**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**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

**ORIENTADOR: PROF. DR. PAULO HENRIQUE
FREIRE VIEIRA**

**FLORIANÓPOLIS
2007**



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

**“O PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS NA DINÂMICA DO
PLANEJAMENTO REGIONAL E URBANO EM SANTA CATARINA. ESTUDO DE
CASO SOBRE A TRAJETÓRIA DA AMAVI”.**

LUCIANA BUTZKE

Esta Dissertação foi julgada e aprovada em sua
forma final pelo Orientador e Membros da
Banca Examinadora, composta pelos
Professores:

Profº. Drº. Paulo Henrique Freire Vieira
Orientador

Profº. Drº. Erni José Seibel
Membro

Profº. Drº. Dieter Rugard Siedenberg
Membro

Profº. Drº. Ivo Marcos Theis
Membro

Profª. Drª. Cécile Hélène Jeanne Raud
Coordenadora

FLORIANÓPOLIS, (SC), MARÇO DE 2007.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Paulo H. Freire Vieira, orientador deste trabalho, agradeço a paciência, a disponibilidade, a crítica que constrói, mas, sobretudo, a coerência entre discurso e prática, personificada na intuição de Gandhi (1999, p. 292), de acordo com a qual “o verdadeiro livro-texto do aluno é o professor”.

Ao Prof. Dr. Ivo Marcos Theis, agradeço a troca de idéias, as sugestões de bibliografia, o apoio e as contribuições, que foram muito importantes na construção deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Dieter Rugard Siedenberg e ao Prof. Dr. José Erni Seibel, pelas contribuições.

À coordenação, aos professores e aos funcionários do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, agradeço e reconheço os ensinamentos, a troca de experiências, a convivência fraterna e a maneira solícita com que sempre me atenderam.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) agradeço a concessão de uma bolsa de mestrado.

Ao Prof. Dr. Ademir Cazella, aos doutorandos Murilo Flores, Elaine C. O. Menezes, Humberto Inácio e demais colegas do grupo de pesquisa “Desenvolvimento Territorial Sustentável: diagnóstico de potencialidades e obstáculos em zonas rurais dos estados da Paraíba e de Santa Catarina”, a troca de idéias e os estímulos compartilhados em reuniões e encontros.

Ao Prof. Dr. Rafael Duarte Villa, o incentivo desde a época da graduação.

A todo o coletivo da AMAVI e aos entrevistados, a acolhida, as informações concedidas e a atenção com que me receberam. Em especial a Maristela Macedo Poleza cuja generosidade, vontade e incentivo possibilitaram este trabalho e, também, a Eládio Tambosi pela disponibilidade, pela confiança, por possibilitar o acesso a documentos e informações.

A minha mãe Marilda e meu pai Hermes, a educação, o amor, o exemplo, o incentivo e o apoio em todos os momentos de minha vida. A meus irmãos, Viviana, Susana e Hermes Carlos, minha cunhada Doraci, meus sobrinhos Dara e Lucas, o estímulo, a paciência e a presença constante em minha vida. A minha oma Leonida Kormann, minhas tias Lizete Maria Kormann e Dalila Alvina Butzke e meu tio Gerold Biegen (*in memoriam*).

Aos amigos Vanessa Juliana dos Santos, Andresa Graciela Wagner, Iva Gruner, Dennis Lauro Radunz, Mailon Bugman, José Matarezi, Rafaela Lorena Vieira e Silvana Bitencourt, a amizade.

Quem, além das pessoas interessadas, estaria melhor situado para identificar suas necessidades, para transmitir o saber acumulado da (micro) sociedade e do ambiente, para decidir sobre as compensações entre usos alternativos de recursos e entre distribuições de ganhos, e para avaliar o peso do presente em relação ao futuro, dentro da perspectiva local?

(SACHS, 1986, p.63)

RESUMO

A trajetória do sistema de planejamento do desenvolvimento no Brasil e em Santa Catarina foi profundamente marcada pela ênfase na dimensão do crescimento econômico de curto e médio prazo, na centralização e no distanciamento dos atores sociais envolvidos no nível local. Nesse contexto, surgiram na década de 1960, em Santa Catarina, inovações institucionais na forma de associações de municípios. Com a emergência da problemática socioambiental na década de 1970, o modelo de desenvolvimento hegemônico passou a ser questionado em nome de um outro estilo de desenvolvimento, centrado no tratamento integrado das várias dimensões - social, econômica, cultural, política e ambiental - contidas nas dinâmicas de desenvolvimento. Sob o rótulo de ecodevelopimento, foi elaborado um novo enfoque sistêmico e participativo de planejamento e gestão. No decorrer da década de 1980, o modelo originário foi sendo progressivamente enriquecido com a agregação de novos conceitos. Atualmente, ele se identifica com a proposta de planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável. Tendo essa proposta como ponto de referência conceitual-teórica, metodológica e normativa, a preocupação central desse trabalho é a análise da atuação da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí na dinâmica do planejamento do desenvolvimento regional e urbano em Santa Catarina. No rol dos objetivos específicos foram incluídos: (i) a realização de uma síntese da literatura pertinente ao tema, (ii) a descrição e a análise dos traços mais significativos dos sistemas de planejamento nos níveis federal, estadual e regional; (iii) a descrição da trajetória da AMAVI, procurando compreender melhor a sua atuação em relação às dinâmicas dos sistemas federal e estadual de planejamento; e (iv) o desenho de cenários de evolução possíveis nos próximos anos. A coleta de dados secundários levou em conta a bibliografia disponível no contexto acadêmico e em diversas instituições vinculadas ao sistema de gestão, planos governamentais, relatórios de atividades e atas das reuniões ordinárias da AMAVI (desde a sua fundação até 2006). Por sua vez, os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas semi-estruturadas. A análise dos dados revelou que a atuação da AMAVI está atrelada à dinâmica centralizadora, tecnocrática e clientelística dos sistemas de planejamento federal e estadual. Todavia, a partir da construção do Projeto Tremtur e da elaboração do Plano Diretor Regional Participativo, que emergiram em 2000 e 2005 respectivamente, começam a surgir indícios de uma nova fase, mais preocupada com a internalização da dimensão socioambiental e com a criação de sinergias entre os vários atores sociais sediados no nível local. Existe, portanto, a possibilidade de que um sistema de planejamento e gestão de dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável possa emergir na região nos próximos tempos, e o trabalho aponta pistas nesse sentido.

Palavras-chave: AMAVI; associações de municípios; desenvolvimento territorial sustentável; planejamento; Santa Catarina.

ABSTRACT

The course of the development planning system in Brazil and in Santa Catarina was deeply marked by the emphasis in the dimension of economical growth in the short and medium term, as well as in the centralization and separation of the social participants involved in the local level. In this context, during the 1960s, in Santa Catarina, institutional innovations occurred in the form of municipal associations. With the appearance of the socioenvironmental set of problems in the 1970s, the hegemonic development model turned to be discussed as other style of development, centered in the integrated treatment of the various dimensions - social, economical, political and environmental- contained in the development dynamics. Under the name of ecodevelopment, a new systemic and participative approach for planning and management was elaborated. In the course of the 80s, the original model was gradually enriched with the adding of new concepts. Today, it identifies with the planning proposal for the sustainable territorial development. Having this proposal as a conceptual theoretical, methodological and normative point of reference, the main concern of this task is the analysis of the High Vale of Itajaí's Municipals Association (Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí) in the planning dynamic of the regional and urban development in Santa Catarina. As specific objectives, were included: (i) a brief of the literature related to the subject. (ii) a description and analysis of the planning systems' most significant traits in the federal, state and regional levels; (iii) a description of AMAVI's course, seeking a better understanding of its performance regarding the federal, and state systems planning dynamics; and (iv) the design of possible evolution background in the next years. The gathering of secondary data considered the bibliography available in the academic contexture and in several institutions related to the management system, governmental plans, activities reports and registers of ordinary meetings carried out by AMAVI (since its foundation until 2006). One by one primary data were obtained through semi structured interviews. The data analysis revealed that AMAVI's performance is linked to the centralized, technocratic and constituent dynamic of the federal and state planning systems. Still, since the construction of Tremtur Project and since the elaboration of the Participative Regional Director Plan, which started in 2000 and 2005 respectively, it started to appear indications of a new phase, which was more concerned with internalization of the socioenvironmental dimension and with the creation of synergies between the various social participants headquartered in the local level. Hence, it is possible for a dynamics management and planning system of sustainable territorial development to emerge in the region in the future, and this task shows clues therein.

Key words: AMAVI; municipal associations; sustainable territorial development; planning; Santa Catarina.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	10
LISTA DE SIGLAS	11
1 INTRODUÇÃO	14
1.1 SITUAÇÃO-PROBLEMA	14
1.1.1 A problemática do planejamento regional e urbano no Brasil e em Santa Catarina	14
1.1.2 As associações de municípios no cenário do desenvolvimento regional e urbano .	15
1.1.3 A região da AMAVI	19
1.1.4 AMAVI: síntese de uma trajetória.....	20
1.2 ENFOQUE ANALÍTICO: PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL	22
1.3 QUESTÕES NORTEADORAS	25
1.4 PRESSUPOSTOS	26
1.5 OBJETIVOS	26
1.6 JUSTIFICATIVA	27
1.7 METODOLOGIA	28
1.8 ESTRUTURA DO TRABALHO	34
2 PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS	35
2.1 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL.....	37
2.1.1 Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável.....	38
2.1.2 Território e região.....	39
2.1.3 Dinâmicas institucionais do desenvolvimento	41
2.1.4 Um enfoque em construção	43
2.2 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA NOÇÃO DE PLANEJAMENTO	43
2.2.1 O planejamento nos países socialistas	45
2.2.2 O planejamento nos países capitalistas centrais	47
2.2.3 O planejamento nos países capitalistas periféricos.....	47
2.2.4 O planejamento regional nos países capitalistas centrais e periféricos	49
2.2.5 A crise do planejamento	50
2.3 ENFOQUES DE PLANEJAMENTO.....	51
2.3.1 Planejamento racional compreensivo	52
2.3.2 Planejamento incremental (incrementalismo disjunto)	53
2.4 A PROPOSTA DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL	55
2.4.1 A incorporação da dimensão socioambiental no planejamento	55
2.4.2 A teoria de sistemas complexos.....	56
2.4.3 O planejamento sistêmico.....	57
2.4.4 Questões institucionais	59
3 AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRA E CATARINENSE DE PLANEJAMENTO.....	63
3.1 OS PARADOXOS DO PLANEJAMENTO NO BRASIL	63
3.1.1 Por que planejar o Brasil? A hegemonia do paradigma do crescimento econômico	64
3.1.2 O “central” e o “periférico”: o planejamento regional e urbano	69
3.1.3 A incorporação da dimensão socioambiental no planejamento	72
3.1.4 Planejamento, descentralização e participação.....	75
3.1.5 Para onde vai o planejamento no Brasil?.....	77

3.2 O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO EM SANTA CATARINA	78
3.2.1 A ação estatal e o planejamento do desenvolvimento	79
3.2.2 O planejamento regional e urbano: iniciativas governamentais	84
3.2.3 A dimensão socioambiental e o planejamento	89
3.2.4 A descentralização e a participação no planejamento regional	92
3.2.5 Perspectivas do planejamento em Santa Catarina	94
4 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL NO ALTO VALE DO ITAJAÍ: O CASO DA AMAVI.....	96
4.1 INVENTÁRIO DE COMBINAÇÕES FAVORÁVEIS E OBSTÁCULOS À PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL DO ALTO VALE DO ITAJAÍ	96
4.1.1 Dimensão político-institucional.....	99
4.1.2 Dimensão socioeconômica e técnica	102
4.1.3 Dimensão ecológica.....	105
4.1.4 Dimensão cultural.....	106
4.1.5 Posição do espaço local em relação a espaços mais amplos	108
4.1.6 Síntese dos fatores que condicionam o desenvolvimento territorial sustentável no Alto Vale do Itajaí	109
4.2 A TRAJETÓRIA DA AMAVI.....	111
4.2.1 Criação.....	111
4.2.2 Caracterização e objetivos	112
4.2.3 Organização	113
4.2.4 Histórico	113
4.3 AS INICIATIVAS RECENTES DE PLANEJAMENTO REGIONAL E URBANO	115
4.3.1 O projeto de revitalização da Estrada de Ferro Santa Catarina	115
4.3.2 O Plano Diretor Regional Participativo.....	118
4.3.3 Rumo ao planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável?	120
4.4 ANÁLISE PROSPECTIVA	122
4.4.1 Cenário de continuidade	123
4.4.2 Cenário normativo	124
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM SANTA CATARINA – ESSE CAMINHO É POSSÍVEL?	126
REFERÊNCIAS	130
APÊNDICES	145
APÊNDICE A – TÓPICO GUIA DA ENTREVISTA COM OS FUNDADORES DA AMAVI.....	146
APÊNDICE B – TÓPICO GUIA DA ENTREVISTA COM ELÁDIO TAMBOSI.....	147
APÊNDICE C – TÓPICO GUIA DA ENTREVISTA COM OS SECRETÁRIOS EXECUTIVOS DA AMMVI, AMFRI E GRANFPOLIS.	148

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Síntese da pesquisa.....	30
Figura 2 – O futuro é único e certo.....	32
Figura 3 – O futuro é múltiplo e incerto.....	33
Figura 4 – Diagrama das decisões/mudanças.....	54
Figura 5 – Sistema hierárquico do planejamento.....	58
Mapa 1 – Santa Catarina: associações de municípios.....	17
Mapa 2 – Municípios da AMAVI.....	20
Quadro 1 - Regionalizações dos municípios, Alto Vale do Itajaí.....	101
Quadro 2: Síntese das potencialidades e dos obstáculos ao desenvolvimento territorial sustentável no Alto vale do Itajaí.....	110
Tabela 1 – Origem dos municípios do Alto Vale do Itajaí.....	98
Tabela 2 – População residente por área e densidade demográfica, Alto Vale do Itajaí - 2000	99
Tabela 3 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Alto Vale do Itajaí - 1991/2000	104

LISTA DE SIGLAS

ABPF	– Associação Brasileira de Preservação Ferroviária
ACARESC	– Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina
ACIRS	– Associação Comercial e Industrial de Rio do Sul
AEAVI	– Associação de Engenheiros e Arquitetos do Alto Vale do Itajaí
AGUITUR	– Associação de Guias de Turismo da Região do Alto Vale do Itajaí
AIA	– Avaliação de Impactos Ambientais
AMAI	– Associação dos Municípios do Alto Irani
AMARP	– Associação dos Municípios da Região do Alto do Rio do Peixe
AMAUC	– Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense
AMAVI	– Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí
AMEOSC	– Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina
AMERIOS	– Associação dos Municípios de Entre-Rios
AMESC	– Associação dos Municípios do Extremo Sul de Santa Catarina
AMFRI	– Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí
AMMOC	– Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense
AMMVI	– Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí
AMNOROESTE	– Associação dos Municípios do Noroeste de Santa Catarina
AMOSC	– Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
AMPLA	– Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense
AMPLASC	– Associação dos Municípios do Planalto Sul Catarinense
AMREC	– Associação dos Municípios da Região Carbonífera
AMSESC	– Associação dos Municípios do Sul do Estado de Santa Catarina
AMUNESC	– Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina
AMURC	– Associação dos Municípios da Região do Contestado
AMUREL	– Associação dos Municípios da Região de Laguna
AMURES	– Associação dos Municípios da Região Serrana
AMVAC	– Associação dos Municípios do Vale do Canoinhas
AMVALI	– Associação dos Municípios do Vale do Itapocu
ARENA	– Aliança Renovadora Nacional
BADESC	– Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
BASA	– Banco da Amazônia
BDE	– Banco de Desenvolvimento do Estado
BESC	– Banco do Estado de Santa Catarina
BNB	– Banco do Nordeste

BNH	– Banco Nacional de Habitação
BRDE	– Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CAPES	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAG/SC	– Centro de Assistência Gerencial de Santa Catarina
CECA	– Comissão Estadual de Controle de Agrotóxicos
CEDE	– Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico
CEDS	– Conselho Estadual de Desenvolvimento Social
CELESC	– Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.
CEPAL	– Comissão de Estudos para a América Latina
CER	– Conselho Extraordinário da Reconstrução
CERH	– Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CETMA	– Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente
CIRED	– <i>Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement</i>
CNDU	– Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNI	– Confederação Nacional da Indústria
CNUMAD	– Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CODAM	– Conselho de Defesa Ambiental
CODISC	– Conselho de Desenvolvimento Industrial de Santa Catarina
COFECUB	– Comitê Francês de Avaliação da Cooperação Universitária com o Brasil
COMDEMA	– Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
CONAMA	– Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA	– Conselho do Meio Ambiente
CRAVIL	– Cooperativa Regional Agropecuária Vale do Itajaí
CREA	– Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CRESOL	– Crédito Solidário
CTG	– Centro de Tradições Gaúchas
DECOM	– Serviço Especial de Defesa Comunitária
DNAEE	– Departamento Nacional das Águas e Energia Elétrica
DNPM	– Departamento Nacional de Prospecção Mineral
EAFRS	– Escola Agrotécnica Federal de Rio do Sul
EES	– Empreendimentos de Economia Solidária
EMBRATUR	– Instituto Brasileiro de Turismo
EPAGRI	– Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A.
FAMESUL	– Faculdade Metropolitana de Rio do Sul
FATMA	– Fundação do Meio Ambiente
FDR	– Fórum de Desenvolvimento Regional

FECAM	– Federação Catarinense das Associações de Municípios
FEEC	– Federação das Entidades Ecologistas Catarinense
FIESC	– Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
FORUMCAT	– Fórum Catarinense de Desenvolvimento
FPM	– Fundo de Participação dos Municípios
FUNDESC	– Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina
GAPLAN	– Gabinete de Planejamento
GOSPLAN	– Comissão Estatal de Planejamento
GRANFPOLIS	– Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis
IAB	– Instituto de Arquitetos do Brasil
IBAMA	– Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBDF	– Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEL	– Instituto Euvaldo Lodi
INCRA	– Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	– Instituto do Patrimônio Histórico e Arqueológico Nacional
ITEP	– Instituto Técnico de Economia e Planejamento
MDB	– Movimento Democrático Brasileiro
MEL	– Movimento Ecológico Livre
MME	– Ministério das Minas e Energia
MPOG	– Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NEITEC	– Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia
OCDE	– Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
ONG	– Organização Não Governamental
ONU	– Organização das Nações Unidas
ORT	– Organização Regional de Turismo
PA	– Plano de Ação
PAEG	– Programa de Ação Econômica do Governo
PBDEE	– Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico
PBDR	– Plano Básico de Desenvolvimento Regional
PCD	– Projeto Catarinense de Desenvolvimento
PDRU	– Política de Desenvolvimento Regional e Urbano de Santa Catarina
PDS	– Partido Democrático Social
PFL	– Partido da Frente Liberal

PG	– Plano de Governo
PIB	– Produto Interno Bruto
PIDSE	– Programa Integrado de Desenvolvimento Socioeconômico
PLAMEG	– Plano de Metas do Governo
PMDB	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNB	– Produto Nacional Bruto
PND	– Plano Nacional de Desenvolvimento
PNGC	– Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNMA	– Programa Nacional do Meio Ambiente
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POE	– Plano de Obras e Equipamentos
PPA	– Plano Plurianual
PPGE	– Programa de Pós-Graduação em Economia
PROCAPE	– Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas
PSD	– Partido Social Democrático
PV	– Partido Verde
SANTUR	– Santa Catarina Turismo S.A.
SDE	– Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SDM	– Secretaria de Desenvolvimento e Meio Ambiente
SDR	– Secretaria de Desenvolvimento Regional
SEBRAE	– Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDUMA	– Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SEMA	– Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAM	– Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República
SENAC	– Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SEPLAN	– Secretaria de Planejamento
SER	– Secretaria Extraordinária da Reconstrução
SERFHAU	– Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SETMA	– Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente
SIES	– Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária
SIM	– Saúde, Instrução e Moradia
SISNAMA	– Sistema Nacional de Meio Ambiente
SPG	– Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
STM	– Secretaria de Estado de Tecnologia, Energia e Meio Ambiente
SUDAM	– Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	– Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	– Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDEPE	– Superintendência de Desenvolvimento da Pesca

SUDESUL	– Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul
SUDHEVEA	– Superintendência do Desenvolvimento da Borracha
SUFRAMA	– Superintendência da Zona Franca de Manaus
UDESC	– Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
UDN	– União Democrática Nacional
UFSC	– Universidade Federal de Santa Catarina
UNIDAVI	– Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí
URSS	– União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
URV	– Unidade Real de Valor
UVAVI	– União dos Vereadores do Alto Vale do Itajaí
ZEE	– Zoneamento Ecológico Econômico

1 INTRODUÇÃO

1.1 SITUAÇÃO-PROBLEMA

1.1.1 A problemática do planejamento regional e urbano no Brasil e em Santa Catarina

As experiências de planejamento regional no Brasil ocorreram a partir da década de 1930, perseguindo o alcance de objetivos estritamente ligados ao crescimento econômico. Na segunda metade dos anos 1950, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Outras experiências com planejamento regional foram implementadas a partir da década de 1970, a exemplo da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e da Superintendência de Desenvolvimento da região Sul (SUDESUL). O planejamento regional foi alvo de interesse por parte do governo federal até o início dos anos 1980, mas a partir daí, o País passou a viver um período de instabilidade e ocorreu esvaziamento do sistema em vigor. Os recursos destinados a esse setor da máquina governamental passaram a ser destinados ao enfrentamento dos problemas econômicos emergenciais ligados a estabilização da economia (FERES, 2002; KON, 1999).

A atuação das instituições públicas no Brasil voltadas ao desenvolvimento regional tem sido marcada pela centralização das iniciativas e pela falta de articulação com os atores locais. As decisões quase sempre são tomadas “de cima para baixo”, pressupondo que o crescimento resulta de alguns setores e pólos dinâmicos e passa a ser difundido a outros setores e outras regiões (RAUD, 1999). A ênfase colocada na captação de recursos financeiros para o financiamento de projetos de desenvolvimento contribuiu para que, da relação entre as organizações operando no nível local e Governo Federal não tenham surgido projetos voltados para a valorização sistemática do potencial de recursos existente no contexto regional (BEDUSCHI; ABRAMOVAY, 2003).

A busca de internalização da problemática socioambiental desenvolve-se paralelamente – e de forma complementar – às discussões sobre estratégias de desenvolvimento. Esta problemática emerge ao final da década de 1960, repercutindo no Brasil por ocasião da Conferência de Estocolmo, em 1972.

A trajetória de desenvolvimento do Estado de Santa Catarina apresenta algumas singularidades, quando comparada à dos outros estados do Brasil. A dinâmica dos sistemas

produtivos baseou-se fundamentalmente numa estrutura fundiária peculiar, marcada pela presença de pequenas propriedades rurais. Além disso, a população é bem distribuída no espaço regional e o Estado conta com grande número de instituições (públicas e privadas) promotoras do desenvolvimento local. Apesar disso, a partir dos anos 1980, a dinâmica do desenvolvimento catarinense começou a esboçar sinais de crise estrutural, evidenciada pela intensificação do êxodo rural, pelo agravamento dos problemas urbanos e, sobretudo, pela multiplicação de focos de degradação ecossistêmica (VIEIRA; CUNHA, 2002).

Vale a pena salientar que o sistema de planejamento do desenvolvimento catarinense já conta com cinquenta anos de história. Grande parte das ações realizadas nesse período foi dedicada a planos governamentais que não priorizavam a internalização da dimensão territorial (SIEBERT, 2001). Vinculado durante algum tempo ao Governo Estadual, o sistema passa, a partir do início dos anos 1960, a agregar a contribuição de instituições de escopo regional, a exemplo das associações de municípios. A partir de 1996, absorve os Fóruns de Desenvolvimento Regional (FDR), e a partir de 1997, os comitês de gerenciamento das bacias hidrográficas. Finalmente, em 1998 entram em cena as regiões metropolitanas (SIEBERT, 2001 e THEIS, 2001), e em 2003, as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) (DAMO, 2006; TURNES et al, 2004).

Uma análise atenta das experiências brasileira e catarinense de planejamento revela que elas estiveram durante muito tempo atreladas a políticas baseadas numa visão reducionista das dinâmicas de desenvolvimento. A centralização, característica marcante ao longo da história do planejamento e da gestão do Brasil e de Santa Catarina, caracteriza-se por um distanciamento entre a vontade dos governantes e as demandas concretas da população. Em síntese, as atividades de planejamento e gestão de estratégias de desenvolvimento foram caracterizadas pelo predomínio de uma orientação tecnocrática, aliado às pressões exercidas pelos grupos de interesse politicamente mais fortes e ao clientelismo.

1.1.2 As associações de municípios no cenário do desenvolvimento regional e urbano

Face às limitações do Governo Federal e Estadual na condução do processo de promoção do desenvolvimento regional e urbano, surgiram, na década de 1960, as associações de municípios. Elas buscavam, basicamente, aumentar o poder reivindicatório dos municípios junto aos órgãos governamentais, tendo em vista a resolução de problemas conjunturais compartilhados - abastecimento de água, poluição atmosférica, transporte, pobreza e êxodo rural, captação de investimentos e gestão de recursos naturais, entre outros (LEAL, 1975;

SOUTO-MAIOR, 1992). No tratamento desses problemas, entende-se que os vários níveis de planejamento e gestão devem ser mobilizados de forma complementar e sinérgica (BERKES, 2005). As associações sintonizadas com esse ponto de vista ganharam legitimidade justamente em função da necessidade de promover uma coordenação mais efetiva entre os três níveis de gestão no sistema federativo.

O surgimento e evolução das associações de municípios em Santa Catarina podem ser caracterizados levando-se em conta três períodos (MARQUES, 2003). O *período da gênese* estende-se de 1961, com a formação da primeira associação de municípios, a Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC), até a criação da Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina (AMUNESC), em 1968. A característica mais marcante desse período é ausência de incentivos por parte do governo estadual e federal. Nesse período foram criadas a Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (AMAVI), em 1964, a Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense (AMPLA), em 1966, a Associação dos Municípios do Extremo Oeste Catarinense (AMEOSC), a Associação dos Municípios da Região Serrana (AMURES) e a AMUNESC, em 1968.

O *período da propagação* estende-se de 1968 a 1978, caracterizando-se pelos incentivos da SUDESUL e por englobar – no final do período – o conjunto do território catarinense. Foram criadas então a Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe (AMARP), em 1968, a Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS) e a Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), em 1969, a Associação dos Municípios da Região Carbonífera (AMREC), a Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí (AMFRI) e a Associação dos Municípios da Região de Laguna (AMUREL), em 1970. As demais associações emergiram a partir de desligamentos de municípios, a exemplo da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), em 1971, da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC), em 1976, da Associação dos Municípios do Vale do Itapocu (AMVALI) e da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI), em 1978.

Finalmente, no *período da consolidação*, quando cessou a drenagem de recursos financeiros federais e estaduais, foram criadas a Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC), em 1979, a Associação dos Municípios do Vale do Canoinhas (AMVAC), em 1980, a Associação dos Municípios do Entre-Rios (AMERIOS), em 1995, a Associação dos Municípios do Planalto Sul Catarinense (AMPLASC) e a Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense (AMNOROESTE), em 1997, totalizando assim 21 associações (Mapa 1). As atividades que todas elas desenvolvem são coordenadas pela

Federação Catarinense das Associações de Municípios (FECAM)¹, fundada em 1980, com o objetivo precípua de promover a integração do movimento municipalista (FECAM, 2005).



Mapa 1 – Santa Catarina: associações de municípios
Fonte: FECAM (2001).

Legenda:

- 1 - **AMEOSC** - Associação dos Municípios do Extremo Oeste Catarinense
- 2 - **AMERIOS** - Associação dos Municípios do Entre-Rios
- 3 - **AMNOROESTE** - Associação dos Municípios do Nordeste Catarinense
- 4 - **AMOSC** - Associação dos Municípios do Oeste De Santa Catarina
- 5 - **AMAI** - Associação dos Municípios do Alto Irani
- 6 - **AMAUC** - Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense
- 7 - **AMMOC** - Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense
- 8 - **AMARP** - Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe
- 9 - **AMURC** - Associação dos Municípios da Região do Contestado
- 10 - **AMPLASC** - Associação dos Municípios do Planalto Sul Catarinense
- 11 - **AMURES** - Associação dos Municípios da Região Serrana
- 12 - **AMAVI** - Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí
- 13 - **AMPLA** - Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense
- 14 - **AMUNESC** - Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina
- 15 - **AMVALI** - Associação dos Municípios do Vale do Itapocu
- 16 - **AMMVI** - Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí
- 17 - **AMFRI** - Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí
- 18 - **GRANFPOLIS** - Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis
- 19 - **AMUREL** - Associação dos Municípios da Região de Laguna
- 20 - **AMREC** - Associação dos Municípios da Região Carbonífera
- 21 - **AMESC** - Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense

¹ Em 1997, a FECAM alterou seu estatuto e passou a se chamar Federação Catarinense de Municípios (FECAM, 2005).

As associações de municípios são entidades com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e dotadas de estatuto próprio, aprovado em assembleia geral. Participam da assembleia geral todos os prefeitos, vice-prefeitos e presidentes de câmaras municipais da região. Elas dispõem de uma diretoria composta por três prefeitos (um deles atuando como presidente e os demais como vice-presidentes); de um conselho fiscal eleito pela assembleia geral, e por uma secretaria executiva, que gerencia a divisão administrativa e técnica, que é responsável pelos serviços administrativos e pela assessoria aos municípios. Uma divisão técnica integra, via de regra, juristas, engenheiros, arquitetos, contadores, especialistas em informática, topógrafos, agrônomos, economistas e administradores, assistentes sociais, educadores e jornalistas.

Estudos sobre as associações de municípios (KRAUS, 1993 e 1991; MARCON; MARQUES, 2001; MARQUES, 2003) confirmam a mudança de ênfase de suas agendas. Mantendo a princípio uma postura essencialmente reivindicatória, elas passam gradualmente a assumir uma função de prestação de serviços. O estudo de Kraus (1991) sobre “Associativismo intermunicipal e planejamento microrregional em Santa Catarina” levanta algumas questões interessantes para o debate sobre o papel das associações de municípios: (i) a mudança de ênfase no movimento associativista municipal em Santa Catarina, de reivindicatório, na década de 60, para prestador de serviços, atualmente; (ii) a ênfase colocada na prestação de serviços faz com que os municípios retardem a contratação de técnicos; (iii) a dissociação existente entre discurso e prática, já que os prefeitos, em sua maioria, demonstram interesse numa articulação cooperativa, o que, na prática, nem sempre se realiza; e (iv) ausência de envolvimento de outros grupos de interesse (Organizações Não Governamentais - ONGs, sindicatos, associações etc.) que integram as associações.

Outro aspecto importante, que foi questionado por Azevedo (2004), diz respeito ao fato de que as associações são instituições de direito privado. Segundo ele, considerando-se que são constituídas por pessoas públicas (os prefeitos), e por patrimônio público (adquirido mediante a contribuição dos municípios, ou seja, com recursos públicos), com finalidade pública e dependente da lei (os prefeitos precisam da aprovação da câmara para participar da associação), seria sensato considerá-las como sendo de direito público interno.

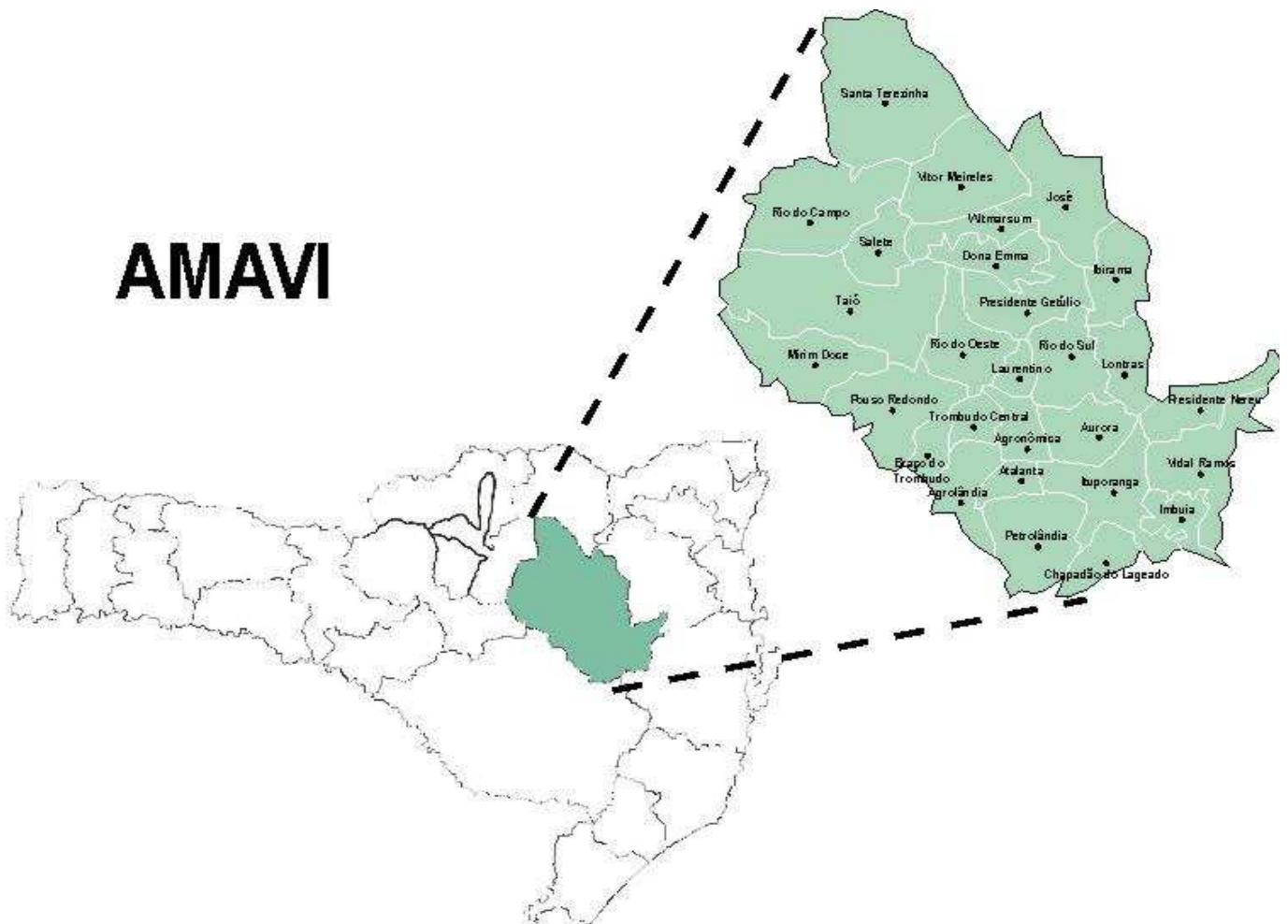
Apesar das críticas que são apresentadas, alguns estudos ressaltam a importância das contribuições que as associações de municípios tem prestado ao esforço de planejamento do desenvolvimento territorial (MARQUES, 2003; ROSALES, 1994; SIEBERT, 2001; SOUTO-MAIOR, 1992; VEIGA, 2002). De acordo com esses estudos, as associações de municípios de Santa Catarina têm exercido um papel relevante nos níveis regional e estadual. Por exemplo, o

Plano Básico de Desenvolvimento Regional (PBDR), que se transformou em Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico Econômico (PBDEE), - sem dúvida o primeiro esforço nesse sentido elaborado de forma descentralizada - compreende o mais longo período contínuo de planejamento da história de Santa Catarina (de 1992 a 1999). Esse plano foi fruto de uma parceria firmada entre o Governo Estadual e as associações de municípios (SIEBERT, 2001).

Segundo Marques (2003), o associativismo em Santa Catarina criou uma regionalização própria, que se estendeu por todo o Estado e perdura até hoje. Souto-Maior (1992) afirma que, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista empírico, a escala ótima para o planejamento governamental é a microrregião. A conscientização sobre os problemas comuns e a busca por soluções acabam gerando bons frutos para o avanço do planejamento e do desenvolvimento regional.

1.1.3 A região da AMAVI

A região da AMAVI situa-se entre os paralelos 26°34' (latitude norte) e 27°41' (latitude sul); 49°28' (longitude leste) e 50°26' (longitude oeste). Limita-se a leste com as associações de municípios AMMVI e GRANFPOLIS, ao sul, com a AMURES, ao norte, com a AMPLA, e a oeste, com a AMARP (SANTA CATARINA, 1993). Ocupa uma área calculada em 7.514km² (cerca de 7,68% da área total do estado de Santa Catarina) e concentra 242.610 habitantes. Integra os vinte e oito municípios seguintes: Agrolândia, Agronômica, Atalanta, Aurora, Braço do Trombudo, Chapadão do Lageado, Dona Emma, Ibirama, Imbuia, Ituporanga, José Boiteux, Laurentino, Lontras, Mirim Doce, Petrolândia, Pouso Redondo, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio do Sul, Salete, Santa Terezinha, Taió, Trombudo Central, Vidal Ramos, Vitor Meirelles e Witmarsum.



Mapa 2 – Municípios da AMAVI
Fonte: IEL (2001, p. 10).

1.1.4 AMAVI: síntese de uma trajetória

A Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (AMAVI) foi fundada em 1964, por iniciativa da Câmara Júnior de Rio do Sul. A proposta resultou do 1º. Encontro de Prefeitos do Alto Vale do Itajaí, que contou com a participação de 21 municípios. O aumento do número de municípios é explicado pelo fato de seis novos municípios terem sido criados a partir de 1988, bem como pela incorporação do Município de Vidal Ramos, que pertencia anteriormente à AMMVI (MARQUES, 2003).

No rol dos objetivos fixados nos seus estatutos (AMAVI, 2004a), estão contemplados: (i) a ampliação e o fortalecimento da capacidade administrativa, econômica e social dos municípios, prestando-lhes assistência técnica; (ii) a promoção da cooperação intermunicipal

e intergovernamental; e (iii) o registro, para efeitos de lavra em benefício dos municípios associados, jazidas e recursos minerais existentes na região. De 1964 até 1975, a associação funcionou basicamente como um fórum de discussão dos prefeitos, mas em 1976 começou a contratar uma equipe técnica que hoje conta com 29 pessoas que atuam nas áreas jurídica, de engenharia, arquitetura, contabilidade, informática, topografia, economia e administração. Como todos os municípios da região da AMAVI foram emancipados e instalados a partir de 1930, eles contam com administração recente, e justamente aí está a maior contribuição da associação. Sua assessoria técnica desempenha um papel fundamental para a administração dos pequenos municípios, que geralmente não têm condições de contratar seu próprio corpo técnico.

Além de fornecer assessoria técnica, a AMAVI também coordena experiências de planejamento regional no Alto Vale. Participou da experiência de criação dos Termos de Referência para os planos microrregionais de desenvolvimento integrado, no decorrer das décadas de 1960/1970, considerada a primeira tentativa de planejamento microrregional no Estado, por iniciativa do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), e depois da SUDESUL, nos estados da região Sul. Posteriormente, já na década de 1990, participou do PBDR e do PBDEE. Foi responsável pela elaboração dos planos diretores dos municípios de Ibirama, Lontras, Presidente Getúlio, Rio do Oeste, Rio do Sul e Salete, que foram concebidos a partir de uma metodologia participativa. Em 2001, elaborou, em conjunto com outras instituições sociais, o projeto de revitalização da Estrada de Ferro Santa Catarina, Tremtur (AMAVI, 2000), e atualmente desenvolve um projeto de Plano Diretor Regional Participativo. Tanto o Tremtur quanto o Plano Diretor Regional Participativo (AMAVI, 2005) empregam metodologias participativas de planejamento.

Em maior ou menor grau, desde a década de 1960, as associações de municípios têm se envolvido com experiências de planejamento de Santa Catarina. Todavia, os planos regionais realizados por iniciativa do governo federal e estadual sofrem com a descontinuidade das gestões governamentais e com a fragmentação de iniciativas. Nesse sentido, nas dinâmicas de planejamento regional coexistem quatro recortes espaciais distintos: as associações de municípios, os comitês de bacia, as regiões metropolitanas e as SDR. Este padrão de atuação *em mosaico* tem prejudicado a busca de enfrentamento dos problemas estruturais da população catarinense.

1.2 ENFOQUE ANALÍTICO: PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

A preocupação com o planejamento esteve presente na maior parte das trajetórias dos países socialistas e dos países capitalistas centrais e periféricos. Na União Soviética, o esforço voltado para a superação da economia capitalista de mercado foi planejado de forma rígida e centralizada. Já nos países capitalistas centrais, de economia de mercado, durante muito tempo o planejamento era percebido como um instrumento intrínseco ao ideário socialista, e neste sentido como a antítese da democracia, do pluralismo e da liberdade individual. A Escola Clássica afirmava que os instrumentos de mercado, operando como reguladores dos eventos político-econômicos poderiam em princípio promover a harmonia entre os interesses individuais pela intercessão da *mão invisível* sugerida por Adam Smith (GALBRAITH, 1980).

Apesar da presença do planejamento nos Estados Unidos, no cenário conturbado dos anos 1930, este ganhou força nos demais países capitalistas centrais principalmente depois da Segunda Guerra Mundial. Nos países capitalistas periféricos, as primeiras experiências de planejamento surgiram também após a Segunda Guerra Mundial, no contexto do declínio do colonialismo e dos incentivos concedidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Acreditava-se então que a arrancada desses países rumo ao desenvolvimento no *estilo ocidental* dependeria fundamentalmente de sistemas de planejamento corretamente geridos. “Quando utilizado no Terceiro Mundo, o planejamento não só levou consigo essa bagagem histórica, mas também contribuiu profundamente para aquela configuração econômica e cultural que hoje descrevemos como subdesenvolvimento” (ESCOBAR, 2000, p. 21).

A revisão de literatura revela a existência de vários enfoques analíticos do processo de planejamento. Mas dois deles destacam-se como balizadores da discussão atual e serão brevemente considerados a seguir: o planejamento racional compreensivo e o planejamento incremental.

O *planejamento racional compreensivo* está ligado à tradição do racionalismo filosófico, que teve grande impulso a partir da Revolução Industrial (LOPES, 1990). É conhecido também como totalizador racional, ortodoxo, sinótico (BRAYBROOKE; LINDBLOM, 1972). Ele tem como características principais a busca de objetividade, ou seja, a definição de metas claramente formuladas, o mapeamento dos possíveis cursos de ação tendo em vista a redução das margens de incerteza, o monitoramento permanente e o controle rigoroso de todas as atividades (GRABOW; RESKIN, 1976). Em síntese, uma ação controlada e calculada que cria ordem e certeza (VAN GUNSTEREN, 1976).

Por operar com base numa visão determinista, sua concepção do processo de tomada de decisão tem sido objeto de inúmeras críticas (MELO, 2001). Segundo Braybrooke e Lindblom (1972), por exemplo, o modelo racional compreensivo falha em não levar em conta adequadamente as limitações humanas para resolver problemas complexos, as carências de informação no momento das tomadas de decisão, os custos das análises e a imbricação de fatos e sistemas de valores nas dinâmicas de elaboração de políticas públicas, entre outras limitações.

O segundo enfoque mais debatido é o incrementalismo disjunto, também conhecido como PMA (*Partisan Mutual Adjustment* – Ajuste mútuo entre partes) ou incrementalismo marginal, cujo principal precursor é C. Lindblom. Esse enfoque surgiu, segundo Lopes (1990), sob a influência da teoria microeconômica. Ao passo que a teoria microeconômica repousa em modelos de preferências individuais, à luz da noção de utilidade, o incrementalismo disjunto assenta-se em modelos voltados para tomadas de decisão em grupo, em sintonia com o ideal da *welfare society*. Segundo Dagnino et al (2002), o incrementalismo disjunto, em vez de construir a análise de baixo para cima (“método da raiz”), parte da situação, buscando alterá-la incrementalmente (“método dos galhos”). Na opinião de Bustelo (1982), seus adeptos pressupõem que, diante de determinada situação, os decisores devem se limitar a perseguir apenas mudanças incrementais.

O enfoque racional compreensivo (centralizador e determinista) e o incrementalismo disjunto (fragmentado) serão considerados neste trabalho como as duas dimensões possíveis da *concepção tradicional de planejamento*, que deve ser claramente distinguida da concepção de planejamento sistêmico. Este último tornou-se visível como expressão da busca de enfrentamento da problemática socioambiental e representa uma crítica radical ao *mainstream* da teoria econômica. Na opinião de Gligo (1986), dentre outros adeptos da ecologia política do início dos anos 1970, o mercado não é um mecanismo adequado para fazer frente aos custos ao mesmo tempo ecológicos e sociais das estratégias convencionais de desenvolvimento (identificado com a busca unidimensional de crescimento econômico). Além disso, as prioridades dos países capitalistas periféricos são muito diferentes daquelas que precisam ser assumidas pelos países capitalistas centrais. Face às características específicas da crise global, o planejamento de longo prazo deveria ser assumido como um ponto de referência essencial no desenho de novos projetos de sociedade nos dois hemisférios.

Em síntese, desde meados da década de 1970, o enfoque sistêmico começou a ser utilizado na elaboração de um conceito alternativo de desenvolvimento. Para essa mudança de perspectiva contribuiu decisivamente a reunião da Organização de Cooperação e de

Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a previsão e o planejamento de longo prazo em Bellagio, na Itália em 1968 (JANTSCH, 1969) e a publicação do célebre relatório sobre os limites do crescimento material preparado pelo *Massachusetts Institute of Technology*. A aplicação de modelos sistêmicos passou a fazer parte do arsenal de ferramentas utilizado nos sistemas de planejamento e influenciou a elaboração de um roteiro metodológico para experimentações com um novo enfoque de desenvolvimento - o chamado ecodesenvolvimento (GODARD; SACHS, 1975).

O debate sobre o tema complexificou-se sobremaneira desde a primeira reunião promovida pela ONU sobre o meio ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972. Em 1983, foi criada pela ONU a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente, que produziu (em 1987) o relatório *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como *Relatório Brundtland*. Mais do que um rigoroso balanço da situação social e ambiental do planeta, esse texto tornou-se uma espécie de *manifesto para um desenvolvimento sustentável*. Ele preconiza a satisfação das necessidades da geração atual, levando em conta as gerações futuras (CMMAD, 1988). Nesse relatório estão expressos os objetivos gerais, mas não os meios concretos para alcançá-los (TONNEAU, 2004).

Ainda no transcurso dos anos 1980 e 1990, no processo de elaboração gradual do enfoque de ecodesenvolvimento, novas linhas de aprofundamento conceitual-teórico passam a ser absorvidas. Por um lado, as pesquisas relacionadas à temática dos *modos de apropriação e de gestão de recursos naturais de uso comum* (VIEIRA; WEBER, 1997). Por outro, as pesquisas relacionadas às noções de *patrimônio* e de *gestão patrimonial* (MONTGOLFIER; NATALI, 1997). Ambas sugerem a preocupação com a operacionalização de novos procedimentos de gestão dos recursos e dos meios naturais e com o processo de negociação envolvendo uma grande diversidade de atores sociais. Finalmente, devem ser mencionadas também as pesquisas relacionadas aos conceitos de *território* e *desenvolvimento territorial* (CAZELLA; VIEIRA, 2004). Atualmente, uma forma inovadora de acomodar essas três linhas de aprofundamento tem sido expressa mediante o conceito de *desenvolvimento territorial sustentável*. Segundo Vieira e Ribeiro (2006, p. 6), essas três linhas teóricas “refletem o esforço de aprofundamento das pesquisas que visam dotar o enfoque de ecodesenvolvimento de fundamentos científicos e éticos cada vez mais sólidos e consistentes”.

Fruto dessas contribuições, a proposta do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável envolve a implementação de processos participativos que, por sua vez, pressupõem um novo estilo de descentralização político-administrativa, de tal forma que os

atores locais possam realmente intervir nos processos de formulação e execução do planejamento. A integração da participação autêntica dos atores locais, ao lado dos atores governamentais, norteia a dinâmica dos processos que têm sido rotulados de *co-gestão adaptativa* (FEENY et al., 2001; BERKES, 2005).

A base desse novo estilo de planejamento é a explicitação dos valores e preferências dos grupos sociais. Ele não pretende ser o atributo de técnicos, mas o instrumento de que um povo se vale para pensar e realizar seu futuro (GODARD; SACHS, 1975). Ao mesmo tempo, o planejamento não revela uma concepção ingênua de unanimidade nas percepções e atitudes dos vários atores sociais envolvidos nos processos decisórios. Na realidade, ele faz da análise dos conflitos de valores e interesses um dos elementos centrais para localizar as zonas de consenso possíveis e as zonas de conflitos irreduzíveis.

À luz desse enfoque, os planejadores devem encorajar iniciativas na esfera local, mas sempre levando em conta as conexões institucionais com outras escalas de gestão e assumindo um horizonte de longo prazo. Como sugere Sachs (1986), cabe ao planejador, basicamente, compatibilizar interesses socioeconômicos, ecológicos e culturais diferenciados, definindo e dotando de legitimidade uma estratégia de desenvolvimento capaz de levar em conta os princípios éticos da solidariedade sincrônica (com os contemporâneos) e diacrônica (com as gerações futuras).

1.3 QUESTÕES NORTEADORAS

Os princípios básicos da proposta do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável, assim caracterizados, foram assumidos como eixo-norteador do trabalho, que buscou elucidar em que medida a atuação da AMAVI tem contribuído para o fortalecimento do planejamento do desenvolvimento regional e urbano em Santa Catarina e no Brasil.

Mais especificamente, a dissertação oferece subsídios para a busca de respostas às seguintes questões:

- 1) De que maneira as associações de municípios vêm se inserindo na dinâmica dos sistemas federal e estadual de planejamento?
- 2) De que maneira a AMAVI tem atuado como espaço de planejamento do desenvolvimento da região do Alto Vale do Itajaí?

- 3) Quais são os cenários possíveis de mudança no perfil de atuação da AMAVI daqui em diante?

1.4 PRESSUPOSTOS

O enfoque do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável coloca em primeiro plano a busca de integração das várias dimensões do fenômeno do desenvolvimento, a adoção de um horizonte de longo prazo, a descentralização e a participação autêntica. Observando-se o cenário brasileiro e catarinense, percebe-se que as associações de municípios, em particular a AMAVI, longe de serem avaliadas como uma solução milagrosa, fazem parte da crise de regulação social. Nesse sentido, a pesquisa efetuada partiu do pressuposto de que a AMAVI num certo sentido vem reproduzindo os dilemas do sistema federal e estadual de planejamento, identificados aqui com o *enfoque convencional de planejamento*. Como já foi indicado acima, este último prioriza o crescimento econômico de curto e médio prazo, apresenta dificuldades no tratamento das desigualdades regionais e urbanas e na incorporação da dimensão socioambiental. Além disso, é centralizador e permanece desarticulado das singularidades características dos contextos locais ou comunitários.

Os problemas que as associações enfrentam no planejamento do desenvolvimento também estão ligados, em grande medida, a uma articulação deficiente dos vários níveis de planejamento. Muitas iniciativas, gestadas na própria região, esbarram em sua não-legitimação em outros níveis escalares, em função da força de inércia de uma cultura política ainda muito marcada pelo autoritarismo. O planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável, além das características já mencionadas, pressupõe as interações transescalares, baseadas em sistemas abertos que se integrariam de “cima para baixo” e, ao mesmo tempo, de “baixo para cima”.

1.5 OBJETIVOS

A presente dissertação teve por objetivo analisar a atuação da AMAVI na dinâmica do desenvolvimento regional e urbano em Santa Catarina, com base no referencial teórico e normativo do Desenvolvimento Territorial Sustentável.

Nos objetivos específicos destacam-se:

- Sintetizar literatura pertinente sobre o tema;
- Recuperar a história do planejamento federal, estadual e regional e as relações entre eles;
- Descrever a trajetória da AMAVI;
- Compreender a atuação das associações de municípios, em particular, da AMAVI, em relação ao sistema federal e estadual de planejamento; e
- Analisar o sistema de planejamento prospectivamente.

1.6 JUSTIFICATIVA

Este estudo insere-se na área de concentração de pesquisas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, do curso de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Além disso, sua execução foi realizada no âmbito de um projeto integrado e interinstitucional franco-brasileiro, intitulado “Desenvolvimento Territorial Sustentável: diagnóstico de potencialidades e obstáculos em zonas rurais do estado da Paraíba e de Santa Catarina” e apoiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Comitê Francês de Avaliação da Cooperação Universitária com o Brasil (COFECUB). Deste projeto participam professores, graduandos de Agronomia e pós-graduandos de Gestão de Agroecossistemas e Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. O projeto envolve pesquisadores brasileiros, vinculados à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), e franceses, vinculados à Universidade de Tour, ao *Institut de Géographie Alpine da Universidade de Grenoble* e ao *Centre de Coopération Internationale em Recherche Agronomique pour le Développement* (CIRAD). O projeto tem como objetivo principal resgatar a existência de experiências sintonizadas com os princípios do desenvolvimento territorial sustentável em curso em regiões selecionadas dos estados de Santa Catarina e da Paraíba, avaliando comparativamente seus trunfos e fragilidades, suas oportunidades e ameaças tendo em vista a dinamização e a integração progressiva dessas iniciativas.

Em 2004 foi realizado um diagnóstico preliminar cruzando dados político-institucionais, socioeconômicos e técnicos, ecológicos, culturais e espaciais. A meta era identificar as experiências mais promissoras visando a maturação progressiva da metodologia a ser utilizada. Nesse diagnóstico, a região do Alto Vale surgiu como uma possibilidade, a partir da observação dos seus indicadores de dinamismo político-institucional,

socioeconômico e técnico, cultural e de conservação ambiental. Como o projeto conta com uma equipe interdisciplinar, a região em pauta vem sendo alvo de três estudos integrados: duas teses e uma dissertação. As duas teses referem-se ao ecoturismo (INÁCIO, 2007) e à dinâmica do setor industrial (MENEZES, 2006); e nesta dissertação o foco recaiu na busca de subsídios para o redirecionamento do sistema de planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

A compilação teórica sobre o planejamento convencional e o planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável contribui para a discussão da teoria do planejamento tão incipiente no Brasil. Outra contribuição consiste no esforço de fazer confluir as linhas teóricas dos modos de apropriação, gestão e uso comum de recursos naturais, dos estudos sobre patrimônio e gestão patrimonial e das pesquisas sobre desenvolvimento territorial. E também o esforço de aprofundar o tema do planejamento no âmbito do modelo de análise do projeto mais amplo no qual esta dissertação se inscreve.

O estudo de caso justifica-se por ser a AMAVI uma instituição que atua há quarenta anos no Alto Vale e tem sua trajetória ligada a várias experiências de planejamento regional e urbano. Num país marcado por uma impressionante dívida social e ecológica, torna-se legítima a preocupação com o estudo de instituições intermediárias, situadas entre o nível local e o nível estadual, face à necessidade de se perceber melhor “como” e “por que” as coletividades territoriais estão inseridas na persistência desse cenário de *mau desenvolvimento* - nos termos eloqüentes de Ignacy Sachs (2004).

A análise da atuação da AMAVI com base no planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável colabora para a reflexão sobre o papel das associações de municípios na dinâmica do planejamento regional e urbano de Santa Catarina. O estudo oferece elementos para uma discussão sobre a situação atual e futura do sistema catarinense de planejamento. O resgate da trajetória da AMAVI e a análise de sua participação no projeto de revitalização da Estrada de Ferro Santa Catarina e no Plano Diretor Regional Participativo contribuem para lançar um olhar crítico sobre a sua atuação e também para o conhecimento da comunidade regional. A análise prospectiva propicia uma visualização de cenários futuros e a reflexão sobre as dinâmicas sistêmicas do planejamento.

1.7 METODOLOGIA

A metodologia utilizada baseou-se no modelo de análise que norteou a construção do projeto interinstitucional mencionado acima. O projeto, em Santa Catarina, conta com três *regiões laboratório*: o Planalto Serrano, a Zona Costeira Centro Sul e o Alto Vale do Itajaí. No Alto Vale do Itajaí estão sendo realizados três estudos: esta dissertação, um estudo sobre ecoturismo (INÁCIO, 2007) e outro sobre o setor industrial de confecção (MENEZES, 2006).

O modelo de análise utilizado pelo projeto seleciona dois componentes importantes na elucidação das dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável: a recuperação da trajetória de desenvolvimento local/regional e a análise do “jogo dos atores” (CAZELLA; VIEIRA, 2004). O primeiro instrumento alimentou a compreensão do estágio atual de desenvolvimento da região em estudo e o segundo favoreceu o entendimento da posição - ou dos padrões de racionalidade - dos atores no cenário atual e as perspectivas futuras. Segundo Godet (1988, p.156), “as variáveis são como instrumentos nas mãos dos atores”. Em última instância, as relações de poder manipulam as variáveis fundamentais a serem levadas em conta no esforço de planejamento e gestão.

O referencial teórico do desenvolvimento territorial sustentável e o estudo de caso em Santa Catarina constituíram o ponto de partida desta dissertação. Esta envolveu um aprofundamento da leitura sobre o planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável e um estudo do sistema de planejamento com ênfase na AMAVI. A síntese da pesquisa está resumida na Figura 1.

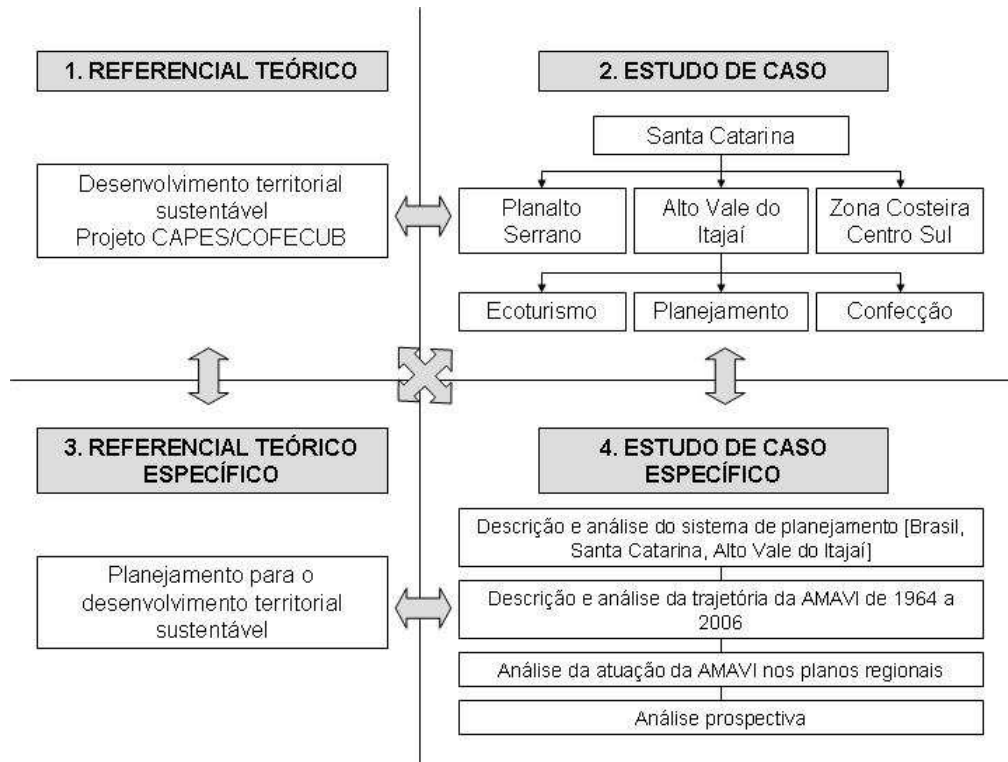


Figura 1 – Síntese da pesquisa

Fonte: Elaborada pela autora.

Os dois quadrantes superiores correspondem ao projeto interinstitucional (um esforço que reúne todo o grupo de pesquisa) e os dois quadrantes inferiores, a esta dissertação. Existe uma inter-relação entre todos os quadrantes, demonstrando que o projeto interinstitucional contribuiu para este trabalho e, ao mesmo tempo, este trabalho e o referencial do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável contribuem também para o projeto.

Para orientar a execução dessa dissertação, além da elaboração do referencial teórico geral e específico (quadrantes 1 e 3), a mesma foi dividida em quatro etapas (quadrante 4, relacionado ao quadrante 2), contemplando as operações de coleta de dados e de análise de dados (primários e secundários).

1ª. Etapa: Descrição e análise do sistema de planejamento – a AMAVI como um subsistema

Nesta primeira etapa, efetuou-se uma descrição e análise do sistema de planejamento brasileiro e catarinense, identificando-se, a partir de fontes secundárias², aspectos relacionados ao planejamento convencional e aspectos orientados ao planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

O associativismo intermunicipal em Santa Catarina representa uma forma de interação regional, e sua existência deve-se tanto a fatores locais quanto externos. Do ponto de vista sistêmico, as associações de municípios podem ser consideradas um subsistema do sistema nacional e estadual, o que “pressupõe tanto a independência das suas articulações locais quanto a dependência diante das articulações extralocais” (CASTRO, 1992, p. 41).

Empreender a descrição e a análise do sistema de planejamento nacional e estadual apresentou vantagens relacionadas à compreensão das implicações do sistema maior para o subsistema. No entanto, considerando-se o objetivo geral deste trabalho, priorizou-se a descrição e análise do subsistema em relação ao sistema mais amplo, e não necessariamente uma análise detalhada de sua relação com outros subsistemas.

2ª. Etapa: Descrição e análise da trajetória da AMAVI (1964-2006)

O levantamento de dados primários (entrevistas) e secundários (documentos) auxiliou na descrição e na análise da trajetória da AMAVI (1964-2006). Toda a etapa de coleta de dados sobre a trajetória da AMAVI baseou-se principalmente nos dados secundários (documentos), e complementarmente recorreu-se a dados primários (entrevistas). A pesquisa documental foi baseada na leitura de atas, relatórios de atividades, projetos e planejamentos estratégicos.

Para cobrir os primeiros anos de funcionamento da AMAVI, foram realizadas entrevistas com seus fundadores – Eugênio Nardelli, Aloísio Beckhauser, Moacir Bertolli –, (Apêndice A) com o objetivo de perceber a motivação relacionada a sua fundação e atuação nos primeiros anos.

De 1964 a 1974, as informações foram extraídas das atas das reuniões. De 1975 a 2006, as informações foram extraídas dos relatórios anuais de atividades. Foi realizada uma entrevista com Eládio Tambosi, secretário executivo da AMAVI durante 31 anos, com o objetivo de periodicizar a história da associação, complementar e confirmar dados levantados pelas fontes secundárias (Apêndice B).

² No que diz respeito ao planejamento catarinense, foram feitas consultas a dados secundários no Arquivo Histórico de Santa Catarina, em Florianópolis.

Na descrição e análise do caso da AMAVI entende-se que o “jogo de atores”, seus interesses, alianças e acordos políticos são expressos nos documentos consultados: atas, relatórios de atividades, projetos e planos. Nesse sentido, levou-se em conta que priorizar os dados secundários implica a análise do que está documentado, e que nem sempre representa todo o processo “real”.

3ª. Etapa: Análise da atuação da AMAVI nos planos regionais

A metodologia utilizada levou em conta a necessidade de se analisar os “planos” que constituem um estágio do processo de planejamento - simultaneamente informativo (diagnóstico), indicativo (remédio) e diretivo (fins e meios) (GODET, 1998). Para tanto, foram selecionados o Projeto Tremtur e o Plano Regional Diretor Participativo.

4ª. Etapa: Análise prospectiva

A análise prospectiva, segundo Godet (1988), conduz a uma visão panorâmica de futuros possíveis, consubstanciada na forma de cenários. É uma maneira de pensar que ilumina a ação do presente, considerando-se futuros possíveis. Se alguns tomam o futuro como único e certo (Figura 2), os partidários da prospectiva destacam a imprevisibilidade congênita da dinâmica de sistemas complexos (Figura 3).

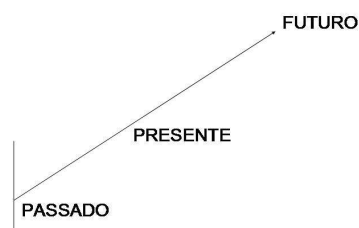


Figura 2 – O futuro é único e certo

Fonte: Adaptado de Godet (1988).

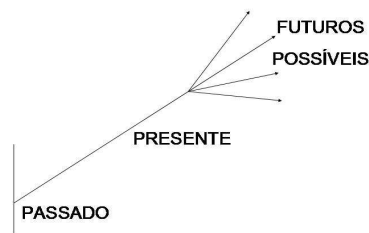


Figura 3 – O futuro é múltiplo e incerto

Fonte: Adaptado de Godet (1988).

Para Godet (2001), quatro atitudes são possíveis face ao futuro:

- o avestruz passivo que sofre a mudança;
- o bombeiro reativo que, percebendo o fogo, combate-o;
- o segurador pré-ativo, que se prepara para as mudanças previsíveis, porque sabe que o custo da reparação é maior do que o da prevenção; e
- o conspirador pró-ativo, que provoca as mudanças desejáveis.

Segundo Godet (2001), deve-se a Hasan Ozbekhan a paternidade dos conceitos de pré-atividade e pró-atividade, cuja integração define o conteúdo da prospectiva.

Ponto importante da análise prospectiva é relacionar o global com o local. Segundo Gropp (s.d., p. 6), “o olhar para ‘fora’ e para o ‘amplo’ facilita não apenas situar a questão em um cenário ampliado como também retirar o foco dos limites do ‘local’ como ponto de partida para o conhecimento da realidade”.

“Assim, mesmo sendo uma representação parcial e imperfeita do futuro, o cenário, entendido como instrumento de apoio à decisão, precisa abranger as principais dimensões relevantes do problema” (WRIGHT; SPERS, 2006, p. 2).

A prospectiva, mediante cenários e a literatura consultada (GODET, 1998; 2001; RATTNER, 1973; 2004; WRIGHT; SPERS, 2006), pode ser composta por:

- Um cenário mais provável, que considera as forças do passado atuando como no passado;
- Um ou dois cenários exploratórios contrastados, nos quais os temas ou eventos marcantes determinam o ambiente futuro; e
- Um cenário normativo, que mostra o futuro desejável.

Ideal para a construção dos cenários seria um processo participativo, que envolvesse múltiplos atores sociais. Em decorrência dos limites do trabalho, buscou-se a configuração de cenários com base num conjunto de dados primários e secundários. A generalização do caso

das associações de municípios levou em conta a realização de três entrevistas, a saber, com os secretários executivos Célio Bernardino da AMFRI, José Rafael da AMMVI³ e Miguel Faraco da GRANFPOLIS (Apêndice C). O objetivo era conhecer o trabalho dessas associações, perceber tendências e elaborar cenários desejados para o futuro. A entrevista realizada com Eládio Tambosi, da AMAVI, foi também incluída nessa etapa. A idéia inicial era entrevistar os secretários executivos das associações do Vale do Itajaí e o secretário executivo da FECAM, Celso Vendana. Por problemas de agenda, a FECAM sugeriu a entrevista com Miguel Faraco, que desempenhou tal função durante muitos anos.

Tomando-se como base as informações primárias e secundárias, foram construídos cenários, em que se utilizou o método dedutivo, que vai do geral para o particular (BUARQUE, 2003). Foram elaborados dois cenários: um de continuidade ou mais provável e outro normativo, e ambos abordaram a interação sistêmica do planejamento regional e urbano e o caso da AMAVI.

1.8 ESTRUTURA DO TRABALHO

Além desta introdução, a presente dissertação ainda apresenta quatro capítulos. O capítulo 2 trata do referencial analítico. Aborda, num primeiro momento, o conceito de desenvolvimento territorial sustentável; em seguida, a elaboração progressiva do conceito de planejamento, além da proposta de um novo estilo de planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

O capítulo 3 aborda a experiência brasileira e catarinense de planejamento do desenvolvimento, e tem como horizonte o enfoque de planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

O capítulo 4 trata do caso específico da AMAVI e da sua atuação no planejamento do desenvolvimento regional em Santa Catarina. Além de uma caracterização do Alto Vale do Itajaí (região da AMAVI), da trajetória da AMAVI e do surgimento de dois projetos inovadores (a revitalização da Estrada de Ferro Santa Catarina e o Plano Diretor Regional Participativo), o capítulo contém os resultados da análise prospectiva.

Finalmente, no capítulo 5 são apresentadas as considerações finais do estudo realizado.

³ A entrevista com José Rafael contou com a presença de Carla Tomaselli, que está realizando um estudo sobre a AMMVI e é mestranda em Desenvolvimento Regional pela FURB, orientada do Prof. Dr. Ivo Marcos Theis.

2 PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS

Para encarar o futuro com clareza, deve-se abrir mão tanto do otimismo como do pessimismo e colocar toda a esperança no ser humano, e não a confiança nos instrumentos (ILLICH, 1998, p.99).

No papel todos os planos são mais ou menos bons, porém, a realidade tem mostrado a sua irresistível vocação para desviar os papéis e rasgar os planos (SARAMAGO, 2003, p.227).

O propósito deste capítulo é apresentar os pontos de referência conceituais e teóricos utilizados no desenvolvimento da pesquisa. Inicialmente, a ênfase recai na elucidação do conceito de *desenvolvimento territorial sustentável*. Como já foi salientado antes, ele pode ser entendido como uma versão atualizada do enfoque clássico de ecodesenvolvimento. Os conceitos de território e de região, por sua vez, são importantes na reflexão sobre a dimensão político-espacial do desenvolvimento. A referência à literatura sobre a teoria dos recursos naturais de uso comum contribui para uma reflexão sobre a importância de se levar devidamente em conta as *conexões institucionais transescalares* à luz da problemática socioambiental contemporânea (BERKES, 2005). Pois parece pouco provável colocar em prática outro estilo de desenvolvimento sem que se promova ao mesmo tempo uma integração mais efetiva de todas as escalas territoriais - nacional, estadual, regional e local. A confluência desses estudos agrega valor e mais consistência ao enfoque do desenvolvimento territorial sustentável, tanto do ponto de vista teórico quanto ético-político.

Na seqüência, aborda-se a construção histórica da noção e das práticas de planejamento. Convém ressaltar que essa construção histórica não se dá de maneira linear e de forma padronizada em todos os lugares⁴. Pretende-se assinalar, cursivamente, alguns marcos históricos que indicam as principais mudanças que ocorreram ao longo do processo civilizatório, no que diz respeito à instituição de sistemas de planejamento, visando ressaltar o déficit atual em termos de um sistema ao mesmo tempo integrado, participativo e de longo prazo.

⁴ Clastres (1978) questiona as tipologias evolutivas, no que tange às sociedades primitivas: do nomadismo à sedentarização, depois, o surgimento das cidades, e assim por diante. Para ele, uma economia de caça, pesca e coleta não exige um modo de vida nômade. O fato de não praticar a agricultura não demonstra atraso, e sim a não-necessidade. A história demonstra isso, com o exemplo dos povos americanos, que com o contato técnico (cavalo e armas de fogo) trocaram a agricultura pela caça, subvertendo a idéia de que a caça evoluiria para a agricultura.

Embora se reconheça a heterogeneidade do sistema internacional, bem como a margem de arbitrariedade subjacente a todo procedimento de classificação, a partir do tipo de planejamento adotado podem ser identificados (i) países capitalistas centrais, que correspondem às nações usualmente designadas como desenvolvidas e têm no G7 seu epicentro; (ii) países capitalistas periféricos, referentes às nações geralmente chamadas de subdesenvolvidas e que apresentam indicadores socioeconômicos desvantajosos em relação aos primeiros; e (iii) países socialistas, que organizaram suas economias com base na propriedade estatal dos meios de produção.

Em seguida, são apresentados os enfoques teóricos do fenômeno do planejamento considerados balizadores de toda a discussão atual sobre o tema, a saber, o planejamento racional compreensivo e o planejamento incremental. As principais características, seus avanços e suas limitações são destacados. Certamente o leque de enfoques de planejamento não se restringe apenas àqueles relacionados neste capítulo. Porém, a literatura que lida com a temática do planejamento menciona o planejamento racional compreensivo, o planejamento incremental ou ambos, a ponto de serem considerados ainda hoje como os principais "paradigmas" de planejamento (BUSTELO, 1982; CONTRERAS, 1998; DAGNINO et al, 2002; GRABOW; HESKIN, 1976; GROSS, 1982; MELO, 1982 e 2001; OZBEKHAN, 1971; VAN GUNSTEREN, 1976).

Destaca-se então a crítica ao planejamento convencional, entendido a partir das experiências históricas e teóricas de planejamento apresentadas. Incorpora-se à discussão a emergência da crise socioambiental e suas repercussões na teoria do planejamento. Essa nova problemática expõe os limites das concepções de desenvolvimento, que se mostram insensíveis às atuais evidências dos impactos negativos causados pelas ações humanas no meio ambiente em escala planetária. Em consequência, intensifica-se o questionamento dos enfoques convencionais, resultando na proposição de alternativas. O conceito de ecodesenvolvimento designa neste sentido um novo estilo de desenvolvimento e de planejamento. Trata-se de uma nova forma de pensar a dinâmica da adaptação das sociedades ao meio biofísico e, ao mesmo tempo, de agir com base numa atitude preventivo-proativa, internalizando a dimensão do longo prazo⁵.

⁵ Aqui convém esclarecer que o que se entende por longo prazo são 15, 20 ou mais anos, por curto prazo o período compreendido pelo ano fiscal ou gregoriano e o médio prazo por mais ou menos 5 anos (TINBERGEN, 1975).

2.1 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

A construção do enfoque do desenvolvimento territorial sustentável faz parte da tomada de consciência da questão do meio ambiente⁶, entendida como um problema ao mesmo tempo social e científico no final dos anos 1960. Essa problemática emerge em consequência dos macro-problemas ocasionados pela dinâmica da modernização, configurando as modernas sociedades industriais. Os novos desafios a serem enfrentados foram relacionados a dominância dos estilos de desenvolvimento prevaletentes ao longo do século passado. A problemática ambiental está relacionada, portanto, a evidências empíricas, que refletem “a percepção de que o volume de impactos destrutivos gerados pela ação antrópica sobre os ecossistemas tem se amplificado a ponto de ameaçar diretamente as condições de sobrevivência da espécie num horizonte de longo prazo” (VIEIRA, 1992, p. 4).

A origem científica da questão ambiental é mais antiga. Segundo Jollivet e Pavé (1997) provêm do esforço de apreensão da natureza, do “meio natural”, da identificação e do estudo de seus elementos componentes. Porém, foi a partir da origem social da questão do meio ambiente que, no início dos anos 1970, ocorreu a elaboração de relatórios e encontros para discussão do tema: O Clube de Roma e a Conferência de Estocolmo, em 1972; a Declaração de Cocoyoc, em 1974; o Relatório da Fundação Dag-Hammarskjöld, em 1975; o Relatório Brundtland, em 1987, e a Rio-92.

Se a pesquisa científica faz parte do processo no qual a sociedade elabora suas relações com a natureza e as coloca em prática (JOLLIVET; PAVÉ, 1997), a partir da emergência da questão do meio ambiente, intensifica-se a reflexão sobre a ciência e as relações sociedade-natureza estabelecidas. “A crise civilizatória manifesta-se também como crise de conhecimento, da estratégia epistemológica e da apropriação dos saberes” (RATTNER, 2005, p. 3).

A problemática socioambiental é multidimensional, configurando um desafio que os especialistas manejando conhecimentos compartimentalizados não estão habituados a lidar. O

⁶ O meio ambiente é aqui entendido como “o conjunto de meios naturais ou artificializados da ecosfera onde o homem se instalou e que ele explora, que ele administra, bem como o conjunto dos meios não submetidos à ação antrópica e que são necessários a sua sobrevivência” (JOLLIVET; PAVÉ, 1997, p. 63).

tratamento da problemática socioambiental exige a integração interdisciplinar, por meio da adoção do novo paradigma sistêmico⁷ (JANTSCH, 1995; PASSET, 1992; VIEIRA, 2005).

2.1.1 Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável

O termo ecodesenvolvimento foi mencionado pela primeira vez em 1973, por Maurice Strong, por ocasião da primeira reunião do Programa das Nações Unidas para o Ambiente. A intenção era delinear um estilo alternativo de desenvolvimento adaptado, sobretudo às áreas rurais do Terceiro Mundo (SACHS, 1986). Em 1974, Ignacy Sachs retomou o conceito, ampliando seu significado e sua abrangência territorial. O importante para os interpretes do ecodesenvolvimento é agir sobre as causas estruturais da problemática socioambiental, e não sobre alguns dos seus sintomas isolados. Seus pressupostos normativos enfatizam: (i) a prioridade ao alcance das finalidades sociais, o que exige a superação do reducionismo econômico; (ii) a prudência ecológica, pressupondo o abandono da plataforma ética baseada na ideologia do domínio do homem sobre a natureza; (iii) a *self-reliance* (no sentido de autoconfiança ou autodeterminação) e a participação, que indicam a necessidade do envolvimento de indivíduos e grupos na definição de metas estratégicas e dos meios necessários ao seu alcance; e (iv) o reenquadramento do papel da economia e a reavaliação de seus indicadores usuais (VIEIRA, 2005).

Com base na crítica ao modelo hegemônico de desenvolvimento, novos termos foram cunhados, na tentativa de tornar o conceito de ecodesenvolvimento mais operacional. O próprio conceito foi utilizado durante certo tempo e depois abandonado, em função de suas conotações excessivamente radicais ao contexto geopolítico vigente na década de 1970 (TOUNNEAU, 2004). Segundo Vieira (1997), outros termos passaram a ser estimulados desde então pelas agências internacionais: um outro desenvolvimento (BIROU; HENRY, 1987; FUNDAÇÃO DAG HAMMARSKJÖLD, 1975), desenvolvimento local endógeno (CIRED), desenvolvimento sustentável (WCED) e desenvolvimento durável (PASSET, 1992; GOUTTBEL, 2003).

Existe atualmente aparente consenso na utilização do termo *desenvolvimento sustentável*: governos, universidades, partidos políticos, agências multilaterais e empresas

⁷ Enquanto o paradigma tradicional baseia-se nos princípios da simplicidade, da estabilidade e da objetividade, o paradigma sistêmico tem como princípios a complexidade, a instabilidade e a intersubjetividade (VASCONCELLOS, 2002). O paradigma sistêmico identifica-se com o paradigma da complexidade (MORIN, 2002) e com a proposta construtivista (GARCÍA, 2002).

utilizam o termo em seus projetos de desenvolvimento. Como já foi mencionado, este termo está associado à publicação do relatório intitulado *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como Relatório Brundtland, em 1987. Ele enfatiza a necessidade de se colocar no primeiro plano, a satisfação das necessidades da geração atual sem desconsiderar as gerações futuras (CMMAD, 1988). Segundo Tonneau (2004, p. 86), “menos definido, o conceito [de desenvolvimento sustentável] permitiu um consenso sobre os objetivos sem que os meios fossem definidos. Era mais uma utopia. Os caminhos para este estado não eram definidos. Esta característica explica o seu sucesso”.

No entanto, para além do aparente consenso, existem diferentes percepções sobre o sentido do conceito de desenvolvimento sustentável (RATTNER, 2004; TONNEAU, 2004). Segundo Cazella (2002, p. 8), ele é “suficientemente amplo para acolher tanto os adeptos de uma abordagem menos restritiva do desenvolvimento, como aqueles que defendem uma conservação mais estrita da natureza”. Além dessas posições, tem-se outra, que se inscreve nas reflexões sobre o ecodesenvolvimento, para quem o desenvolvimento sustentável é uma verdadeira reflexão sobre o futuro da humanidade e do desenvolvimento (TONNEAU, 2004).

A discussão sobre o desenvolvimento sustentável deve ganhar mais força, é uma oportunidade para consolidar trabalhos antigos e abrir novos espaços para a pesquisa (TONNEAU, 2004). A sustentabilidade, “[...] ainda que não aceita por todos, tenderá a exercer uma influência poderosa na teoria e na prática social, nos anos vindouros” (RATTNER, 2004, p. 5).

2.1.2 Território e região

Cada sociedade produz seu espaço ao longo do tempo. Essa produção do espaço dá-se sobre uma base territorial, e a região constitui um nível de análise do território (CASTRO, 1992). É no nível do espaço que se colocam de maneira concreta os problemas de compatibilidade entre diferentes tipos de atividades econômicas e outros aspectos da vida social (GODARD; SACHS, 1975).

Souza (2000) constata que a origem do conceito de território está muito vinculada à ação do Estado e, por conseqüência, a um código de valores conservadores. O conceito de Estado é mais amplo do que o de Estado-nação e, o conceito de território é mais amplo do que ambos, e diz respeito a “todo espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (idem, *ibidem*, p. 11). Para o geógrafo Milton Santos (2006, p. 13), o território é “o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as

fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações de sua existência”.

A região “é uma fração estruturada do território, [...] concreta, delimitável, observável” (CASTRO, 1992, p. 32-3).

[...] a região é considerada uma entidade concreta, resultado de múltiplas determinações, ou seja, da efetivação dos mecanismos de regionalização sobre um quadro territorial já previamente ocupado, caracterizado por uma natureza já transformada, heranças culturais e materiais e determinada estrutura social e seus conflitos (CORREA, 2000, p. 45-6).

Brandão (2004) afirma que há entusiasmo pelas questões referentes ao território, todavia, existe o risco de vulgarização, pois tudo se torna assim *territorial*. Para Castro (1994, p.160), “parece que o conceito de território ampliou-se, incorporando a perspectiva do recorte também sociocultural, para substituir o conceito de região, cada vez mais incômodo e polissêmico”. A autora acredita que o conceito de região está longe de ser esgotado.

Vivemos um momento em que todos (agentes privados e públicos) “vão ao território”, no sentido de que suas estratégias são territorializadas, mas o território não é um dado ou um sítio fixado. É uma construção social conflituosa. Uma produção coletiva, dinâmica, multidimensional, com trajetória histórica em aberto. Portanto, as indagações deveriam passar por: Quais atores, agentes e sujeitos? Quais são seus interesses concretos, seus instrumentos táticos e estratégias? Atuam em que escala espacial? As determinações dos fenômenos estudados se dão em que escala espacial? Em que escala esses fenômenos se manifestam (local, metropolitana, nacional)? Onde estão os Centros de Decisão e Comando determinantes dos “fatos territoriais” sob análise? Após estes e outros questionamentos é que seriam pertinentes as questões territoriais (regionais, urbanas, rurais) (BRANDÃO, 2004, p.60).

Neste trabalho defende-se o ponto de vista segundo o qual é fundamental enfrentar o debate sobre as escalas espaciais para o entendimento da realidade e a construção de estratégias de desenvolvimento. É preciso construir o desenvolvimento em múltiplas escalas espaciais e instâncias de poder (BRANDÃO, 2004). Quando se fala na territorialidade do poder, torna-se essencial diferenciar suas características nas diferentes escalas (CASTRO, 1995).

Segundo Tonneau (2002, p.221), “para a mesma questão, várias escalas podem ser empregadas. A abordagem sistêmica permite conceber a integração ou articulação entre diferentes escalas espaciais ou territoriais com uma problemática dada”. Nesse sentido, três pressupostos podem ser estabelecidos: “1) não há escala mais ou menos válida, a realidade está contida em todas elas; 2) a escala da percepção é sempre ao nível do fenômeno percebido

e concebido; 3) [...] a escala não fragmenta o real, apenas permite sua apreensão” (CASTRO, 1995, p. 132).

Se a região é um conceito que funda uma reflexão política de base territorial, se ela coloca em jogo comunidades de interesse identificadas a uma certa área e, finalmente, se ela é sempre uma discussão entre os limites da autonomia face a um poder central, parece que estes elementos devem fazer parte desta nova definição em lugar de assumirmos de imediato uma solidariedade total com o senso comum que, neste caso da região, pode obscurecer um dado essencial: o fundamento político, de controle e gestão de um território (GOMES, 2000, p. 73).

Tendo o território como mediador privilegiado, “a região será justamente um acumulador espacial de causalidades sucessivas, perenizadas numa porção do espaço geográfico, verdadeira estrutura-sujeito na relação histórica do homem com o seu território” (CASTRO, 1994, p. 168). Entende-se assim que o estudo do território, da região e das escalas territoriais confere maior consistência ao enfoque do desenvolvimento territorial sustentável.

2.1.3 Dinâmicas institucionais do desenvolvimento

Identificadas as características que configuram o desenvolvimento sustentável e as implicações relacionadas ao território e à região, convém refletir agora sobre as dinâmicas institucionais. Castoriadis (1982), ao tratar da *instituição imaginária da sociedade*, referindo-se ao conceito de *instituição*, traz a idéia de uma sociedade instituída e, ao mesmo tempo, instituinte. Ou seja, ao abordar as dinâmicas institucionais do desenvolvimento, ele chama atenção para o fato de que as questões institucionais estão em permanente movimento.

A instauração de uma história onde a sociedade não somente se sabe, mas se faz como auto-instituinte explicitamente, implica numa destruição radical da instituição conhecida da sociedade até seus recônditos mais insuspeitados, que só pode ser como posição/criação não somente de novas instituições, mas de um novo modo de instituir-se e de uma nova relação da sociedade e dos homens com a instituição (idem, ibidem, p. 418).

Illich (1973) contribui com esta percepção ao propor uma inversão da lógica das instituições. A tese central que atravessa seu trabalho é que a maior parte da miséria produzida pelo homem é um subproduto das instituições da sociedade industrial que, em nome da eliminação da incapacidade e do sofrimento, geram mais incapacidade e sofrimento. Sua obra é provocativa e traz o questionamento a respeito da natureza tragicômica de um modelo de desenvolvimento que consome a terra e se empenha em resolver os problemas que

ele próprio cria. Em suas próprias palavras, “o dogma do crescimento acelerado justifica a sacralização da produtividade industrial à custa da convivencialidade” (ILLICH, 1976, p. 25).

Illich (1973) afirma que uma mudança de nossa sociedade dependeria da escolha entre dois tipos de instituições: um tipo dominante que ele denomina manipulativa e outro tipo denominado “convivencial”. No primeiro tipo de instituição estariam a escola, o exército, a prisão, o asilo, a Igreja, o Estado, etc. As instituições convivenciais seriam as de uso espontâneo, por exemplo, ligações telefônicas, vias postais, mercados públicos, intercâmbios, água potável, parques, calçadas, etc. Uma sociedade convivencial “é uma sociedade que oferece ao homem a possibilidade de exercer uma ação mais autônoma e mais criativa, com auxílio das ferramentas menos controláveis pelos outros” (ILLICH, 1976, p. 37).

Assim, este referencial assume a centralidade do processo de elaboração progressiva da teoria dos modos de apropriação e gestão de recursos de uso comum, que tem como um de seus principais alicerces a noção de *instituição*. Outra noção de capital relevância nesse contexto é a de *conexões institucionais transescalares* (BERKES, 2005). Essas últimas são entendidas como “algo mais do que gestão realizada em diversas escalas, isoladas umas das outras. [...] os problemas de gestão precisam ser considerados em diversas escalas simultaneamente” (idem, ibidem, 2005, p. 293).

A participação popular pressupõe redistribuição de poder do nível central para os outros níveis. É primordial reconhecer que “é no espaço do exercício do poder central que são articuladas as estruturas que poderiam favorecer o exercício efetivo da autonomia local, arbitrando os conflitos que afloram, como uma constante universal, nas conexões institucionais transescalares” (VIEIRA, 2005, p. 364).

Destaca-se também aí que “a abordagem sistêmica postula que todos os elementos influenciam e são influenciados reciprocamente” (RATTNER, 2005, p. 2). O nível local e regional pode, portanto, influenciar em algum grau os sistemas mais amplos, que acabam exercendo sobre o primeiro um leque de coações inescapáveis e oportunidades muitas vezes pouco percebidas de autodeterminação.

Em outras palavras, trata-se de identificar e analisar dinâmicas institucionais promissoras para o estabelecimento de conexões transescalares, julgadas fundamentais para se efetivar uma estratégia de desenvolvimento, ao mesmo tempo, integrada e autônoma. O nível ideal para tratamento da problemática do desenvolvimento não é claro e, em vez de procurar a escala correta, convém compreender que a dinamização das dinâmicas de desenvolvimento é um processo de natureza transescalar, que deve ser concebido em múltiplas escalas (BERKES, 2005).

2.1.4 Um enfoque em construção

A crise ambiental leva ao questionamento dos paradigmas dominantes, de planejamento e gestão do desenvolvimento. É comum associar o termo “crise” a aspectos exclusivamente negativos, contudo, é bom lembrar que a crise, além de transformar normas e padrões tradicionais, é uma forma de renovação e superação de barreiras (BERKES, 2005; RATTNER, 2005).

O enfoque de desenvolvimento territorial sustentável encontra-se ainda em construção. Segundo Cazella e Vieira (2005), desde os anos 1990, o enfoque tem sido enriquecido pela difusão de literatura sobre as dinâmicas de desenvolvimento sustentável e territorial. Nesse sentido, o conceito de *territórios sustentáveis* colabora para tornar o conceito de ecodesenvolvimento mais operacional, justificando assim, a opção pelo conceito central assumido nesse trabalho: o de *desenvolvimento territorial sustentável*.

O enfoque inter e transdisciplinar⁸ da pesquisa ambiental está se desenvolvendo e, nas últimas décadas, alimenta um novo estilo de planejamento e gestão, ao mesmo tempo integrado, preventivo e proativo (VIEIRA, 1992; 1997; 2005).

2.2 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA NOÇÃO DE PLANEJAMENTO

Uma retrospectiva sumária das experiências de planejamento pode ajudar na compreensão da complexidade envolvida na definição de estratégias adaptativas baseadas na prevenção. Parte-se da idéia de que não há ação destinada a alcançar um objetivo sem planejamento. Birkholz (1983) afirma que o planejamento é um processo e um meio para melhor uso da inteligência e das capacidades do ser humano para o benefício comum. Já na opinião de Sachs (1986, p.46), “o planejamento do desenvolvimento envolve a elaboração de políticas no intuito de moldar ou, pelo menos, influenciar a ação do homem em relação à natureza e a si mesmo, no processo de utilização do meio natural”.

A ação humana, ao longo do tempo, traduz-se em adaptação e invenção, mas também responde pelo surgimento da problemática socioambiental. Os impactos causados pela ação humana vêm se tornando cada vez mais destrutivos desde a Revolução Industrial: os pastores

⁸ A interdisciplinaridade é aqui entendida como a troca e a cooperação entre as disciplinas e, a transdisciplinaridade compreende “esquemas cognitivos que podem atravessar as disciplinas, às vezes com tal virulência, que as deixam em transe” (MORIN, 2003, p. 115).

deixaram terras estéreis, os agricultores esgotaram os solos e os industrialistas (capitalistas e socialistas) espoliaram o solo, a água, o ar (GROSS, 1982).

Há aproximadamente 500 mil anos, os seres humanos, preocupados com sua sobrevivência, resolviam-na pela exploração predatória e pela proteção cooperativa. Suas ações eram orientadas por um planejamento de curto prazo e pela preocupação com a sobrevivência imediata. Se, num momento inicial, os primeiros seres humanos tinham como problema central a sobrevivência, percebe-se, com o passar do tempo, que o problema central passou a ser um tipo mais complexo de adaptação à realidade, que é fruto da própria construção humana. Quando se fala em sobreviver em meio aos eventos criados pelo ser humano, nota-se que a natureza da sobrevivência mudou (OZBEKHAN, 1971).

Da caça e eventual captura de animais, surgiu a sociedade pastoril e nômade, há aproximadamente 200 mil anos, na pré-história. A sociedade pastoril e nômade estimulou uma forma de planejamento diferente, pois exigia tecnologia de transporte e combate, maior divisão de trabalho, conselhos para tomada de decisão. Suas atividades deram origem, há aproximadamente 20 mil anos, à agricultura, que foi uma das maiores revoluções sociais da humanidade. “A sua essência era fazer, ao invés de tomar, a produção direta de alimentos, e de fibras, através do aproveitamento das forças da natureza” (GROSS, 1982, p.29). O planejamento envolvia produção de utensílios, construção de abrigos, conhecimento sobre plantações, sementes, estações, chuvas e enchentes. Nesse período, o ritmo de crescimento demográfico, a especialização de atividades e o apego ao território se intensificaram.

Motivado principalmente pela idéia de que uma maneira de lidar com as limitações e imprevisibilidades da agricultura era deixar de depender dela, processando mais produtos da natureza e criando redes mais amplas de comércio e troca (GROSS, 1982), desenvolveu-se o mercantilismo, há cerca de 500 anos. Nesse período, ocorreu a expansão do comércio e dos serviços, o que, na prática, criou mais incertezas, as quais poderiam ser enfrentadas racionalmente pelo planejamento nacional. Nessa época, consolidou-se o poder político pelo planejamento e pela regulamentação das manufaturas, finanças, do comércio internacional e das possessões coloniais.

O processo de desenvolvimento, impelido pelo mercantilismo, impulsionou a Revolução Industrial, há aproximadamente 200 anos. Três fatores principais estimularam o planejamento europeu no começo do século XIX: (i) o desenvolvimento do planejamento urbano, a fim de solucionar os problemas decorrentes do crescimento das cidades; (ii) o surgimento do planejamento social, visando ao bem-estar da população; e (iii) a invenção da economia moderna (ESCOBAR, 2000).

Com a industrialização, criou-se uma visão entusiasta relacionada ao desenvolvimento das cidades, dos transportes e da comunicação, à crescente oferta de produtos, ao progresso tecnológico e científico e aos avanços na política. Esse entusiasmo fez com que os países industrializados passassem a ser modelos a serem seguidos pelos demais, com base na idéia de que a industrialização traria bem-estar e qualidade de vida a todos.

Todavia, essa idéia é passível de críticas se observados os problemas associados: à hipertrofia da dimensão do crescimento econômico "a qualquer custo", à exploração predatória dos recursos naturais de uso comum, aos riscos globais associados ao desenvolvimento socialmente descontrolado da ciência e da tecnologia, às mudanças ecossistêmicas imprevisíveis, aos conflitos internacionais de grandes proporções, à pobreza que atinge grande parte da população mundial, à violência crescente, à insegurança, e às incertezas perante o futuro (ILLICH, 1973).

2.2.1 O planejamento nos países socialistas

Dentre as várias críticas ao desenvolvimento do capitalismo, aquelas endereçadas pelos adeptos do socialismo são emblemáticas. O capitalismo e o socialismo diferem na relação de propriedade, no mecanismo de funcionamento do sistema produtivo (o mercado de um lado e o Estado de outro) e em sua finalidade (o lucro individual ou as finalidades sociais) (BETTELHEIM, 1976). Os defensores do socialismo pressupõem o fim da propriedade privada dos meios de produção e objetivam a transformação radical da sociedade.

Por muito tempo, a idéia do socialismo foi um sonho. Um sonho que surgiu pela primeira vez na Europa ocidental, na mesma época em que se dava a Revolução Industrial e se iniciava o desenvolvimento do capitalismo. [...] Insatisfeitos com a coexistência da riqueza ultrajante com a pobreza mais abjeta, inconformados com a destruição das comunidades tradicionais com seus laços pessoais e íntimos, e sua substituição pelo individualismo e pela guerra competitiva de todos contra todos, injuriados pelas cidades feias, cobertas de fábricas escuras e moradias úmidas e frias, espantados com a destruição das técnicas artesanais para dar lugar à frustrante divisão do trabalho, muitos trabalhadores e reformadores sociais ansiavam por um mundo melhor (CLEAVER, 2000, p. 322).

O socialismo contemporâneo iniciou-se após a Revolução Russa de 1917 e transformou a prática do planejamento⁹. A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

⁹ Miglioli (1983) afirma que o planejamento como intervenção sistemática do Estado, englobando a economia toda, só teve início na URSS no fim da década de 1920 e em outros países, depois da Segunda Guerra Mundial. Existem tentativas de associar a experiência de planejamento soviética com as concepções de Marx e Engels, o

(URSS) criou, em 1921, a Comissão Estatal de Planejamento (GOSPLAN), que tinha como uma de suas principais tarefas a análise dos programas de cada departamento, região ou república, para integrá-los aos planos globais. Essa comissão implantou, no período de 1928 a 1932, o primeiro de seus planos quinquenais (considerados de médio prazo), que foram acompanhados a partir de 1932 por planos anuais e, na década de 1960, por um plano de longo prazo, que compreendia o período de 1961 a 1980 (MIGLIOLI, 1983).

No socialismo realmente existente¹⁰, o sistema de planejamento predominante reproduzia o modelo soviético, embora existissem variações¹¹. As características mais significativas do estilo de planejamento soviético podem ser sintetizadas nos seguintes pontos (CONTRERAS, 1998; MIGLIOLI, 1983; SANDRONI, 1994): (i) as decisões de natureza econômica eram, em parte ou em sua totalidade, tomadas por um órgão de planejamento estatal (GOSPLAN), que determinava os objetivos da produção, tanto de bens como de serviços, com a finalidade de evitar a concentração de riquezas; (ii) no planejamento, assumia-se uma posição voluntarista otimista, expressa na proposição de objetivos difíceis de serem alcançados; (iii) o planejamento era extremamente centralizado, rígido e autoritário.

O emprego do planejamento econômico integral permaneceu até 1985, quando, sob o comando de Mikhail Gorbachev¹², a URSS passou a fazer reformas radicais na gestão econômica (Perestroika) e na estrutura político-institucional (Glasnost)¹³. Essas medidas evitaram a desagregação política e econômica da URSS, mas, em dezembro de 1991, ela acabaria se fragmentando em diversas repúblicas independentes.

As rebeliões populares de 1989 derrubaram alguns dos governos socialistas. No Ocidente, anunciava-se a morte do socialismo e o fim da história, o triunfo do capitalismo, da liberdade, da democracia e do mercado (CLEAVER, 2000). O enfraquecimento do socialismo que realmente existiu levou a um questionamento mais profundo das alternativas para o capitalismo, que avança até nossos dias.

que, segundo Miglioli (1983), não se justifica – a não ser como uma associação de caráter puramente ideológico. Da mesma opinião é Nove (1989, p.129), para quem “a planificação de tipo soviético difere radicalmente da pensada por Marx”.

¹⁰ A expressão remete à obra de Rudolf Bahro (1980), que assinala a distância entre o que se idealizava com socialismo e o que historicamente resultou da experiência soviética de 1917 em diante e, sobretudo, da evolução dos países do leste europeu após o fim da Segunda Guerra Mundial.

¹¹ De um país socialista para outro existem variações, mas os fundamentos são os mesmos. Uma das exceções é a Iugoslávia que, em vez de concentrar os meios de produção nas mãos do Estado, como na URSS, delegava essa gestão aos que trabalhavam nas unidades produtivas (MIGLIOLI, 1983).

¹² Naquele ano ele se tornou Secretário Geral do PCUS.

¹³ Ver: GORBACHEV, Mikail. **Perestroika**: novas idéias para o meu país e o mundo. 8.ed. São Paulo: Best Seller, 1987, p. 34-36.

2.2.2 O planejamento nos países capitalistas centrais

Na década de 1930, o governo dos Estados Unidos interveio no processo produtivo. O *New Deal* do presidente Roosevelt combateu as conseqüências da terrível depressão, que se seguiu à crise da bolsa de valores de 1929. O governo fez na prática o que John Maynard Keynes pregou em teoria, e adotou um abrangente programa de obras públicas para garantir o emprego e os investimentos necessários à recuperação da economia. Apesar da reação dos setores conservadores, que denunciavam a “socialização do país”, o programa de governo fortaleceu e consolidou o capitalismo americano. O planejamento que, até então, tinha a imagem de um instrumento que poderia bloquear a dinâmica do *laissez-faire*, passou a ser considerado mecanismo efetivo de controle racional sobre os processos econômicos e sociais.

Foi, no entanto, depois da Segunda Guerra Mundial que o planejamento econômico tomou mais forte impulso nos países capitalistas centrais. Concorreram para isso tanto as enormes repercussões das teorias de John Maynard Keynes, a favor da intervenção do Estado no domínio econômico, como a rápida expansão das nacionalizações e dos investimentos estatais em importantes setores da indústria. O Estado passou, dentro das economias de mercado, a ser um agente do próprio desenvolvimento econômico. Dentre alguns dos objetivos presentes nessas intervenções do Estado na economia, destaca-se a obtenção de uma taxa sustentada de crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), a harmonização de diferentes metas econômicas e a correção de desequilíbrios regionais.

A visão que se tinha de planejamento passava, então, por transformações. Nesses termos, o planejamento passou a se caracterizar como instrumento útil, tanto para os países socialistas quanto para os países capitalistas.

2.2.3 O planejamento nos países capitalistas periféricos

Nos países capitalistas periféricos, o planejamento surgiu por incentivo da ONU depois da Segunda Guerra Mundial. Muitos países tornaram-se independentes, e a construção de uma sociedade desenvolvida passou a ser uma das principais metas na América Latina, África e Ásia (LOPES, 1990).

A idéia difundida era a de que o planejamento traria o desenvolvimento. Contudo, longe de ser um projeto autônomo, ocorreu nos países capitalistas periféricos a transferência de um modelo de racionalidade e civilização, que não se relacionava com essa realidade.

[...] Essas sociedades eram consideradas apenas como matéria-prima que necessitava ser transformada urgentemente, com a ajuda do planejamento. Não é necessário romantizar o passado para compreender que, aquilo que para o economista eram sinais evidentes de pobreza e atraso, para grande parte da população, no Terceiro Mundo, são muitas vezes componentes de sistemas culturais e sociais viáveis, enraizados em relações sociais e sistemas de conhecimento diferentes e não-modernos (ESCOBAR, 2000, p.217).

Carvalho (1979) afirma que as ideologias sobre a “necessidade do planejamento” estariam ligadas: à dependência econômica, política e cultural dos países periféricos, e com ela às exigências da expansão do capital monopolístico; à crescente manifestação nacionalista dos países periféricos, que culminou com a eliminação do colonialismo europeu e os movimentos de emancipação econômica na América Latina, África e Ásia; à atração crescente dos países periféricos às teses socialistas com os êxitos da União Soviética, da China e de Cuba, na década de 1960; ao aumento dos problemas e reivindicações sociais dos países periféricos; aos índices relacionados à qualidade de vida e à necessidade de superar condições de “subdesenvolvimento”; ao baixo nível de industrialização dos países periféricos e à necessidade de importação de tecnologia avançada e da ajuda de capitais externos.

A mística criada em torno do desenvolvimento econômico e social e do Estado como seu agente fundamental de realização mascarou o caráter do capital monopolístico internacional e da sua necessidade de reprodução no âmbito das economias periféricas, isso tanto ao nível do senso comum, impregnado pelos valores da classe capitalista, como no nível da intelectualidade na busca da interpretação político-ideológica do “desenvolvimento” (idem, *ibidem*, p.53).

Durante certo tempo, os países periféricos, para ter acesso a financiamentos de organismos internacionais (Banco Mundial, Agência de Desenvolvimento Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento), elaboravam planos de desenvolvimento “simbólicos”, que, segundo Miglioli (1983), não passavam de documentos oficiais feitos sem pretensão de ser implantados. A não-disponibilidade de planejadores habilitados nesses países levava à transferência de responsabilidade da elaboração de planos a técnicos estrangeiros. Escobar (2000) afirma que as “missões” enviadas pelos organismos financeiros internacionais para formulação de planos remetiam a conotações coloniais, missionário-cristãs: o desenvolvimento tinha a ver com “salvação”¹⁴.

¹⁴ Nesses termos, o Brasil recebeu a visita de missões americanas: a Missão Cooke, em 1942-1943, a Missão Abbink, em 1948, e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, em 1951-53.

O planejamento nos países periféricos teve a influência da Comissão de Estudos para a América Latina (CEPAL) ¹⁵, do Banco Mundial e de várias outras organizações internacionais, as quais estimularam a proliferação de organizações no nível nacional e subnacional, tais como os conselhos de planejamento, os bancos de desenvolvimento, as superintendências de desenvolvimento regional e as instituições acadêmicas de ensino e pesquisa dedicadas ao estudo dos problemas do desenvolvimento (CINTRA; HADDAD, 1978).

Todavia, apesar de uma aparente conformação, convém lembrar que a aceitação do capitalismo e do planejamento nos países periféricos não foi pacífica. Houve aceitação, mas também resistência e manifestações críticas, que se aproximavam do socialismo¹⁶. Os socialistas afirmavam que, “ao invés de ‘desenvolver’ o Terceiro Mundo, [...] o capitalismo ‘subdesenvolveu’, fazendo com que as condições desses países ficassem piores hoje do que quando esses eram ‘não-desenvolvidos’” (CLEAVER, 2000, p.317).

2.2.4 O planejamento regional nos países capitalistas centrais e periféricos

A estrutura espacial dos países latino-americanos, desde o período colonial, está marcada por relações econômicas e políticas do tipo centro-periferia. A evolução do capitalismo confirmou a tese do desenvolvimento desigual. Segundo Rattner (1978, p.3):

Com pouquíssimas exceções, todas as nações, pertençam elas à categoria dos “ricos” ou à imensa maioria dos “pobres”, e sejam suas economias centralmente planejadas ou do tipo “laissez-faire”, todas sofrem, de um modo mais ou menos acentuado, problemas decorrentes de diferenças inter-regionais e de atrasos econômicos, políticos e culturais.

Depois da Segunda Guerra Mundial, vários esforços foram envidados no sentido de penetrar e integrar física e economicamente o “interior” do continente latino-americano

¹⁵ Segundo Bielschowsky (2000, p.18), a obra da CEPAL pode ser dividida em cinco fases em torno de “idéias força” ou “mensagens”: a) origens e anos 1950 – “industrialização”; b) anos 1960 – “reformas para desobstruir a industrialização”; c) anos 1970 – reorientação de “estilos” de desenvolvimento na direção da homogeneização social e na direção da industrialização pró-exportadora; d) anos 1980 – superação do endividamento externo, via “ajuste com crescimento”; e) anos 1990 – transformação produtiva com equidade.

¹⁶ Contra o império britânico, as idéias socialistas estavam presentes em Kwame Nkumah, na Costa de Ouro (Gana), Julius Nyerere, na Tanganica (Tanzânia), e Eric Williams, em Trinidad e Tobago. Contra o império Francês, Ho Chi Minh, na Indochina, Bem Bella, na Argélia, Léopold Senghor, no Senegal, Modibo Keita, em Mali, e Sékou Touré, na Guiné. Nos países periféricos ainda se podem citar Fidel Castro e Che Guevara, em Cuba, Patrice Lumumba, no Congo Belga, Amílcar Cabral, na Guiné Portuguesa, Camilo Torres, na Colômbia, Muamar Qaddafi, na Líbia, Michael Manley, na Jamaica, Pol Pot, no Camboja, Salvador Allende, no Chile, grupo Sendero Luminoso, no Peru, os sandinistas, na Nicarágua, e Nelson Mandela, na África do Sul (CLEAVER, 2000, p. 318).

influenciado pelas experiências e teorias de planejamento regional dos países centrais¹⁷. O objetivo dominante do planejamento regional era facilitar a penetração-expansão geográfica do capitalismo corporativo nas regiões atrasadas de cada país, assim como nos países da periferia econômica internacional.

Para Sabatini (s.d.), o planejamento regional latino-americano deveria ser entendido como internamente ambivalente e organizado em torno de dois objetivos irreconciliáveis que os planejadores pensaram ser compatíveis: a expansão do capitalismo corporativo e o surgimento de processos de desenvolvimento regional relativamente autônomos, auto-suficientes e socialmente inclusivos. Todavia para Coraggio (1994), o planejamento com vistas a obter objetivos de desenvolvimento social em benefício da maioria é prática intrinsecamente contraditória ao capitalismo.

2.2.5 A crise do planejamento

O planejamento dos países capitalistas centrais consubstanciou-se na modelagem do Estado do Bem-estar (*welfare state keynesiano*)¹⁸, com apoio na suposição de que os mercados falham e as organizações públicas devem atuar com o propósito de corrigir as distorções que surgem (SOUZA, 1997). Esse Estado assume obrigações, à medida que a produção de massa, que demanda pesados investimentos em capital fixo, requer condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa. Offe (*apud* SOUZA, 1997) afirma que o *welfare state* é uma forma histórica de reconciliação da economia de mercado com a democracia.

A profunda recessão de 1973, exacerbada pelo choque do petróleo, retirou o mundo capitalista do sufocante torpor da estagflação e pôs em movimento um conjunto de processos que solapou o compromisso fordista. Em consequência, as décadas de 1970 e 80 apresentaram-se como um conturbado período de reestruturação econômica e reajustamento

¹⁷ O exemplo do Tennessee Valley Authority (TVA) foi repetido na década de 1940 e de 1950, por meio de programas de desenvolvimento de bacias hidrográficas. O *aménagement du territoire* francês, a experiência inglesa das *new towns* e a teoria dos pólos de desenvolvimento influenciaram significativamente a regionalização que se levou a cabo nos anos 1960, quando surgiram a Aliança para o Progresso e os programas de pólos de desenvolvimento, implementados ou não, que se multiplicaram no continente (SABATINI, s.d.).

¹⁸ A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de produção capitalista desenvolvida e excludente (GOMES, 2006, p. 203).

social e político, que configurou um novo modelo de acumulação mais flexível (SOUZA, 1997, s.n.).

Os neoliberais debitaram a crise a partir de meados dos anos 1970 às políticas do *welfare state* (SOUZA, 1997). Para solucionar essa crise, eles defendiam a descentralização de forma radical, com o objetivo de reduzir o Estado a suas funções mínimas. Para eles, o “mercado não é descrito como perfeito, mas simplesmente como o melhor, ou o menos mau dos modos de regulação” (ROSANVALLON, 1984).

Nesse contexto, começou a ganhar importância um tipo de planejamento que Souza e Rodrigues (2004) chamam de “mercadófilo”. Esse é “mais simpático e acrítico perante os interesses capitalistas [do] que o planejamento regulatório clássico” (idem, ibidem, p. 53), é pautado por uma prática administrativa de estilo “empresarial”, enfatiza as chamadas “parcerias público-privadas”, não enfatiza o controle por meio de leis e normas e sua preocupação é com o aumento da competitividade econômica, seja pelas obras de infraestrutura e incentivos fiscais ou pelo apelo comercial e turístico. Essa prática deixou de lado o planejamento a longo prazo em favor dos “planos estratégicos” e da “gestão”, que passaram a ser utilizados como sinônimo do primeiro.

Por meio da análise histórica do planejamento, percebe-se um vácuo motivado pela derrocada das economias planificadas dos países do socialismo real e do *welfare state* ocidental. Torna-se necessária uma crítica ao passado e um planejamento que possa fazer frente à globalização neoliberal. Nesse sentido, a análise crítica dos enfoques de planejamento a seguir pretende oferecer subsídios para a elaboração de alternativas.

2.3 ENFOQUES DE PLANEJAMENTO

Paralelamente, e de forma complementar ao resgate cursivo da dinâmica de construção histórica do planejamento, pode-se identificar com mais nitidez o contexto da elaboração teórica sobre o tema. As investigações nessa área de conhecimento utilizam diversos enfoques conceituais, teóricos e metodológicos. A preferência por um deles precisa ser legitimada, o que conduz a apresentação dos dois enfoques centrais que servirão de pano de fundo para o exercício de aplicação do enfoque de planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

2.3.1 Planejamento racional compreensivo

O planejamento racional compreensivo é concebido como um processo de operações e seqüências lógicas, em que a totalidade e a racionalidade são peças chave. A análise é centrada na relação custo-benefício. Os problemas são entendidos como “técnicos” (e não políticos), o ambiente é dado como consensual (e não conflitivo) e o processo de planejamento está sob permanente controle (DAGNINO et al, 2002).

Nesse tipo de planejamento, entende-se que a ação humana não afeta o meio ambiente de maneira significativa, que não tenha sido prevista. O futuro está livre de surpresas e conforma-se a uma estrutura conhecida antecipadamente, em que a ação humana é organizada, a adaptação é gradual e a mudança é mínima (OZBEKHAN, 1971). No âmago dessa concepção está a manipulação do ser humano, da natureza, do mundo.

Segundo Dagnino et al (2002), quem trabalha com esse enfoque teria idealmente os problemas bem definidos, alternativas para considerar, informações completas sobre o contexto e o meio ambiente, sobre os impactos de cada alternativa e sobre valores e interesses dos cidadãos e de grupos de interesse, além de competência, recursos e tempo.

Parecem assim evidentes os limites dessa concepção de planejamento. Segundo Melo (1982), os críticos desse enfoque enfatizam a impossibilidade de dispor *a priori* de um conjunto de informações suficientes para a formulação de objetivos e a dificuldade da escolha de alternativas num ambiente em rápida transformação. Os adeptos do enfoque racional compreensivo esquecem que o mundo é complexo, diverso, formado por muitos grupos e culturas, que assumem diferentes códigos de valores e costumam optar por diferentes dinâmicas de ação (OZBEKHAN, 1971).

Historicamente, essas perspectivas buscam simplificar a realidade, repousando no pressuposto de que a ordem é um elemento bom e a desordem, um elemento a ser evitado. Isso leva ao risco de fazer com que o planejamento legitime essa visão, se ele for pensado como um modelo rígido. Em sistemas abertos, como o sistema de ação humana, a condição de equilíbrio pode associar-se à estagnação e não representar uma organização ótima do todo. Da mesma forma, a rigidez que diminui a adaptação faz da ação antecipatória algo impossível, fragmenta o contexto e o meio ambiente. A crença na idéia de que a estabilidade é manifestação da ordem e a instabilidade é manifestação da desordem prejudica a percepção de que a situação muda, não importa o que se faça ou se deixe de fazer. Além disso, entende-se que a mudança nem sempre pode ser controlada por meio de uma visão de estabilidade, e que

a instabilidade pode ser concebida como manifestação da ordem, em certas circunstâncias, e pode ter caráter dinâmico e evolutivo (OZBEKHAN, 1971).

2.3.2 Planejamento incremental (incrementalismo disjunto)

O incrementalismo disjunto, menos rigoroso do que o enfoque racional compreensivo confere maior simplicidade ao esforço de planejamento. O caráter incremental faculta a esse enfoque superar os obstáculos e as deficiências do modelo racional, produzindo uma mudança na concepção de planejamento, ao vê-lo como um processo contínuo, e não como uma atividade que se realiza de forma completa numa só oportunidade. O qualificativo de disjunto decorre do fato de considerá-lo um esquema para a tomada de decisão em organizações sociais, nas quais existem grupos de poder com metas contraditórias entre si, e para as quais uma visão analítica e fragmentada parece necessária para atender a suas necessidades específicas (CONTRERAS, 1998).

Para Dagnino et al (2002), a ação de “partidários” de posições distintas, interessados em influenciar as decisões no âmbito do processo político, ao provocar um ajuste mútuo, asseguraria o ideal democrático do pluralismo. Lopes (1990) assume uma posição mais crítica do planejamento incremental. Para ele:

O processo tenderá a “apagar incêndios”, solucionar as partes mais ostensivas ou críticas dos problemas e não os problemas em si. [...] A mera adaptação marginal, que leva a ajustes milimétricos da sociedade num processo desarticulado e descordenado, anula a ambição e poder do homem de solucionar seus problemas, e leva-o a acostumar-se com seu convívio, ao criar uma imagem de impossibilidade de solução (idem, ibidem, p.53).

As decisões políticas podem causar pequenas mudanças e grandes mudanças. A distinção entre uma pequena e uma grande mudança é a diferença entre as mudanças estruturais e as mudanças no interior de uma dada estrutura: “uma mudança pequena é uma mudança em uma variável relativamente sem importância, ou uma mudança relativamente sem importância em uma variável importante” (BRAYBROOKE; LINDBLOM, 1972, p.71). Uma mudança pequena em uma variável importante é chamada “incremento de mudança”.

No diagrama a seguir, observa-se que as mudanças políticas podem ser ordenadas de acordo com o tamanho da mudança (grande ou pequena) e de acordo com o grau em que os que tomam decisões podem compreender o problema com o qual se defrontam (alta compreensão ou baixa compreensão).



Figura 4 – Diagrama das decisões/mudanças

Fonte: Braybrooke; Lindblom (1972, p.86).

Segundo Braybrooke e Lindblom (1972), existem quatro tipos de decisões. O primeiro tipo refere-se àquelas que levam a uma grande mudança e são guiadas por informação adequada e compreensível (Quadrante 1). A probabilidade de que aconteça uma grande mudança com uma alta compreensão é mínima. O segundo tipo diz respeito às decisões que provocam uma grande mudança, mas não são similarmente guiadas, portanto, em um extremo, são decisões cegas e imprevisíveis (Quadrante 4). Essas são mais frequentes. O terceiro tipo é o relativo às decisões que provocam apenas uma pequena mudança e são guiadas por informação adequada e compreensível (Quadrante 2). Em geral, têm caráter administrativo ou profissional. O quarto tipo corresponde às decisões que geram uma pequena mudança, mas não são similarmente guiadas, estão sujeitas a reconsiderações e novas direções constantes (Quadrante 3). São típicas da vida política comum, raramente resolvendo problemas. São tomadas diariamente por congressistas, executivos, administradores e líderes de partidos. O planejamento incremental diz respeito às definições do Quadrante 3.

Alternativas não-incrementais não se encontram no quadro de escolhas possíveis para a sociedade ou o corpo político. A democracia política é ameaçada pelas mudanças não-incrementais. Por outro lado, sobre mudanças incrementais, Braybrooke e Lindblom (1972, p.82) afirmam que:

Buscar mudanças incrementais é dirigir a política para males específicos – a natureza de cada uma está sendo continuamente reexaminada – mais do que fazê-lo para as reformas compreensíveis; também é buscar mudanças de longo alcance através de seqüências de movimentos.

O planejamento incremental de Lindblom, caracterizado pela lenta evolução das políticas que se alteram apenas marginalmente, pode também ser considerado um enfoque convencional de planejamento.

2.4 A PROPOSTA DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

As experiências do socialismo realmente existente e capitalista de planejamento coincidem na ênfase conferida ao desenvolvimento econômico. Ambas giram em torno do grau da presença do Estado em substituição ao mercado e vice-versa. “A sociedade na qual a planificação central afirma que o produtor manda, tal como a sociedade em que as estatísticas pretendem que o consumidor é o rei, são duas variantes políticas do mesmo domínio pelos instrumentos industriais em constante expansão” (ILLICH, 1976, p. 23). Já os enfoques teóricos caminham para a centralização e o determinismo (planejamento racional compreensivo) ou para a fragmentação excessiva e a impossibilidade da mudança (planejamento incremental).

A proposta do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável surge na tentativa de romper com os limites do planejamento convencional. Ela tem início na discussão sobre o ecodesenvolvimento, que incorpora o novo paradigma sistêmico e suas repercussões na teoria do planejamento. Agrega ainda contribuições da pesquisa-ação, da análise de conflitos, da pesquisa sobre recursos comuns, dos estudos sobre território e região e da análise prospectiva.

2.4.1 A incorporação da dimensão socioambiental no planejamento

A dimensão socioambiental, se observadas as experiências históricas e os enfoques teóricos, foi incorporada implicitamente ao planejamento do desenvolvimento, visto que, em opções de decisões sobre ações transformadoras do meio, estão presentes considerações socioambientais. Ocorre que, a partir da década de 1970, a preocupação com a dimensão ambiental passou a ser cada vez maior. A percepção de que as formulações econômicas

convencionais apresentavam dificuldades na resposta à problemática socioambiental fez com que elas fossem modificadas (GLIGO, 1986), dando origem a outras propostas, como a do ecodesenvolvimento. Os intérpretes do ecodesenvolvimento propõem um estilo de desenvolvimento alternativo, que deve basear-se – como indicamos acima – na autoconfiança, na lógica das necessidades (não na do mercado) e na busca de harmonização dos objetivos sociais, ecológicos e econômicos (SACHS, 1998).

Dessa forma, o planejamento é entendido como praxeologia social¹⁹. Ele é de natureza transdisciplinar, recusa o reducionismo econômico, incorpora outras dimensões do desenvolvimento, internaliza também a dimensão do longo prazo, buscando soluções descentralizadas e participativas. Envolve o ordenamento espacial e a criação de uma nova política de desenvolvimento científico-tecnológico, superando a excessiva compartimentalização do conhecimento (GODARD; SACHS, 1975). Em outras palavras, torna-se necessária uma redefinição das abordagens de planejamento, a fim de ampliar os espaços de decisão local e autônoma²⁰.

2.4.2 A teoria de sistemas complexos

As primeiras tentativas de formulação de uma teoria geral dos sistemas aconteceram a partir da década de 1920²¹. O projeto de uma Sociedade da Teoria Geral dos Sistemas foi realizado em 1954, na reunião anual da Associação Americana para o Progresso da Ciência. O anuário dessa sociedade era dirigido por A. Rapoport e intitulava-se *General Systems* (BERTALANFFY, 1975). Em 1968, foi publicado o livro *General System Theory*, de autoria de L. V. Bertalanffy.

Bertalanffy (1975), com a Teoria Geral dos Sistemas, visava a uma unidade da ciência e do conhecimento por meio de princípios universais aplicáveis aos sistemas em geral, de natureza física, biológica ou sociológica. Segundo Vasconcellos (2002, p. 27), Bertalanffy “propôs-se a identificar os princípios gerais do funcionamento de todos os sistemas. Sua teoria geral dos sistemas seria uma disciplina formal, aplicável às várias ciências empíricas transcendendo fronteiras disciplinares”.

¹⁹ A praxeologia social compreende um “diálogo permanente entre os atores sociais interessados” (SACHS, 1986, p. 44).

²⁰ A ampliação dos espaços de decisão local e autônoma não significa aqui isolamento do “local”, mas sim capacidade de autodeterminação e de negociação, sem subordinação.

²¹ Essas idéias surgiram simultaneamente em diferentes países: Norbert Wiener (1948), com o livro *Cybernetics*, a teoria dos jogos de Von Neumann e Morgenstern (1947) e a teoria da informação de Shannon e Weaver (1949) (BERTALANFFY, 1975).

O novo paradigma sistêmico pode ser considerado atualmente como o fundamento epistemológico do enfoque de planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável. Vale a pena ressaltar que este enfoque leva em consideração os limites da ciência tradicional no entendimento da dinâmica dos sistemas socioambientais, procurando uma abordagem integrativa e, por isso, mais complexa.

2.4.3 O planejamento sistêmico

O planejamento sistêmico obteve expressiva visibilidade no contexto da reunião de trabalho da OCDE sobre previsão e planejamento de longo prazo. Este aconteceu em Bellagio, Itália, em 1968, e deu origem a coletânea elaborada por Erich Jantsch – *Prospectiva e política* (JANTSCH, 1969). Na seqüência, o primeiro informe do Clube de Roma, no início da década de 1970 também incorpora o planejamento sistêmico. O informe suscitou um amplo debate, que perpassou a esfera acadêmica, centralizando-se numa avaliação globalizada dos custos sociais e ecológicos das dinâmicas de crescimento econômico ao longo do século passado. Datam dessa época os trabalhos de Lewis Mumford, Robert Heilbroner, Eric Lazlo, Fred Emery e Eric Trist, Hasan Ozbekhan, Kenneth Boulding, Daniel Bell, Nicholas Georgescu-Roetgen, dentre outros.

A união do enfoque do planejamento sistêmico com o ecodesenvolvimento deu-se, sobretudo a partir do trabalho de Ignacy Sachs e de sua equipe interdisciplinar sediada no *Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement* (CIRED), em Paris, a partir de 1973. Ele elaborou uma síntese magistral das contribuições de Michel Kalecki, cujos trabalhos cobriram economias capitalistas desenvolvidas, economias capitalistas subdesenvolvidas e economias socialistas, bem como de alguns *experts* em gestão organizacional, a exemplo de Russerl Ackoff, Hasan Ozbekhan e Eric Trist (GODARD; SACHS, 1975).

O planejamento sistêmico é normativo, criador de futuro e não determinístico (VAN GUNSTEREN, 1976), tem alto grau de flexibilidade e busca maneiras inovadoras de produzir a mudança do sistema (MELO, 2001). Para Ozbekhan (1971), o planejamento é um sistema de decisão que integra as ações humanas, deve ser considerado hierárquico e a partir de três níveis (Figura 5). O nível normativo, que revela o que “deveria ser feito”, pode ser considerado um sistema organizador e deve primar por uma atividade contínua. O nível estratégico é direcionado à análise e seleção dos objetivos, sua maior função é estabelecer as

metas para todo o sistema. O nível operacional preocupa-se com a implementação das decisões que chegam dos níveis mais altos.

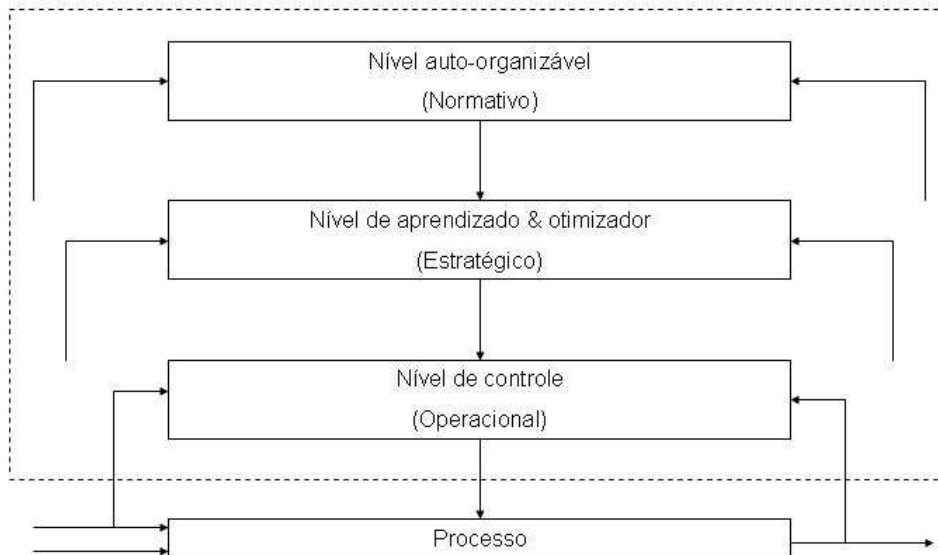


Figura 5 – Sistema hierárquico do planejamento

Fonte: adaptado de Ozbekhan (1971, p. 229).

Nesses termos, o planejamento é entendido como um processo de decisão contínua antecipatório, que entra no sistema racional de ação humana e interliga todos os elementos para direcioná-los aos resultados desejados. O foco deste incide nos sistemas de ação, e não no meio ambiente ou na situação. É ditado pelos fins, não pelos meios. O objetivo do planejamento sistêmico não é controlar os indivíduos, mas diminuir os distúrbios que muitas vezes as ações individuais criam no sistema. Quando a ação humana é compatível com valores compartilhados, os distúrbios socioambientais são atenuados e a coordenação das ações individuais pode ser alcançada sem a arbitrária restrição à liberdade individual, e sem o apelo a diretrizes rígidas de ação (OZBEKHAN, 1971).

Além do planejamento sistêmico, a proposta do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável apóia-se na elaboração progressiva da metodologia de pesquisa-ação (MORIN, 2004; THIOLENT, 2003). Essa metodologia cada vez mais tende a “transformar todos os atores em autores das decisões e dos juízos acerca do processo vivido na concepção, na realização e avaliação do projeto” (MORIN, 2004, p. 52). O processo do planejamento é

permeado de conflitos, porém, a “sustentabilidade nas relações sociais é amplamente incompatível com processos em conflito que definam ganhadores e perdedores” (GALTUNG, 2006, p. 35).

[...] O planejamento não pode ser pensado “em si”, mas somente como um componente fundamental da gestão cotidiana, espaço no qual a inovação se produz com base no confronto entre a criatividade dos homens e a complexidade do real (GALLO, 1995, p. 9).

Sendo um componente fundamental da gestão cotidiana, o planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável é processo, é dinâmico e está em permanente construção. Ele envolve a identificação de problemas, necessidades e aspirações, o desenho de estratégias alternativas e a implementação e o monitoramento de novas estratégias (VIEIRA, 2005).

2.4.4 Questões institucionais

O planejamento do desenvolvimento é um processo de construção, um projeto coletivo capaz de implementar as transformações que levam ao futuro desejado. Ele passa pela negociação, disputa de interesses entre atores e formulação política. Considerar as relações de poder é uma necessidade óbvia de um planejamento eficaz (CORAGGIO, 1994).

Para tanto, “problematizar o espaço político, no qual se fazem a representação e a administração de interesses contraditórios, requer identificar tanto seus conteúdos simbólicos e materiais, como a articulação do espaço da função política com outras dimensões do espaço da sociedade” (CASTRO, 1997, p. 37). A reflexão sobre a “ação” e o “político” e a consideração da sociedade como se fazendo é um componente essencial da transformação (CASTORIADIS, 1982).

Vários aspectos precisam ser considerados na proposta do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável a partir da perspectiva da sociedade instituída/instituente. O primeiro deles é que o planejamento do desenvolvimento deve ser pensado como transescalar. Nesses termos, “o espaço local representa apenas um dos vários espaços a serem integrados num sistema mais abrangente e aberto às contingências atuais do espaço internacional” (VIEIRA, 2005, p. 364).

A constituição de uma complexa pirâmide de vilas, cidades e grandes centros, que constituem um tecido articulado de interesses, muitas ações que pela sua abrangência extrapolam o município são geridas com maior competência por uma articulação dos municípios interessados do que pela intervenção do governo central (DOWBOR, 1999, p. 23).

O segundo aspecto a ser observado diz respeito à participação. Esta também pressupõe diferentes níveis que pode variar “desde o simples compartilhamento passivo das decisões políticas até a partilha efetiva nos bens materiais e culturais de uma sociedade” (SIEDENBERG, 2006, p. 131-2). Dessa forma, a participação popular e a parceria Estado-sociedade não pode ser encarada como uma solução milagrosa para todos os problemas. É necessário distinguir a manipulação da participação, a cooperação Estado-sociedade da simples cooptação (BANDEIRA, 1999).

Além do caráter político, o planejamento também é um processo ordenado e sistemático de decisão, o que lhe confere conotação técnica e racional de formulação e suporte para as escolhas da sociedade. O planejador, segundo Grabow e Heskin (1976), é educador e ao mesmo tempo estudante.

Dessa forma, o planejamento é uma síntese técnico-política (BUARQUE, 2003):

Técnico, por ser ordenado e sistemático, por utilizar instrumentos de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo e por constituir um esforço de produção e de organização de informações sobre o projeto e os instrumentos de intervenção. Político, porque a decisão e a definição de objetivos passam por interesses e negociações entre atores sociais (idem, *ibidem*, p. 26).

De acordo com Kapp (1972), o que precisa ser institucionalizado é o interesse por uma nova atitude perante o meio ambiente como base para um plano estratégico de desenvolvimento. Entendidas no sentido amplo, exigências institucionais referem-se não somente aos arranjos administrativos, legais e políticos, mas incluem a avaliação das atitudes que influenciam o comportamento humano e a ação.

Para o planejamento, faz-se necessária uma infra-estrutura científica com dados específicos da região e do país. A carência de conhecimentos pertinentes impede a avaliação do impacto de políticas macroeconômicas e setoriais. Ações inteligentes e políticas racionais de meio ambiente demandam opinião pública bem informada, conhecedora de sua região e seu município. Se a comunidade regional tem conhecimento, pode estabelecer outra relação com o poder central (GLIGO, 1986). Nesse sentido a análise prospectiva é de fundamental importância. A elaboração de cenários permite a reflexão sobre os futuros possíveis e oferece possibilidades de visualização e de decisão (GODET, 2001).

Por meio do exame histórico do planejamento, percebe-se preocupação com o futuro, mas isso não conduz necessariamente a diminuição dos impactos negativos causados pelas ações humanas. O planejamento continua sendo feito menos em função do longo prazo do que do curto. Os enfoques teóricos enfatizam controle excessivo, em que o futuro aparece determinado, ou um *laissez-faire* generalizado, em que uma mudança radical da sociedade aparece como impossibilidade.

Quanto à dimensão ambiental, Gligo (1986) aponta alguns limites a sua incorporação ao planejamento: o desconhecimento do comportamento dos ecossistemas, somado às lacunas no conhecimento das estruturas sociais e econômicas dos territórios; a freqüente criação de um setor para o meio ambiente, que tende a contribuir para a marginalização da dimensão ambiental no planejamento do desenvolvimento, já que aí o setor ambiental é visto como órgão fiscalizador, como freio para o desenvolvimento; a dificuldade na relação entre planejamento urbano, setorial, regional e global; a consideração da dimensão ambiental apenas quando ela não entra em conflito com os objetivos de curto prazo; e a incorporação da participação das comunidades no planejamento de maneira induzida, e não a partir de uma participação consciente e voluntária.

Os problemas ambientais situam-se na interface entre os processos sociais e os processos naturais. Por isso, o planejamento deve ser transdisciplinar, sem restringir-se às disciplinas econômicas presentes nos enfoques tradicionais. É necessário, evidentemente, considerar os custos econômicos, mas não se devem reduzir os objetivos do planejamento a seu cálculo monetário. O planejamento de longo prazo deve alimentar, de maneira integrada, o planejamento socioeconômico de curto e médio prazo, o planejamento regional e urbano e o planejamento em ciência e tecnologia.

Para alargar o horizonte do planejamento, é necessário adotar novos tipos de análise, novos sistemas de informação, novos procedimentos institucionais e organizacionais. Não há solução para a problemática socioambiental fora de um quadro de planejamento global. O meio ambiente deve ser integrado ao planejamento como uma dimensão do desenvolvimento, e não como setor adicional. O meio ambiente é transetorial (GODARD; SACHS, 1975).

Retomando-se o conceito proposto por Birkholz (1983), o planejamento é um meio para melhor uso da inteligência e das capacidades do ser humano para o benefício comum. Portanto, o esforço de planejar deve resultar em modificação do mundo em que vivemos (MELO, 1982). É preciso considerar que:

Vivemos no mundo e por isso fazemos parte dele; vivemos com os outros seres vivos, e [...] compartilhamos com eles o processo vital. Construimos o mundo em que vivemos durante nossas vidas. Por sua vez, ele também nos constrói ao longo dessa viagem comum. Assim, se vivemos e nos comportamos de um modo que torna insatisfatória a nossa qualidade de vida, a responsabilidade cabe a nós (MARIOTTI, 2001, p.10).

Restam duas atitudes: considerar o planejamento como descrição do presente, uma projeção do futuro, uma atitude passiva baseada na crença de que “nossos sonhos estão estandardizados, a nossa imaginação industrializada, a nossa fantasia programada” (ILLICH, 1976, p.30), ou perceber o futuro como não determinado pelo passado, aberto e não definido. “Os homens não são destinados a aceitar relações que são ‘necessárias, determinadas e fora de seu controle’. Eles também criam relações por sua vontade e com suas ações” (GODET, 1988, p. 129). O planejamento, nesse caso, é uma intervenção no presente para alcançar um futuro desejável, o que implica intervenções propositais e ativas. Optar pela segunda atitude é ousar, é imaginar, é ir contra a corrente, para criar o futuro e assumir a responsabilidade sobre ele.

Cumpramos enfatizar que as características aqui relacionadas ao enfoque do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável e ao enfoque do planejamento convencional nortearão a descrição e a análise das especificidades dos casos brasileiro, catarinense e do Alto Vale do Itajaí. Pretende-se, desta forma, destacar no sistema de planejamento (federal, estadual e regional) os aspectos relacionados ao enfoque convencional de planejamento e os orientados ao planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

3 AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRA E CATARINENSE DE PLANEJAMENTO

3.1 OS PARADOXOS DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

Lá onde cresce o perigo, cresce também o que salva (HÖLDERLIN *apud* MORIN; KERN, 2000, p.189).

Em sentido amplo, paradoxo significa o que é contrário à opinião recebida e comum ou à opinião admitida como válida. Paradoxo designa também o que é aparentemente contraditório, mas apesar de tudo tem sentido. O propósito de dissertar sobre os paradoxos do planejamento do desenvolvimento no Brasil envolve a explicitação das contradições e a reflexão acerca do sentido do planejamento, tendo como referencial a proposta do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

No Brasil, as primeiras experiências de planejamento do desenvolvimento surgiram no período do Estado Novo e da Segunda Guerra Mundial, e o principal objetivo era o crescimento econômico. Porém, o crescimento econômico no Brasil não levou à distribuição melhor da renda, à diminuição das desigualdades regionais e urbanas e a um melhor aproveitamento dos recursos naturais. A economia cresceu, mas se aprofundaram e se complexificaram os problemas sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais. O planejamento do desenvolvimento no Brasil identifica-se com o enfoque de planejamento convencional, que prioriza a dimensão econômica, desconsidera o longo prazo, é centralizado, setorializado e apresenta dificuldades no tratamento das desigualdades regionais e urbanas e na incorporação da dimensão socioambiental.

A essa prática de planejamento foram se incorporando novos elementos, a partir de discussões gerais que permeiam o debate em escala mundial, como: as desigualdades regionais e urbanas, a problemática socioambiental, a descentralização e a participação. Percebe-se que, com o processo de redemocratização do Brasil, apoiado na Constituição de 1988 e a Rio-92, muitas mudanças foram sinalizadas. Tais mudanças pretendem-se demonstrar, convergem para a proposta do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável, que recusa o reducionismo econômico, direciona-se ao longo prazo, tem natureza transdisciplinar, contrapõe a lógica das necessidades à lógica da estrutura de produção e, ao

invés de insistir nos instrumentos formais, insiste nos dispositivos institucionais que permitam a confrontação de valores e de interesses dos diversos grupos sociais (GODARD; SACHS, 1975). Assim, no que se segue, o objetivo é oferecer um panorama sintético das práticas do planejamento que tem sido adotadas no Brasil, relacionando-as aos enfoques convencionais do planejamento e à necessidade de se colocar em prática os princípios do desenvolvimento territorial sustentável.

Inicialmente, são apresentadas algumas experiências pioneiras de planejamento do desenvolvimento no país. Num segundo momento, o foco recai no resgate de como a dimensão ambiental, a descentralização e a participação passaram a ser incorporadas nos sistemas de planejamento regional e urbano. Levou-se em conta que, por um lado, houve um período em que o planejamento do desenvolvimento esteve direcionado fundamentalmente no sentido da promoção do crescimento econômico; e que, por outro, esse estágio foi sendo superado por meio da consideração de aspectos relacionados às desigualdades regionais (a partir da década de 1960), à problemática socioambiental (a partir da década de 70) e da descentralização e à participação (a partir da década de 80). Na última seção, pode ser encontrada uma síntese das contradições mais sérias que ainda persistem nos sistemas de planejamento instituídos. Aqui, a questão norteadora é: em que medida pode-se avançar na construção de sistemas de planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável no país?

3.1.1 Por que planejar o Brasil? A hegemonia do paradigma do crescimento econômico

As primeiras experiências de planejamento governamental no Brasil ocorreram durante o Estado Novo e no período da Segunda Guerra Mundial²². Em 1939, surgiu o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, visando a promover a industrialização básica e melhoria dos transportes e de sua revisão; e em 1943, foi articulado o Plano de Obras e Equipamentos (POE) (MIGLIOLI, 1983). A partir dos anos 1940, várias tentativas emergiram visando coordenar, controlar e planejar a economia brasileira, a saber, o Relatório Simonsen (1944-1945) como “proposta”; a Missão Cooke, a Missão Abink e a Comissão Mista Brasil-EUA como “diagnósticos”; e o Plano Salte (1947), no Governo Eurico Gaspar Dutra, como esforço para racionalizar o orçamento (KON, 1999; LAFER, 1975).

²² O debate econômico dessa época foi polarizado entre adeptos de uma administração tradicional da economia, seguidores de Eugênio Godin, e os adeptos do planejamento estatal, seguidores de Roberto C. Simonsen (ALMEIDA, 2004; SIMONSEN, 1978).

Lafer (1975) diferencia essa primeira etapa do planejamento no Brasil do período de 1956-1961, que se caracteriza por uma complexidade maior, incorporada ao *Plano de Metas*. Esse plano abrangia cinco setores: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Percebe-se no Plano de Metas a ênfase dada à infra-estrutura e à substituição das importações. Para Miglioli (1983, p.82), “o Plano consistia, fundamentalmente, em um programa de investimentos governamentais nos citados setores e em um conjunto de estímulos à implantação e expansão de empresas privadas”. O processo de industrialização acentuou-se nesse período (KON, 1999).

O plano sucessor foi o *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* (1963-1965), elaborado em seis meses por uma equipe coordenada por Celso Furtado, que foi o primeiro ministro do Planejamento do país²³. O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social tinha como objetivos: manter a taxa de crescimento econômico, diminuir a inflação, refinanciar e reduzir a dívida externa e melhorar a distribuição de renda (MIGLIOLI, 1983). Em 1964, foi substituído pelo Programa de Ação Econômica do Governo, e as atribuições do ministério foram ampliadas com a inclusão da coordenação econômica (BRASIL, 2006).

Depois do golpe político-militar de 1964, as forças políticas mais conservadoras que, até então, tinham receio de que o planejamento econômico não desse certo, quando não se opunham a ele, assumiram o governo do país e passaram a elaborar e implantar planos. De 1964 a 1974, surgiram seis planos. Nesse período, também houve o estabelecimento da obrigatoriedade da elaboração dos planos nacionais de desenvolvimento pela Constituição de 1967, e o Ministério do Planejamento tornou-se permanente (MIGLIOLI, 1983).

O *Programa de Ação Econômica do Governo* (PAEG) (1964-1966) compreendeu o Governo de Castelo Branco e, dentre os seis planos referidos acima, foi o mais importante (idem, ibidem). Segundo Lopes (1990), os objetivos do PAEG eram acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, conter o processo inflacionário, atenuar desníveis econômicos setoriais e regionais, assegurar oportunidades de emprego e corrigir tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos. Para Miglioli (1983), o PAEG promoveu grandes reformas nos instrumentos de política econômica do país (reformas tributária, monetária, bancária, de mercado de capitais, cambial, salarial etc.) e criou as bases para o “modelo brasileiro de desenvolvimento”.

²³ Até então, existia o Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956, que coordenava o planejamento da política econômica, e que passou a ser subordinado ao recém-criado Ministério do Planejamento (BRASIL, 2006).

Em 1967, surgiu o *Plano Decenal de Desenvolvimento*, que não era verdadeiramente um plano, mas um conjunto de diretrizes e diagnósticos que serviriam de base para a elaboração do próximo plano (idem, ibidem). Foi lançado ao apagar das luzes do Governo Castelo Branco, na tentativa de fornecer uma linha diretriz para os governos seguintes. Na seqüência, o *Programa Estratégico de Desenvolvimento* (1968-1970) foi formulado no Governo Costa e Silva, sem muita relação com o Plano Decenal de Desenvolvimento. Dentre seus objetivos estavam a aceleração do desenvolvimento econômico, a contenção da inflação, o desenvolvimento a serviço da sociedade e a expansão do emprego da mão-de-obra (LOPES, 1990).

Em seguida, surgiram as *Metas e Bases para a Ação do Governo* (1970-1971) no Governo Garrastazu Médici. Também nesse caso, as metas e bases não configuraram um plano no sentido pleno do termo; podem ser consideradas como meras diretrizes que seriam aperfeiçoadas pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento. Os objetivos do *I Plano Nacional de Desenvolvimento* (I PND) (1972-1974) eram projetar o Brasil na categoria dos países desenvolvidos, manter alto o nível global do Produto Interno Bruto (PIB), combater a inflação, equilibrar a balança de pagamentos e melhorar a repartição da renda (KON, 1999). Em 1974, o Planejamento deixou de ser ministério e passou a ser a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), que se tornaria o centro das decisões econômicas do governo. Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2006), a partir dos anos 1980, com a inflação elevada, houve um reordenamento das ações do governo, que relegou a segundo plano o esforço de planejamento, favorecendo medidas de curto prazo. A SEPLAN foi remodelada para tornar-se um órgão coordenador das atividades conjunturais do governo.

O *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (II PND) (1975-1979) foi formulado no Governo Ernesto Geisel. Pretendia manter o crescimento acelerado, conter a inflação, manter em equilíbrio o balanço de pagamentos, melhorar a distribuição de renda pessoal e regional, preservar a estabilidade política e realizar desenvolvimento, sem prejudicar a qualidade de vida e os recursos naturais (LOPES, 1990). No período de 1980-1985, surgiu o *III Plano Nacional de Desenvolvimento* (III PND) que, a rigor, foi preparado, aprovado e publicado, mas não implementado. Ele parecia-se com os planos anteriores. Seu objetivo, em síntese, era “a construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível” (idem, ibidem, p.96).

O *Programa de Ação Governamental* (PAG) foi concebido para o período de 1987 a 1991, a fim de colaborar com o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República,

que compreendia o período de 1986 a 1989. O PAG tinha como objetivo o desenvolvimento auto-sustentado, preocupando-se com as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1987).

Nesse período, a economia brasileira atravessou um longo período de estagnação, com inflação alta, durante a fase final do regime militar e também durante o processo de redemocratização. O Brasil conheceu os seis planos de estabilização, com duração média de 18 meses cada, num cenário de aceleração inflacionária (ALMEIDA, 2004).

Particularmente os planos postos em prática a partir da década de 80, tendo em vista as condições econômicas conjunturais do país, tiveram a característica de se dedicarem especificamente à estabilização da economia e, portanto, por natureza, se apresentaram como parciais e com a preocupação prioritária de curto prazo, sem a globalidade e abrangência de um plano de desenvolvimento (KON, 1999, p.37-8).

O *Plano Cruzado* foi instituído no Governo Sarney, em fevereiro de 1986. Congelaram preços e tarifas, serviços de preços e fixidez cambial e mudou a moeda para Cruzado. O plano consistia num conjunto de medidas para o combate à inflação (SANDRONI, 1994). Sua continuidade deu-se com o *Plano Cruzado II*, instituído em novembro de 1986, com o objetivo de “conter a demanda com medidas de desaceleração do crescimento e significativa elevação da carga tributária indireta, visando a evitar maior fuga de divisas, concomitantemente ao reajuste de alguns preços em taxas muito acentuadas e à liberação da taxa de juros” (KON, 1999, p.31). Em junho de 1987, foi instituído o *Plano Bresser*, que trouxe novo choque cambial e tarifário, congelou preços, salários e aluguéis (ALMEIDA, 2004). O *Plano Mailson*, de janeiro de 1988, baseou-se na redução do déficit fiscal, a fim de evitar a hiperinflação, e na renegociação da dívida externa (KON, 1999).

A SEPLAN retomou as ações básicas do planejamento em 1988, a fim de atender às determinações expressas na Constituição Federal (BRASIL, 2006). Em 1988, a nova Constituição instituiu o Plano Plurianual (PPA) como o mais importante instrumento de planejamento de médio prazo. “O PPA deveria estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (ALMEIDA, 2004, p.25). Ele passou a vigorar no segundo ano do governo, estendendo-se até o primeiro ano do mandato seguinte.

Pouco tempo depois de promulgada a Constituição, foi instituído o *Plano Verão*, em janeiro de 1989. Congelaram-se novamente salários e tarifas, instituindo-se uma nova moeda: o Cruzeiro Novo. A SEPLAN foi substituída pelo Ministério da Economia e reduzida à condição de Secretaria Nacional subordinada ao ministério recém-criado (BRASIL, 2006).

O sucessor de Sarney, Fernando Collor de Mello, eleito por voto direto, assumiu o governo em 1990, num contexto de crise econômica e aceleração inflacionária. No *Plano Collor*, instituído no início do mandato, foi reintroduzido o Cruzeiro e foram confiscadas todas as aplicações financeiras acima de um limite estipulado pelo governo (ALMEIDA, 2004). Em seguida, instituiu-se o *Plano Collor II*, a fim de estancar o processo inflacionário, racionalizar gastos públicos, controlar empresas estatais e estimular o processo de modernização do parque industrial (SANDRONI, 1994). O presidente Collor foi afastado da presidência por *impeachment* em setembro de 1992, e o vice Itamar Franco assumiu o governo. A SEPLAN foi recriada, com *status* de ministério e com o nome de Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República (BRASIL, 2006).

O *Plano de Ação Imediata*, conhecido como *Plano FHC I* foi elaborado por Fernando Henrique Cardoso em 1993, e tinha como principal objetivo combater a inflação e ajustar as contas públicas. Seguiu-se o *Programa de Estabilização Econômica*, conhecido como *Plano FHC II*, de dezembro de 1993, implementado em três etapas: a primeira ajustou as contas do governo; a segunda criou um padrão estável de valor, chamado Unidade Real de Valor (URV) para servir de moeda confiável; a terceira consistiu na transformação dessa unidade de valor em moeda nacional estável: o Real (KON, 1999).

O primeiro *Plano Plurianual* (PPA) surgiu no período de 1991-1995, apenas para cumprir determinação constitucional. O PPA que se seguiu, no período de 1996-1999, “trouxe novos conceitos de ordenamento econômico-espacial do Brasil, com a definição de eixos nacionais de integração e desenvolvimento, e os projetos estruturantes” (ALMEIDA, 2004, p.28). Ele apresentava três tarefas básicas: a consolidação do real, a retomada do crescimento e o aumento do emprego e da renda dos trabalhadores (FERES, 2002). Em 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso, a SEPLAN foi transformada em Ministério do Planejamento e Orçamento. Em 1999, o Ministério do Planejamento e Orçamento recebeu o nome atual de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (BRASIL, 2006).

O PPA 2000-2003 “inovou ao introduzir na administração pública federal a gestão por resultados, o orçamento e a gestão, e o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo de eixos” (ALMEIDA, 2004, p. 28). O PPA 2004-2007 do Governo Luis Inácio Lula da Silva deu continuidade ao PPA 2000-2003. Segundo Feres (2002), os PPAs inovam ao retomar a dimensão territorial do planejamento governamental de médio prazo.

Convém ressaltar que a ênfase dada à dimensão econômica em grande parte do planejamento do desenvolvimento no Brasil é resultado da adoção das formas de pensamento da época, que caracterizavam o planejamento como um processo centrado na dimensão

econômica e com uma visão parcial da realidade (GUILLEZEAU, 2002). Nesse sentido, o foco das políticas econômicas recaiu na busca de solução para as questões consideradas fundamentais para o desenvolvimento econômico e social, pois os problemas econômicos eram considerados definidores dos problemas sociais (LEAL, 1989).

A análise dos planos instituídos no Brasil a partir da década de 1930 até a meados da década de 1990 revela características que acompanham o planejamento do desenvolvimento de maneira marcante: a intensa participação estatal; a ênfase na dimensão econômica; descontinuidade do processo de planejamento por dificuldades políticas, técnicas e financeiras; e a abordagem setorializante. O exemplo brasileiro claramente demonstra que o Estado empenhou-se na promoção do crescimento rápido no curto prazo, e não em reorientá-lo com base num conjunto de metas estratégicas. Em consequência, intensificaram-se as desigualdades regionais e urbanas e os problemas socioambientais.

O PPA, nesse cenário, surgiu como o embrião de um novo estilo de planejamento de médio e longo prazo. A partir da análise de Feres (2002), percebe-se no PPA (1996-1999 e 2000-2003) que a ênfase na dimensão econômica persiste, porém, alguns avanços foram obtidos com a formulação de programas de desenvolvimento sustentável. Nesse bojo, o Estado passou de simples executor e financiador a animador, articulador e indutor do processo de desenvolvimento sustentável mais abrangente.

3.1.2 O “central” e o “periférico”: o planejamento regional e urbano

Ao tratar do caso brasileiro, Tavares (2002) afirma que o Brasil é um país com espaços diversos, dificuldades seculares na ocupação de seu território e industrialização retardatária, que se configuram num quadro típico de desenvolvimento desigual. Esse desenvolvimento desigual expressava-se já na década de 1970, nos efeitos negativos relacionados à “hiperurbanização”, tais como a marginalização, a instabilidade política e problemas de habitação criados pela transferência descontrolada da população rural para as cidades (RATTNER, 1978). Com o passar do tempo, intensificaram-se os problemas de deteriorização do espaço e do ambiente físico e social, por meio da poluição do ar e da água e do desperdício crônico de recursos naturais.

Ao tratar dos processos econômicos dos anos 1960-1980 no Brasil e sua relação com o planejamento regional, Araújo (1993) destaca os seguintes momentos: (i) a ampliação da articulação comercial nos anos 1950 e 1960 pela indústria paulista, em busca de mercado em outras regiões do país; (ii) a integração produtiva nos anos 1970, que teve por base a

regionalização oligopólica, a transferência do capital produtivo para as regiões menos industrializadas, as dinâmicas econômicas conduzidas menos localmente e mais nacionalmente, embora as especificidades locais continuassem a existir; (iii) a inserção na economia mundial, que ocorreu em 1968-1973, com a consolidação das grandes indústrias e a expansão e modernização da agricultura no país; (iv) a integração físico-territorial, que se tornou fundamental com a consolidação do mercado interno, e representou a constituição de uma infra-estrutura de transporte e comunicação que interligou as regiões brasileiras. “Essa interligação físico-territorial facilitou não apenas a instalação de empresas capitalistas em novos espaços como também abriu fronteiras para fluxos migratórios, em busca de terra, recursos minerais, oportunidades de trabalho e melhores condições de subsistência” (idem, *ibidem*, p. 91).

A preocupação com o planejamento regional no Brasil iniciou-se na segunda metade dos anos 1950, com a criação da SUDENE. Durante o regime militar, foram criadas várias instituições voltadas para o planejamento e tratamento de problemas urbanos. Em 1964, houve a criação do SERFHAU e do Banco Nacional de Habitação (BNH). O SERFHAU foi extinto nos anos 1970 e o BNH, nos anos 1980 (SOUZA; RODRIGUES, 2004). Outras experiências com planejamento regional foram implementadas a partir da década de 70, por meio da SUDECO e da SUDESUL. Os planos regionais foram incorporados nos PNDs nos anos 70 e se fizeram por meio das agências regionais (SUDENE, SUDAM – Superintendência da Zona Franca de Manaus –, SUFRAMA, SUDECO, SUDESUL), e dos bancos regionais (Banco do Nordeste – BNB –, Banco da Amazônia – BASA –, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE) (ARAÚJO, 1993).

O planejamento urbano no Brasil pautou-se em instrumentos urbanísticos: os planos diretores e as leis de uso e ocupação do solo, mas muitos desses planos orientaram apenas o ambiente construído, desconsiderando as questões sociais. “O planejamento teve na cidade uma visão que priorizou a ordenação do território, sua construção arquitetônica, seus equipamentos coletivos, acabando por valorizar a obra física pura, desconsiderando a construção da cidadania de grande parte de seus habitantes” (FERRARI JÚNIOR, 2004, p.18).

Até os anos 1980, o planejamento regional e urbano foi alvo de interesse por parte do governo federal. Ocorreu, posteriormente, um período caracterizado por instabilidade e esvaziamento do planejamento regional federal. O planejamento regional e urbano ressurgiu na agenda pública e governamental por meio da Constituição de 1988 e do Estatuto da

Cidade²⁴: o planejamento regional no PPA e o planejamento urbano no Plano Diretor, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes (CARVALHO, 2001). A obrigatoriedade do Plano Diretor, segundo Ferrari Júnior (2004), reforça o papel de centralidade nos encaminhamentos da organização espacial das cidades.

Planejar o futuro da cidade, incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõe, de forma a construir um compromisso entre cidadãos e governos na direção de um projeto que inclua todos, é o desafio que o Estatuto da Cidade impõe a todos os planos diretores (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 8).

Já o PPA estabelece um novo tratamento para a questão regional brasileira, sob a ótica de uma nova geografia econômica, que não obedece aos limites das macrorregiões. Os projetos e ações do PPA direcionam-se a cinco eixos de integração nacional e dois eixos de integração continental²⁵. Existe também a proposta para discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional elaborada por Araújo et al. (2004). Nessa proposta, a política assume duplo sentido: de um lado, reverter as desigualdades regionais e, de outro, explorar os potenciais endógenos regionais. A advertência é que essa política não fique restrita ao Ministério da Integração, embora ele deva exercer a coordenação.

Políticas nacionais de desenvolvimento regional possuem, assim, novo espaço para agir. Não precisam mais lidar apenas e exclusivamente com a atração de empresas de grande porte, dos empreendimentos motores do crescimento. Mas agora estão abertas à exploração das relações sociais de cooperação e de compartilhamento de visões de futuro e projetos de desenvolvimento dos membros da sociedade regional (idem, ibidem, p. 31).

No Brasil, há três escalas territoriais diferenciadas: a nacional, a estadual e a municipal, e “cada esfera de poder seria responsável por um conjunto de problemas e soluções na sua escala” (CASTRO, 1997, p. 38). Nessa configuração, a escala regional aparece mais como um nível na gestão de recursos do que como espaço de tomadas de decisão estratégica. Não existe ainda no Brasil um nível administrativo entre o estado federado e o município, e esse vácuo dificulta o tratamento da problemática regional (BANDEIRA, 1999).

Todavia, destacam-se alguns exemplos de organização e intervenção nessa escala territorial, a saber, as associações de municípios em Santa Catarina, no Rio Grande do Sul e

²⁴ O Estatuto da Cidade é considerado instrumento de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, contendo as referências e os institutos jurídicos e políticos básicos para a intervenção urbana (CARVALHO, 2001).

²⁵ Eixos de integração nacional: eixo de integração norte-sul, eixo de integração oeste, eixos de integração do nordeste, eixos de integração do sudeste, eixos de integração do sul. Eixos de integração continental: eixo de saída para o Caribe e eixo de saída para o Pacífico (FERES, 2002).

no Paraná; os consórcios; os FDR em Santa Catarina; os COREDEs, no Rio Grande do Sul; os Conselhos Municipais e Regionais de Desenvolvimento Sustentável no Ceará; as audiências públicas regionais em Minas Gerais e o orçamento participativo no Espírito Santo (ARAÚJO, 2000; BANDEIRA, 1999; BIRKNER, 2004; SOUTO-MAIOR, 1992). Segundo Bandeira (1999, p. 72) essas “experiências estariam mais próximas do jogo real das sociedades locais e mais articuladas entre os diversos níveis do poder público”. Dessa forma, há de se reconhecer um papel mais destacado das comunidades regionais no planejamento regional e urbano brasileiro.

3.1.3 A incorporação da dimensão socioambiental no planejamento

O período que marcou o início da incorporação da dimensão socioambiental nas ações governamentais ocorreu em 1934, com a adoção do Código das Águas, do Código da Mineração, do Código Florestal e, em 1937, com a criação do Parque Nacional de Itatiaia. Seria importante mencionar ainda a legislação de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional. Essas ações coincidem com o início do processo de industrialização no Brasil, e a abordagem utilizada na incorporação da dimensão ambiental foi a da administração dos recursos (MONOSOWSKI, 1989).

Com a implementação do Plano de Metas (1956-1961) do Governo Kubitschek, houve a regulamentação de diferentes modalidades de apropriação dos recursos naturais do país (VIEIRA; RIBEIRO, 2006). Foram criados ao longo da década de 1960 o Ministério das Minas e Energia (MME), o Departamento Nacional das Águas e Energia Elétrica (DNAEE), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), o Departamento Nacional de Prospecção Mineral (DNPM), a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (MONOSOWSKI, 1989).

A década de 1970, estimulada pela Conferência de Estocolmo de 1972, marcou a formação do movimento ambientalista e a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) em 1973, vinculada ao Ministério do Interior (BURSZTYN, 1994)²⁶. Esse período caracterizou-se pelo desenvolvimento baseado em grandes projetos de infra-estrutura e pela exploração dos recursos naturais. A prioridade recaiu na unificação nacional e na ocupação do

²⁶ A criação da SEMA correspondeu a uma necessidade diplomática, haja vista que a posição brasileira na Conferência de Estocolmo foi derrotada. “O Brasil sustentava a tese de que a proteção do meio ambiente seria um objetivo secundário e não prioritário para os países em vias de desenvolvimento, e em conflito com o objetivo central e imediato do crescimento econômico” (MONOSOWSKI, 1989, p. 18).

cerrado e da Amazônia. Houve intensa urbanização e problemas relacionados a isso. Nesse sentido, “a ordenação do território adquiriu então uma importância crescente dentre os instrumentos de uma política preventiva dos impactos sobre o meio ambiente” (MONOSOWSKI, 1989, p.20).

A dimensão socioambiental foi incorporada no II PND (1975-1979), mais especificamente no capítulo sobre desenvolvimento urbano, controle da poluição e preservação do meio ambiente. Este capítulo definia como prioritário o controle da poluição industrial. Nesse período, emergiu o instrumento de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), uma vez que o Banco Mundial o exigia para financiar grandes projetos. Apesar dessas iniciativas, as políticas ambientais continuaram centradas no tratamento dos problemas urbanos, colocando em segundo plano o mundo rural. “Os efeitos sobre o meio ambiente, causados pelo processo de apropriação e de alteração das formas de utilização do espaço rural – desmatamento, erosão, mudanças climáticas, poluição dos rios por fertilizantes e herbicidas –, não eram problemas para essa política” (idem, *ibidem*, p.20).

Desde sua criação, em 1973, até 1985, a SEMA esteve subordinada ao Ministério do Interior e desempenhava um papel secundário nas atividades desse ministério. A SEMA atuou de forma limitada, atacando certos efeitos das dinâmicas de desenvolvimento em curso, mas sem questioná-las pela base (MONOSOWSKI, 1989). No Governo Sarney, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Houve rotatividade de ministros e criação e dissolução de ministérios. O Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente durou até 1987, e a SEMA voltou ao Ministério do Interior. Em 1989, foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) pela fusão do IBDF, da Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA) e da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). Em 1990, no Governo Collor, foi criada a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM) subordinada ao IBAMA (BURSZTYN, 1994).

Em 1981, criou-se a Lei nº. 6.938, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente. Segundo Bursztyn (1994), foi a primeira lei a considerar imperativo conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. Criou-se nesse período o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) que passou a contar com o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). “O CONAMA assume um perfil descentralizado inédito na história do país, orientando-se claramente no sentido da integração das ações de proteção ambiental e de promoção do desenvolvimento socioeconômico” (VIEIRA; RIBEIRO, 2006, p.9).

O Brasil foi um dos primeiros países a incluir em sua Constituição²⁷ um capítulo sobre o meio ambiente. Contudo, a inclusão da dimensão ambiental pode não ser suficiente para que os princípios sejam respeitados, mas tê-los na Constituição ajuda (SACHS, 2000). A legislação ambiental brasileira é uma das mais avançadas do mundo, mas carece de condições e meios reais de aplicação. “As medidas propostas continuam a não acompanhar e/ou orientar o planejamento econômico, constituindo-se numa reação aos seus efeitos” (MONOSOWSKI, 1989, p.22).

Em 1990, criou-se o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA), com financiamento do Banco Mundial e elaborou-se o Programa-piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, pelo governo brasileiro, Grupo dos Sete, Comunidade Européia e Holanda, sob a administração do Banco Mundial.

Em suma, trata-se de um novo “tripé”, de uma parceria, e de uma nova forma de planejamento fundados na aliança entre organizações transnacionais doadoras, com forte poder de decisão – grandes bancos, ONGs e governos do Grupo dos Sete – as ONGs nacionais, para onde é transferida a maior parcela dos recursos, com forte poder de pressão e atuação, e o governo federal, com crescente redução tanto de seu papel financiador como de receptor dos recursos, o que resulta na crescente redução de sua capacidade de controle (BECKER, 1997, p. 8).

Becker (1997) alerta para o fato de que essa situação pode levar a um novo tipo de regulação, mais sustentável, democrática e flexível, como também a uma crescente fragmentação que dificultaria o trabalho dessas instituições.

A convite do Brasil, a cidade do Rio de Janeiro foi a sede da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada de 3 a 14 de junho de 1992. A reunião ficou conhecida como Rio-92, e a ela compareceram delegações nacionais de 175 países. Os compromissos específicos adotados pela Conferência Rio-92 incluem duas convenções, uma sobre mudança do clima e outra sobre biodiversidade, e também uma declaração sobre florestas. A conferência aprovou, igualmente, documentos de objetivos mais abrangentes e de natureza mais política: a Declaração do Rio e a Agenda 21. Ambos endossam o conceito fundamental de desenvolvimento sustentável, que combina as aspirações compartilhadas pela maioria dos participantes com o progresso econômico e material e com a necessidade de uma consciência ecológica. Além disso, por introduzir o objetivo global de paz e de desenvolvimento social duradouros, a Rio-92 foi uma resposta tardia às gestões dos países do sul, feitas desde a reunião de Estocolmo.

²⁷ Trata-se da Constituição de 1988.

Para Vieira e Ribeiro (2006), nas décadas de 1970 e 1980, predominaram ações de gestão setorializadas e com perfil reativo-remedial, pouco articuladas a ações de desenvolvimento regional e urbano e voltadas principalmente para o controle de índices de poluição e criação de áreas de preservação ambiental. Monosowski (1989) destaca a multiplicação e a superposição de competências e a disputa por recursos geralmente escassos como fator que propicia o estabelecimento de conflitos de poder entre as diferentes instituições governamentais. Grinover (1989) acredita que ainda falta aos planejadores a cultura da abordagem do sistema em sua totalidade.

Por outro lado, existem avanços relacionados ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei nº. 7661/88²⁸, aos Planos Diretores e às Agendas 21 locais, ao desenvolvimento do direito ambiental, à atuação do Ministério Público e à abertura de novos mecanismos de coordenação intermunicipal (VIEIRA; RIBEIRO, 2006).

3.1.4 Planejamento, descentralização e participação

Nos anos 1950, os países invocavam as grandes riquezas, os espaços vazios a ocupar e a qualidade da gente como marco do desenho das grandes estratégias de desenvolvimento que perpetuavam o progresso. Nos anos 1970, a dimensão ambiental foi incorporada conceitualmente, mas não na prática, no planejamento do desenvolvimento. Nas décadas de 1980 e 1990, a disseminação da ideologia neoliberal em escala global contribuiu fortemente para a transformação do Estado. Nessa recomposição de forças, os princípios que sustentavam o crescimento econômico são ressignificados pelos valores da democracia participativa, da gestão descentralizada dos recursos produtivos e do desenvolvimento sustentável, como novo estilo de planejamento do desenvolvimento (GUILLEZEAU, 2002).

Segundo Souza (2002), a descentralização estimula a negociação, decisão e implementação de políticas públicas entre governo federal e governos subnacionais e incentiva maior participação dos governos locais, tornando mais complexas as relações entre níveis de governo e sociedade. “Na visão tradicional, mais capacidade de governo deve implicar mais poder em cima, no topo da pirâmide. Na sociedade que desponta no terceiro milênio, mais capacidade de governo significará maior capacidade de gestão e de decisão política na própria base da sociedade” (DOWBOR, 1998, p.353). Não se trata do Estado Total

²⁸ Esse plano pretende gerir a utilização dos recursos da zona costeira brasileira. Sua implantação depende da participação ativa do poder público e da sociedade (POLETTE; SILVA, 2003).

do ideário do socialismo que realmente existiu nem do Estado mínimo liberal em que “tudo vale”.

Há um cansaço geral quanto às “árvores de natal” ideológicas, que nos prometem de um lado, com estatização e planejamento, a tranqüilidade social, e, de outro, com privatização e mão invisível, a prosperidade. A primeira nos deu um gigantesco encalacramento burocrático, a segunda nos levou a mais dramática acumulação de injustiças sociais que a humanidade já conheceu e a um sentimento permanente de insegurança. Aqui não há vencidos nem vitoriosos. Por enquanto, a vencida é a própria humanidade. Trata-se de buscar um aprofundamento dos processos democráticos que nos permita efetivamente enfrentar os problemas (idem, *ibidem*, p. 414).

A descentralização no Brasil foi introduzida na agenda da redemocratização via Constituição de 1988²⁹ (SOUZA, 2002). Arretche (1996), em relação ao caso brasileiro, adverte que a idéia de que a descentralização estaria relacionada à consolidação da democracia e à busca de superação dos resíduos de clientelismo é relativa e depende menos do âmbito no qual as decisões são tomadas e mais da natureza das instituições dela encarregadas. No caso da idéia de que a descentralização esvaziaria as funções do governo central, o exemplo brasileiro aponta na direção contrária. Torna-se necessário fortalecer as capacidades administrativas e institucionais para coordenar o processo de descentralização.

A centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central, etc.). Descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). A primeira tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia – intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo “centro”, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema (ARRETCHÉ, 1996, p. 5).

Dessa forma, entende-se que, para implantar um novo estilo de planejamento e de desenvolvimento, é necessário que se modifiquem as instituições existentes (GRINOVER, 1989, p.28).

Em relação à participação, ela surgiu no discurso do desenvolvimento no final da década de 1950. Ativistas e funcionários de organismos internacionais atribuíram o fracasso de alguns projetos de desenvolvimento ao fato de que as populações envolvidas eram sistematicamente excluídas do processo. Segundo Rahnema (2000), atualmente existe

²⁹ “Do ponto de vista dos recursos, antes da Constituição de 1988, o governo federal detinha 44,6% do total da receita pública, passando posteriormente para 36,5% [...]. A participação dos estados no mesmo período passou de 37,2% para 40,7% e a dos municípios de 18,2% para 22,8%” (SOUZA, 2002, p.436).

consenso em torno da adoção da participação como medida política essencial nas estratégias de desenvolvimento. Isso se deve a alguns fatores: a participação tornou-se um *slogan* politicamente atraente, é um meio excelente para obtenção de recursos e torna os projetos mais eficazes.

Conforme Guillezeau (2002), o Estado encarna a superestrutura política que tem a possibilidade de convertê-lo em fator de coesão para a sociedade, mas também é o que, em certa medida, garante-lhe o caráter regulador e manipulador do comportamento global da sociedade. Assim, deve-se ter clareza acerca do papel da sociedade civil no processo decisório do planejamento, reconhecendo indícios de avanços reais no sentido da emancipação da população rumo à construção de um modelo decisório mais democrático, ou apenas a manutenção e recriação das condições de manipulações sobre as comunidades, mascaradas por eventuais propostas ou estratégias falsamente democráticas (FERRARI JÚNIOR, 2004).

3.1.5 Para onde vai o planejamento no Brasil?

A alegre, a festiva agitação das panelas e tachos
 A inútil zanga dos velhos armários de mogno, solenes,
 Achando tudo aquilo uma grande palhaçada...
 As xícaras e pires fazendo tlin-tlin-tlin-tlin
 As gaiolas dos passarinhos cantando em coro com os próprios passarinhos
 Oh! A alegria das coisas com aquela mudança
 Para onde? Não importa! Desde que não seja
 Este eterno mesmo lugar!
 (QUINTANA, 1999, p. 133)

Com base nessa imagem cursiva da transformação progressiva dos sistemas de planejamento instituídos no Brasil, trata-se agora de retomar os desafios envolvidos na criação de sistemas compatíveis com os princípios do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável. Parte-se do pressuposto de que o planejamento do desenvolvimento no Brasil, em certa medida, caracteriza-se como convencional, priorizando o crescimento econômico de curto prazo, a centralização das decisões e a setorialização das ações. Todavia, a partir das discussões sobre desigualdades regionais e urbanas (na década de 1960), da problemática socioambiental (na década de 70), da descentralização e da participação (na década de 80), novos espaços de manobra para inovações têm emergido.

O planejamento do desenvolvimento no Brasil esteve durante muito tempo voltado para o alcance de objetivos ligados ao crescimento econômico, mas se percebe que, com a instituição do PPA via Constituição de 1988, retomou-se o planejamento de médio prazo e a

preocupação com as desigualdades regionais. O planejamento regional e urbano conta com o plano diretor e o orçamento participativo, bem como com iniciativas de dinamização regional. A gestão ambiental enfrenta dificuldades relacionadas à persistência de uma postura reativo-remedial, voltada à preservação da integridade dos ecossistemas e pouco articulada com outras ações de desenvolvimento. Mas ao mesmo tempo, passou a ser incorporada nos Planos Diretores e nas Agendas 21 locais. A descentralização e a participação, por um lado, podem ser entendidas como resultado de redução do papel do Estado, e, por outro, representar um passo à frente rumo a uma redemocratização efetiva da sociedade brasileira.

Percebem-se avanços consideráveis no campo normativo, institucional e operacional no planejamento para o desenvolvimento no Brasil: as leis mudaram, novas instituições e novos instrumentos de planejamento e gestão foram criados. Esses avanços são importantes, mas não levam necessariamente ao desenvolvimento territorial sustentável. Subsistem ainda muitas práticas herdeiras do enfoque convencional de planejamento. Além da superação da cultura política autoritária, clientelística e conservadora, o planejamento deveria abrir-se de maneira mais efetiva “à participação autêntica das forças vivas da sociedade civil e à integração transterritorial e interinstitucional” (VIEIRA; RIBEIRO, 2006, p. 22).

Se o horizonte vislumbrado é o do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável, muita coisa precisa ser feita. No entanto, é possível afirmar, a partir das evidências apresentadas neste capítulo, que algumas mudanças sinalizadas no planejamento do desenvolvimento brasileiro já apontam nessa direção.

3.2 O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO EM SANTA CATARINA

O planejamento do desenvolvimento em nível estadual caminha lado a lado com a experiência federal de planejamento. Os estados tornaram-se permeáveis à lógica do planejamento econômico para resolver problemas de desenvolvimento e estabelecer melhores relações com o governo federal. Quanto a Santa Catarina, Schmitz (1985, p. 29) afirma que “a linha evolutiva da participação estatal na atividade econômica [...] foi sempre condicionada pela cultura, estágio de desenvolvimento e ideologia dominantes em cada época e pela coerência com o modelo nacional”.

O planejamento do desenvolvimento estadual identifica-se, em grande medida, com o planejamento do desenvolvimento federal, principalmente no que tange à ênfase na dimensão econômica e no curto prazo, no tratamento setorial, nas dificuldades de lidar com as

desigualdades regionais e urbanas e na incorporação da dimensão socioambiental. Percebe-se, no caso catarinense, que o crescimento econômico, amplamente motivado pela ação estatal³⁰, não levou, contudo à melhor distribuição da renda, à diminuição das desigualdades regionais e urbanas e a melhor aproveitamento dos recursos naturais. “Não é necessário ter muita sensibilidade para perceber que grande parte da crise social e ecológica [catarinense] está intimamente associada a esta civilização dos negócios” (LENZI, 2000, p. 86).

Todavia, as discussões sobre as desigualdades regionais e urbanas, a problemática socioambiental, a descentralização e a participação são incorporadas gradativamente à agenda do planejamento catarinense. A seguir, pretende-se demonstrar que essas mudanças convergem no sentido do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável. Inicialmente, apresentam-se as principais iniciativas de planejamento que foram concretizadas no Estado, possibilitando uma análise mais profunda de como a dimensão socioambiental, a descentralização e a participação tem sido incorporada ao sistema de planejamento. Na última seção, encontra-se uma síntese da linha de argumentação, elucidando em que medida as características atuais do sistema abrem perspectivas de experimentação com o enfoque de desenvolvimento territorial sustentável.

3.2.1 A ação estatal e o planejamento do desenvolvimento

A primeira tentativa de planejar o desenvolvimento em Santa Catarina ocorreu na década de 1950. O *Plano de Obras e Equipamentos* (POE) (1956-1965) foi formulado no último ano do Governo Irineu Bornhausen (1951-1955), pertencente à União Democrática Nacional (UDN). A implementação do plano estava vinculada à continuidade do governo (GOULARTI FILHO, 2005). “Antes dele as administrações apoiavam-se basicamente em orçamentos tradicionais, caracterizados pela subordinação das receitas aos diversos órgãos administrativos, e não a um programa de aplicações setoriais” (MARTIGNAGO, 1981, p. 24-5). O POE pode ser definido como um esquema parcial de investimento público (idem, *ibidem*).

Segundo Michels (1998, p. 186):

³⁰ Ao abordar as particularidades da economia catarinense, Michels (1998) a classifica em dois períodos: o primeiro abrange o período colonial até meados dos anos 1950, caracteriza-se pela acumulação de capital via agentes privados, e o segundo abrange de 1955 a nossos dias, caracterizando-se pela acumulação de capital a partir da ação estatal, por meio de crédito, incentivos e isenções.

O agente estatal passa, a partir de então, a agir com incentivos, créditos, investimentos diretos, planejamento, formação profissional, infra-estrutura, etc., na constante ampliação do enriquecimento privado em Santa Catarina, embora alegando abranger as múltiplas necessidades da “gente da terra catarinense.

O objetivo principal do plano era a ampliação e melhoria da infra-estrutura do Estado. “Dos recursos investidos, 45% foram para as estradas de rodagem, 35% para a energia elétrica e os 20% restantes, para a agricultura, a educação e a saúde” (idem, ibidem, p. 188). Tinha a duração prevista para 10 anos, mas o governo de Jorge Lacerda e Heriberto Hulse (1956-1960) não se sentiu obrigado a dar continuidade ao plano, e, ao mesmo tempo, não houve arranjo político institucional para o planejamento nesse governo (GOULARTI FILHO, 2005).

O *Plano de Metas do Governo I* (PLAMEG I) (1961-1965) foi instituído no Governo Celso Ramos, que pertencia ao Partido Social Democrático (PSD). O PLAMEG foi fruto do “Seminário Socioeconômico de Santa Catarina” promovido pela Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), em colaboração com a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a CEPAL. Segundo Martignago (1981), participaram do seminário mais de 700 pessoas. Foi a primeira tentativa de planejamento global das ações do governo estadual. Para Abreu (*apud* BIRKNER, 2004), foi o momento em que Keynes chegou a Santa Catarina.

Nas palavras de Celso Ramos (SANTA CATARINA, 1962, p. 3):

Quando determinei a criação do Plano de Metas que estabeleceria o programa racional das obras de meu governo, pretendi criar novas condições de desenvolvimento social e econômico para o Estado. Instalado o Gabinete de Planejamento do PLAMEG, que iria dar execução imediata à programação prioritária, inaugurou o Estado nova era administrativa – a do planejamento.

O PLAMEG foi dividido em três grandes programas setoriais: o Homem, o Meio e a Expansão Econômica. Segundo Schmitz (1985), em 1965, de todos os recursos alocados, 78% foram aplicados no Meio (energia, rodovia e obras de arte) e em Expansão Econômica (armazenagem, fomento agropecuário, abastecimento, participação em empreendimentos pioneiros e banco do Estado) e 22%, destinados ao Homem (educação e cultura, justiça, segurança pública, saúde pública, assistência social e serviços de água e esgoto). Segundo Michels (1998), predominaram os programas vinculados à acumulação de capital em relação aos de caráter social.

Segundo Goularti Filho (2005, p. 636), nesse período:

A indústria catarinense, que estava num acelerado processo de diversificação e ampliação, agora passava a ser pensada pelo Estado. No bojo do ideário desenvolvimentista e diante do crescimento da indústria dinâmica, o Estado era o verdadeiro ente na condução política do processo de integração e consolidação do capital industrial, fazendo investimentos em infra-estrutura e ofertando linhas de crédito a longo prazo.

Foi fundado nesse período o Banco de Desenvolvimento do Estado (BDE), atual Banco do Estado de Santa Catarina (BESC), o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), com a união dos três estados do Sul, e o Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina (FUNDESC). Foi criada a Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Foi criado o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) pela Lei nº. 2772, de 21 de julho de 1961 (MARTIGNAGO, 1981), autarquia vinculada diretamente ao Gabinete do Governador, responsável pela formulação de políticas públicas e pelo controle do planejamento no Estado (SCHMITZ, 1985). Sua estrutura, segundo Martignago (1981), compunha-se por um secretário executivo e um órgão de supervisão denominado Conselho de Desenvolvimento, cuja função era conciliar os interesses dos representantes do governo, das classes produtoras e trabalhadoras. Como órgão intermediário entre o planejamento e a execução financeira, existia o BDE.

O *Plano de Metas do Governo II* (PLAMEG II) (1966-1970), do Governo Ivo Silveira (PSD), representou a continuidade do PLAMEG I. Suas bases foram a expansão econômica e o progresso social. Segundo Michels (1998), a expansão econômica consumiu 77% dos investimentos e ao progresso social couberam os 23% restantes.

O *Projeto Catarinense de Desenvolvimento* (PCD) (1971-1975), no Governo Colombo Machado Sales, da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), seguiu a tendência do I PND do Governo Médici. A metodologia utilizada no PCD foi ouvir os líderes comunitários, por meio das associações de municípios, as quais produziram diagnósticos e estudos para fornecer elementos para a elaboração de um plano de desenvolvimento. Esses estudos foram submetidos a debates, com a presença do governador, e foi elaborado tal projeto (MARTIGNAGO, 1981; SCHMITZ, 1985).

O PCD objetivava: a modernização administrativa; a integração estadual; a modernização nos transportes e nas comunicações; a consolidação do sistema energético; a expansão industrial, e a construção do sólido sistema financeiro e de assistência técnica aos três setores da economia (MICHELS, 1998, p. 195).

Para a execução do projeto, foi criada a Secretaria do Desenvolvimento Econômico (SDE), que se tornaria o órgão central do sistema de planejamento, mantendo-se a descentralização dos processos de execução. Na experiência do PLAMEG, os recursos eram diretamente vinculados ao GAPLAN (SCHMITZ, 1985).

Durante o PCD, foram fundados o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BADESC) e o Conselho de Desenvolvimento Industrial de Santa Catarina (CODISC). Cerca de 81% dos recursos governamentais passaram a ser investidos na dinamização da economia e os 19% restantes, repartidos na modernização administrativa, na integração estadual, no desenvolvimento microrregional, no saneamento, na saúde pública, na segurança, na informação e nas edificações (MICHELS, 1998).

O *Plano de Governo* (PG) (1975-1979) do Governo Antônio Carlos Konder Reis, que era da ARENA, tinha como lema “Governar é encurtar distâncias”, e foi elaborado em consonância com o PND II (GOULARTI FILHO, 2005). Segundo Martignago (1981), o PG caracterizou-se por um diagnóstico com ampla participação popular.

Dentre as diretrizes básicas do governo de Konder Reis, Michels (1998, p. 197) destaca:

[...] a ampliação do sistema de transportes e comunicações; a unificação das políticas de crédito e financiamento; o ordenamento às aplicações do FUNDESC; a dinamização e a racionalização da tecnologia; a manutenção de estoques reguladores; as políticas regionais de desenvolvimento; a formação e o aprimoramento da mão-de-obra; e a ampliação da distribuição da energia elétrica.

No transcurso desse período, destacaram-se os estudos do Centro de Assistência Gerencial de Santa Catarina (CEAG/SC) e do BADESC: “o primeiro realizava os estudos setoriais/perfis industriais de viabilidade econômica e o segundo financiava os investimentos nos setores considerados rentáveis” (idem, *ibidem*, p. 197). Ocorreu a substituição do FUNDESC pelo Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas (PROCAPE) e surgiu o Conselho Estadual de Desenvolvimento Social (CEDS) e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico (CEDE), para assessorar o governador na formulação da política econômica (SCHMITZ, 1985).

No *Plano de Ação* (PA) (1979-1983) do Governo de Jorge Konder Bornhausen e seu vice Henrique Córdova, membros do Partido Democrático Social (PDS), o agente estatal deveria reduzir sua ação direta, permitindo ao mercado maior manifestação de suas leis reguladoras. Para Goularti Filho (2005), isso representa que o governo Konder Bornhausen seguiu tendência mais liberal.

As diretrizes bases do plano dirigiam-se a três segmentos: Campo Psicossocial (educação, habitação, saúde, saneamento, segurança e trabalho); Campo Econômico (agricultura, indústria e comércio); e Organização Administrativa e Planejamento (necessidade de uma administração organizada, desenvolvimento regional seguido de uma política de proteção ao meio ambiente) (MICHELS, 1998).

A *Carta aos catarinenses* (1983-1987), do Governo Esperidião Amin (PDS), apesar de afirmar “prioridade aos pequenos”, deu continuidade, tal como nos governos anteriores, ao incessante impulso à acumulação privada de capital. Nessa carta, o compromisso expresso era fortalecer a empresa catarinense (MICHELS, 1998).

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

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

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

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

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

O atual *Plano Catarinense de Desenvolvimento* (PCD) (2005-2015) do Governo Luis Henrique da Silveira e Eduardo Pinho Moreira (2003-2006) e do Governo Luis Henrique da Silveira e Leonel Pavan (2007-2010) tem como lema “descentralização e o desenvolvimento regional sustentável”. O plano consiste, de acordo com a Lei Complementar 284, de 28 de fevereiro de 2005, num conjunto de diretrizes e estratégias que visam a orientar a ação governamental até 2015. O plano conta com a parceria do Projeto Meu Lugar do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (SANTA CATARINA, 2006).

A análise dos planos instituídos em Santa Catarina a partir da década de 1950 revela características que acompanham o planejamento do desenvolvimento nacional e estadual de maneira marcante: intensa participação estatal; ênfase na dimensão econômica e conseqüentemente no curto e médio prazo; descontinuidade do processo de planejamento por dificuldades políticas, técnicas e financeiras; e a abordagem setorial. Existe, sem dúvida, preocupação crescente com a dimensão ambiental, com as desigualdades regionais e urbanas, porém, essa preocupação é incorporada aos poucos e apresenta, dependendo do plano em questão, avanços e retrocessos.

3.2.2 O planejamento regional e urbano: iniciativas governamentais

As diretrizes da primeira experiência de planejamento regional em Santa Catarina foram fixadas nos *Termos de Referência para os planos microrregionais de desenvolvimento integrado*, que datam da década de 1960, por iniciativa do SERFHAU e depois da SUDESUL. Segundo o SERFHAU e Ministério do Interior (1972), o processo de planejamento partiu do nível microrregional, por meio das associações de municípios que se formaram espontaneamente com objetivo inicial de fortalecer seus interesses políticos. A SUDESUL estimulou esse processo, contando com a ajuda financeira e orientação técnica necessária para que os municípios se agrupassem. Ressalta-se como positiva a iniciativa espontânea das associações de municípios e como negativa a exclusão do Estado nesse processo. Segundo Souto-Maior (1992), os planos produzidos consistiram em um levantamento de dados e diagnósticos superficiais que não saíram da prateleira.

A *Política de Desenvolvimento Regional e Urbano de Santa Catarina* (PDRU) foi realizada em 1981 pelo GAPLAN, no Governo de Jorge Bornhausen, e contou com a colaboração técnica e financeira do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Fundação Instituto Técnico de Economia e Planejamento (ITEP) (SANTA CATARINA, 1981).

Constituindo-se numa primeira tentativa de proposição de uma distribuição espacial desejável para as intervenções governamentais e para as transformações da realidade urbana e regional a PDRU/SC deve buscar estabelecer um consenso acerca do conteúdo das ações públicas e privadas, no sentido de reduzir os desequilíbrios inter-regionais observados na organização espacial catarinense, ao mesmo tempo em que busca orientar a ação do aparelho administrativo do Estado na consecução do modelo territorial preconizado (idem, ibidem, p. 15-6).

O objetivo geral da PDRU era a redução dos desequilíbrios regionais, que refletia alguns dos problemas estruturais da organização espacial catarinense: “a ausência de um sistema de planejamento regional integrado, a reduzida integração inter-regional, o crescimento das disparidades regionais em renda *per capita*, a insuficiência de ligações viárias no leste-oeste, o enfraquecimento das finanças públicas e a utilização predatória do meio ambiente” (SIEBERT, 2001, p. 146). A partir dos problemas levantados, foram definidos objetivos específicos, cinco áreas homogêneas de intervenção e 96 diretrizes para as áreas de intervenção. Vieira (1989) afirma que, no PLAMEG em 1961, constatou-se um embrião de consciência da importância da variável ambiental, resgatado pela PDRU para Santa Catarina, em 1981.

Na seqüência, surgiu o documento *Santa Catarina, Estado onde investir*, organizado em 1990, no Governo Casildo Maldaner, pela Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo. O objetivo desse trabalho era atrair investimentos internos e externos. Ele trouxe informações sobre Santa Catarina (ocupação territorial, população, infra-estrutura, dados socioeconômicos e tecnologia) e foi, para Siebert (2001), o primeiro documento a caracterizar a especialização funcional produtiva do Estado, mas se limitou a apresentar dados, não configurou propriamente um plano com propostas e diretrizes claramente formuladas.

O *Programa Integrado de Desenvolvimento Socioeconômico (PIDSE)* foi elaborado em 1990, pelo CEAG/SC e Centro de Apoio à Pequena e Média Empresa de Santa Catarina (atual Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, o SEBRAE), ainda no Governo Casildo Maldaner.

O PIDSE era um conjunto de diagnósticos municipais, com o objetivo de contribuir com o processo de municipalização no planejamento e gestão das ações municipais de caráter econômico, subsidiar as ações do Governo estadual e oportunizar informações aos interessados na expansão e/ou implantação de investimentos (SIEBERT, 2001, p. 149).

O Estado assumiu, no PIDSE, o papel de promotor e mobilizador do desenvolvimento econômico e social. O PIDSE, assim como o *Estado onde investir*, também se limitou a apresentar dados, mas, apesar das limitações, ambos fizeram uma descrição do setor produtivo catarinense (idem, ibidem).

O *Atlas de Santa Catarina* foi elaborado em 1986, no Governo Esperidião Amin, com o objetivo de enriquecer o conhecimento disponível sobre a realidade catarinense. Foi elaborado pelo GAPLAN. Os dados foram obtidos no Censo de 1980, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e foram apresentados na forma de mapas físicos e temáticos, gráficos, tabelas e textos de análise e comentários (SANTA CATARINA, 1986).

Segundo Sérgio Sachet, na época, secretário chefe do GAPLAN:

Colocando a geografia como uma fase de planejamento, principalmente em relação ao diagnóstico do todo espacial, o Atlas de Santa Catarina, através de seus mapas e textos, constitui um importante meio para a tomada de decisões. Seus capítulos, abrangendo os aspectos administrativos, físicos, humanos, econômicos, de serviços e estruturais urbanos, indicam as potencialidades e deficiências do Estado, demonstrando cartograficamente a base das relações exercidas no seu espaço (SANTA CATARINA, 1986, p. 7).

Outra experiência a ser destacada é a do *Plano Básico de Desenvolvimento Regional* (PBDR). Segundo Birkner (2004), no final da década de 1980, a Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI) elaborou o Plano de Ordenamento Territorial, quando o prefeito de Blumenau, Vilson Kleinübing, ocupava a presidência dessa associação. Posteriormente, quando foi eleito governador do Estado (1990-1994), a idéia foi estendida a outras associações de municípios, sob a denominação de Plano Básico de Desenvolvimento Regional (PBDR). Posteriormente, na gestão do Governador Paulo Afonso, ele se transformou no *Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico* (PBDEE) que foi mantido no Governo de Esperidião Amin, cobrindo o período de 1992 a 1999 - o mais longo período contínuo de planejamento na história de Santa Catarina (SIEBERT, 2001).

Esse trabalho descentralizado só foi possível graças à eficiente estrutura do associativismo municipal catarinense, fenômeno característico de nosso Estado. As 18 Associações de Municípios que congregam os 261 municípios catarinenses se articulam através da FECAM com o Governo do Estado e da União. Através delas, os municípios dispõem de Assessoria técnica nas mais diversas áreas: legislativa, administrativa, urbanística, etc. Esta estrutura se forma espontaneamente, sem interferência do Estado, e ao longo dos anos evoluiu de maneira a refletir, em sua regionalização, os vínculos sócio-econômicos e culturais que existem entre os municípios catarinenses (SANTA CATARINA, 1998, p. 7).

O objetivo dos *planos básicos* era a promoção do desenvolvimento integrado, sustentável e equilibrado. Por meio do convênio governo-associações de municípios, os recursos eram repassados, para que uma equipe técnica realizasse o plano, que era estruturado em duas partes: a situação atual e a proposta. O fator negativo da descentralização foi um desnível técnico entre os planos apresentados e a ausência de um plano para todo o Estado (SIEBERT, 2001).

O *Zoneamento Ecológico Econômico* (ZEE) foi elaborado em 1999, no segundo Governo de Esperidião Amim. Foram elaborados apenas dois ZEE: um para o Vale do Itajaí³¹ e outro para a Baixada Norte catarinense³² (INSTITUTO CEPA, 2003).

O Zoneamento Ecológico Econômico surge [...] como um instrumento de gestão na busca da sustentabilidade. Cumpre destacar, contudo, que o zoneamento como instrumento de gestão prevê não só levantar o conhecimento técnico-científico disponível [...], mas também, e de forma relevante, estabelecer a participação sistemática dos agentes sociais que atuam na região (idem, ibidem, p. 3).

O ZEE tem por objetivo apontar as propostas básicas de desenvolvimento sustentável para determinada região. A elaboração do ZEE efetivou-se de forma centralizada. Mas inovou ao apresentar cenários futuros e ao utilizar as ferramentas de computação gráfica e de geoprocessamento. Em paralelo ao ZEE, foi elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento e Meio Ambiente (SDM) o *Plano de Gerenciamento Costeiro* para o litoral de Santa Catarina, em consonância com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituído pela Lei nº. 7661/88.

Outra tentativa de planejamento regional no Brasil e em Santa Catarina foi a das *regiões metropolitanas*, instituídas em 1973, pela Lei Complementar nº. 14, de 8 de junho. O objetivo principal da região metropolitana é, segundo Theis (2001, p. 234) “[...] congregar os municípios que tenham uma relação entre si, para, juntos, elaborarem projetos e buscarem recursos, visando implementar obras de interesse regional – já que as de interesse local são atendidas pela respectiva municipalidade”.

³¹ O Vale envolve 51 municípios: Agrolândia, Agronômica, Alfredo Wagner, Atalanta, Aurora, Apiúna, Ascurra, Balneário Camboriú, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Braço do Trombudo, Brusque, Camboriú, Chapadão do Lageado, Dona Emma, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Ibirama, Ilhota, Imbuia, Indaial, Itajaí, Ituporanga, José Boiteux, Laurentino, Lontras, Luiz Alves, Mirim Doce, Navegantes, Penha, Petrolândia, Piçarras, Pomerode, Pouso Redondo, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio dos Cedros, Rio do Sul, Rodeio, Saleté, Santa Terezinha, Taíó, Timbó, Trombudo Central, Vidal Ramos, Vitor Meireles, Witmarsum.

³² Compõe-se por 13 municípios: Araquari, Balneário Barra do Sul, Barra Velha, Corupá, Guaruva, Guaramirim, Itapoá, Jaguará do Sul, Joinville, Massaranduba, São Francisco do Sul, São João do Itaperiú e Schroeder.

Em Santa Catarina, foram criadas seis regiões metropolitanas, que englobavam todo o Estado: a região metropolitana carbonífera, a região metropolitana de Florianópolis, a região metropolitana da Foz do Rio Itajaí, a região metropolitana do Norte e Nordeste Catarinense, a região metropolitana do Vale do Itajaí e a região metropolitana de Tubarão.

Seria importante mencionar ainda a criação do *Eixo Horizontal de Desenvolvimento e Integração*, ligado ao PPA. Em Santa Catarina, foi elaborado em 1999 pelo professor Alcides Abreu, com apoio da FIESC, na busca por integrar as diversas regiões do Estado (ABREU, 2001).

O Governo Luis Henrique da Silveira e Eduardo Pinho Moreira (2003-2006), por meio da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPG/SC), implementou também uma estratégia de planejamento do desenvolvimento regional baseada inicialmente na transformação de 29 regiões administrativas em Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR). Para identificar pontos em que o Governo do Estado pudesse contornar as dificuldades relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico foi elaborado o Master Plan (SANTA CATARINA, 2007b). Este foi elaborado pela UFSC, pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) e pelo Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEITEC) em 2005 (SANTA CATARINA, 2007c).

A Secretaria de Estado do Planejamento, juntamente com outras secretarias e conselhos de desenvolvimento regional, com base em estudos e resultados da ação desse governo, do Master Plan e dos planos regionais elaborados pelas SDR em parceria com o Projeto Meu Lugar, do PNUD, elaborou o Plano Catarinense de Desenvolvimento SC 2015 (PCD). O plano compõe-se de diretrizes e estratégias para a ação governamental tendo como horizonte o longo prazo, o desenvolvimento equilibrado e sustentável. Foi elaborada uma análise retrospectiva do desenvolvimento de Santa Catarina juntamente com um cenário tendencial e um cenário normativo (SANTA CATARINA, 2007a).

Percebeu-se que, durante a elaboração do PCD, não houve tentativa de diálogo com as iniciativas federais de planejamento existentes, como está expresso no próprio documento:

Ao PCD deverão ser alinhados os Planos Plurianuais (PPAs), os Programas Setoriais, as Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e os Orçamentos Anuais (LOAs) que, suportados por modernas ferramentas de gestão, vão constituir o Sistema Estadual de Planejamento (SANTA CATARINA, 2007a, p. 13).

As iniciativas de planejamento regional em Santa Catarina demonstram preocupação crescente com as desigualdades regionais e urbanas. Mas a descontinuidade das ações e a falta

de articulação entre os níveis federal, estadual e regional, que se sucedem de gestão a gestão, são bastante perceptíveis.

3.2.3 A dimensão socioambiental e o planejamento

O Estado de Santa Catarina iniciou a implantação de uma estrutura voltada ao enfrentamento dos problemas socioambientais em 1975, com a criação da Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente (SETMA), do Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente (CETMA) e da Fundação de Amparo à Tecnologia e Meio Ambiente (FATMA). O CETMA e a FATMA foram vinculados à SETMA até 1977, quando a secretaria foi extinta pela Lei nº. 5.292 (MASSIGNAN, 1995). A SETMA ficou localizada funcionalmente no setor econômico da estrutura do governo estadual, e seu primeiro e único secretário foi Augusto Batista Pereira, fundador e proprietário da Carbonífera Treviso S.A. e Treviso Agrícola S.A. (BORINELLI, 1998).

Constatou-se a existência de uma estrutura voltada para o meio ambiente, contudo sem articulação entre os órgãos que a compõem, mesmo entre as gerências da SETMA, especialmente as subordinadas a Diretorias diferentes. Por outro lado, a junção de diversas áreas – tecnologia, energia, indústria, comércio, turismo e meio ambiente – dentro de uma mesma Secretaria de Estado, demonstrou a dificuldade em inter-relacionar interesses conflitantes. Observou-se que a Diretoria de meio ambiente da SETMA dispunha de um quadro de pessoal restrito, sem corpo técnico, sem equipamentos e sem recursos para executar suas atribuições (MASSIGNAN, 1995, p. 143).

Além da criação da SETMA, constata-se uma preocupação crescente no nível governamental com a criação de unidades de conservação. Em 1975, foi criado o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (SANTA CATARINA, 1986) e deflagrado o processo de monitoramento das condições gerais de balneabilidade na zona costeira. Além disso, foi realizado pela SUDESUL e pelo IBDF um levantamento da cobertura vegetal em Santa Catarina, além da prospecção do calcário por intermédio da SUDESUL (BORINELLI, 1998).

Na primeira gestão da FATMA, o presidente foi Idaulo José Cunha, que liderava a corrente da “gestão ambiental” em contraposição à corrente “conservacionista”, liderada por Raulino Reitz. A primeira priorizava os problemas socioambientais, enquanto a segunda, insistia na criação de unidades de conservação, pesquisa, levantamentos e restauração da fauna e flora do Estado³³ (idem, *ibidem*).

³³ Todas as unidades de conservação estaduais criadas de 1975 a 1983 tiveram influência de Raulino Reitz, que elaborou as propostas, justificativas e os anteprojetos. Foi criado o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, em

No Governo Konder Reis (1975-1979), o trabalho da FATMA, que deveria ser de fiscalização, foi prejudicado. Existia pouca preocupação com o controle da poluição. Em 1977, com o Decreto nº. 2.490, a supervisão da FATMA passou para a Secretaria de Assuntos da Casa Civil. Com essa mudança, a FATMA passou do setor econômico para o político (BORINELLI, 1998).

No transcurso do Governo Jorge Bornhausen (1979-1983), ocorrem importantes avanços no campo do meio ambiente: a aprovação e regulamentação da primeira lei estadual do meio ambiente; o início da regionalização da FATMA por meio do Conselho Municipal de Defesa Ambiental (COMDEMA) e das secretarias regionais da FATMA; e a divulgação da temática ambiental nos meios de comunicação (BORINELLI, 1998).

Em 1979 (Lei nº. 5.516), foi criado o GAPLAN, ao qual foi atribuída a supervisão da FATMA (MASSIGNAN, 1995). No governo Bornhausen, houve alta rotatividade dos dirigentes da FATMA, cinco em quatro anos (BORINELLI, 1998). Em 1991, ocorreu a neutralização do CETMA e depois dos Conselhos de Meio Ambiente (CONSEMA) como consequência da centralização do poder decisório nas mãos do diretor do órgão ambiental e do secretário do órgão ao qual a FATMA esteve subordinada.

O licenciamento de atividades poluidoras foi adotado como principal instrumento de política de controle da poluição e degradação ambiental, com a aprovação da Lei nº. 5.793, de 15 de outubro de 1980, e sua regulamentação pelo Decreto nº. 14.250, de 5 de junho de 1981. O controle de polícia passou para a FATMA.

Para Massignan (1988, p. 151), o período que vai de 1975 a 1983 é

[...] entendido como um período conservador/oligárquico na administração pública estadual [...] mesmo com as diferenças de abordagem da questão, tiveram sucesso na missão de não alterar as formas de apropriação dos recursos naturais tradicionais.

A função da FATMA em todo esse período foi administrar a crise ambiental, e não resolvê-la (idem, ibidem).

No Governo Esperidião Amin (1983-1987), emergiu o Conselho de Defesa do Meio Ambiente (CODAM), a Secretaria Extraordinária da Reconstrução (SER), o Conselho Extraordinário de Reconstrução (CER), o Serviço Especial de Defesa Comunitária (DECOM), a Comissão Estadual de Controle de Agrotóxicos (CECA) e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH). Novas entidades ambientalistas surgiram nesse período: o Movimento

1975, a Reserva Biológica Estadual de Sassafrás, em 1977, o Parque Estadual da Serra Furada e a Reserva Biológica da Canela Preta, em 1980, e a Reserva Biológica Estadual de Aguaí, em 1983 (BORINELLI, 1998).

Ecológico Livre (MEL) e o Partido Verde (PV), em 1985 (BORINELLI, 1998). Ocorreu também maior participação comunitária na resolução de conflitos ambientais.

Esse governo ampliou, portanto o espaço da ação da gestão ambiental. Todavia, segundo Borinelli (1998, p. 156), “os programas do Governo Amin pareciam compreender os problemas ambientais isoladamente e assim divorciados das políticas econômicas, de ciência e tecnologia e de recursos minerais [...]”

No período do Governo Pedro Ivo Campos e Casildo Maldaner (1987-1990), foi criada a Federação de Entidades Ecologistas Catarinense (FEEC). Foi também nesse governo que se consolidou um novo agente público, o Ministério Público Estadual e Federal, que passou a disputar com a FATMA e o IBAMA, a produção de versões dos problemas socioambientais a serem dirimidos. No período de 1987 a 1989, várias medidas aumentaram a autonomia das sedes regionais da FATMA, então chamadas de gerências regionais. Mesmo com os avanços, os “[...] fatores políticos eleitorais e crises ambientais pontuais eram as principais lógicas que governavam a dinâmica das sedes regionais da FATMA” (BORINELLI, 1998, p. 208). Em 1987, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA), mudando novamente a vinculação da FATMA (MASSIGNAN, 1995). Borinelli (1998, p. 193) afirma que: “em nenhum dos governos anteriores a preocupação ambiental estivera tão articulada com as demais áreas de ação do governo, inclusive a econômica”.

No Governo Vilson Kleinübing (1991-1994), com a reforma administrativa realizada em 1991, por meio da Lei nº. 8.245, foi criada a Secretaria de Estado de Tecnologia, Energia e Meio Ambiente (STM). Essa Secretaria incorporou todas as funções da Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo, da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Minas e Energia e as funções atinentes ao meio ambiente da SEDUMA, exercendo-as diretamente ou por meio de órgãos vinculados, como a Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC), Santa Catarina Turismo S.A. (SANTUR), FATMA, Junta Comercial de Santa Catarina etc. (MASSIGNAN, 1995).

Em 1991, a FATMA passou a ser denominada Fundação do Meio Ambiente, por meio da Lei nº. 8.245. Atualmente, este órgão tem como missão principal garantir a preservação dos recursos naturais do Estado. Atua na gestão de oito unidades de conservação estaduais; na fiscalização, buscando evitar a degradação, exploração e extinção de recursos naturais; no licenciamento ambiental; no Programa de Prevenção e Atendimento a Acidentes com Cargas Perigosas; no geoprocessamento; em estudos e pesquisas ambientais, publicações técnicas e na pesquisa de balneabilidade (FATMA, 2006).

Para Borinelli (1998), a questão ambiental em Santa Catarina tem sido sistematicamente mantida à margem da dinâmica real do sistema político. “O aparato do meio ambiente, em quase todos os governos, ocupou uma posição subalterna e isolada na estrutura administrativa estadual conforme demonstraram os planos de governo” (idem, ibidem, p. 220). Massignan (1995, p. 149) conclui que: “[...] a política ambiental do Estado de Santa Catarina carece de consistência, continuidade e interação entre os diversos setores da administração pública e destes com a sociedade civil”. “O governo do Estado ‘reorganiza’ sua estrutura a cada gestão, mas não instrumentaliza a administração burocrática para o exercício de suas atribuições, nem verifica as necessidades reais dos setores criados, extintos ou adaptados” (idem, p. 150).

3.2.4 A descentralização e a participação no planejamento regional

As iniciativas de descentralização e a participação pode-se afirmar, a partir das evidências, ocorrem desde o “Seminário Socioeconômico de Santa Catarina”, que posteriormente motivaria a experiência do PLAMEG I. Em maior ou em menor grau, a descentralização e a participação passaram a estar presentes nas ações governamentais.

Em paralelo à ação governamental, observa-se a multiplicação de experiências endógenas, gestadas no nível local. Birkner (2004) aponta como iniciativas descentralizadoras em Santa Catarina o processo da criação das fundações regionais de ensino superior, iniciado na década de 1960, em resposta à falta de uma política estatal nesse sentido, as associações de municípios, na mesma década, e os FDR, na década de 1990.

O movimento associativista municipal iniciou-se em 1961. As primeiras associações foram criadas num período caracterizado pela restrição dos direitos civis, pela repressão a manifestações políticas e culturais e pelo autoritarismo do governo. Nesse clima, o movimento associativista municipal deu seus primeiros passos (FECAM, 2005).

Os municípios necessitam apoiar-se uns aos outros. Repartir experiências. Assessorar-se tecnicamente. Juntar-se para enfrentar certos problemas comuns em nível regional. Agrupar-se para negociar com os Governos centrais. Coordenar-se com Municípios de outros países e continentes. Um Município solitário é um ente isolado que pode estar enfraquecido na hora de defender sua autonomia ou buscar apoio em nível nacional (ROSALES, 1994, p. 38).

Em 1929, Santa Catarina, antes da Constituição Federal, já considerava a possibilidade de cooperação intermunicipal. A Constituição Federal de 1937 permitiu a associação de

municípios limítrofes para ações de interesse comum. Em 1967, abriu uma brecha para municípios não limítrofes. (MARCON; MARQUES, 2001; SOUTO-MAIOR, 1992).

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

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

As associações de municípios de Santa Catarina têm atuado nos níveis regional e estadual. No nível estadual, participaram ativamente dos termos de referência na década de 1960 e, em maior ou menor grau, de todas as iniciativas de planejamento regional que se sucederam. No nível regional, contam com iniciativas assumidas pelas próprias municipalidades.

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

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

O Governo Esperidião Amin (1999-2002) apoiou essa iniciativa, porém, o governo que o sucedeu adotou uma nova estratégia: as 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional³⁴,

³⁴ Que aumentaram para 30 e, com a reeleição de Luiz Henrique da Silveira e Leonel Pavan (2007-2010), existe a promessa de criação de mais 6 SDR. Serão criadas SDR nas regiões de Braço do Norte, Itapiranga, Quilombo,

com outro recorte territorial que difere do recorte das associações de municípios e Fóruns. As associações de municípios e FDR têm o mesmo recorte, ou seja, os mesmos municípios fazem parte tanto da associação quanto do fórum. No caso das SDR, esses municípios são organizados de maneira diferente, e assumem um novo recorte.

O processo de reestruturação implementado pelo Governo Luis Henrique da Silveira e Eduardo Pinho (2003-2006) inova principalmente através da parceria com o Projeto Meu Lugar. Este tem como princípios a valorização do desenvolvimento endógeno e do capital social dos territórios e o envolvimento da comunidade regional no planejamento (TURNES et al, 2004). As SDR, por sua vez, facilitam a solicitação de verbas que pode ser feita na própria região (SIEBERT, 2006).

Apesar do posicionamento inovador, as secretarias de desenvolvimento têm sido duramente criticadas por serem compostas por 15 a 20 cargos vinculados aos partidos da base governista. Dessa forma, parecem estar fortalecendo as relações clientelistas, ao invés de atenuá-las (BIRKNER, 2004). Ficam algumas perguntas:

Por que o governo estadual não aproveitou a estrutura do Forumcat, de seus fóruns regionais e também das associações intermunicipais, essas com uma experiência de atuação de pelo menos três décadas? Por que substituir, ainda que se propondo incluir, essas estruturas com o seu potencial de sinergia por uma outra estrutura fortemente partidária de cunho eleitoral visível? (idem, *ibidem*, p. 228).

O governo atual adotou uma estratégia de descentralização concebida “de cima para baixo”, em vez de valorizar e estimular as iniciativas endógenas de planejamento regional. Com a reeleição de Luiz Henrique da Silveira em 2006, as SDR tendem a consolidar-se em mais quatro anos de gestão. Dessa forma, não há como desprezar esse recorte que faz parte do sistema de planejamento estadual e influencia os demais recortes e instituições que atuam no sistema de planejamento.

3.2.5 Perspectivas do planejamento em Santa Catarina

Trata-se agora de analisar mais detidamente em que medida o planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável pode ser considerado uma opção possível para o Estado de Santa Catarina. A comparação com o caso brasileiro é inevitável, uma vez que os avanços e as dificuldades, em grande medida, são os mesmos.

Seara, Taió e uma no Médio Vale do Itajaí, com a sede ainda indefinida entre Indaial e Timbó (A NOTÍCIA, 2007).

Como já foi ressaltado diversas vezes, o planejamento do desenvolvimento em Santa Catarina caracteriza-se pelo reducionismo economicista e pela persistência de um perfil tecnocrático de intervenção. A dimensão socioambiental tem sido claramente marginalizada no processo de desenvolvimento. Além disso, as iniciativas de planejamento tem se ressentido fortemente da descontinuidade crônica das ações, decorrentes das mudanças de governo.

Se optar pela via do desenvolvimento territorial sustentável, o setor governamental deverá abandonar a postura tradicional de planejamento “de cima para baixo” e a falta de articulação com o nível federal do sistema de planejamento. Nesse sentido, a valorização das iniciativas no nível regional - as associações de municípios e os FDR – emerge como uma preocupação legítima.

4 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL NO ALTO VALE DO ITAJAÍ: O CASO DA AMAVI

Se não esperas o inesperado, não o encontrarás (HERÁCLITO apud MORIN, 2003, p. 55).

Foi ressaltado no capítulo anterior que as experiências de planejamento realizadas nos níveis federal e estadual do sistema de planejamento reproduzem, em grande medida, as características mais essenciais do modelo de planejamento convencional. Da mesma forma, foram destacados espaços de manobra para se avançar numa direção alternativa, que leva em conta as novas dinâmicas territoriais que estão emergindo no contexto brasileiro e catarinense.

As associações de municípios, que foram criadas a partir da década de 1960, têm participado ativamente da trajetória do sistema de planejamento regional em Santa Catarina. Neste capítulo, a experiência da AMAVI será objeto de uma caracterização mais precisa do que aquela já mencionada anteriormente. Inicialmente, é apresentado um inventário dos fatores favoráveis e obstáculos ao desenvolvimento territorial sustentável no Alto Vale do Itajaí, realizado no âmbito do projeto CAPES/COFECUB (MENEZES et al., 2006). Na seqüência são apresentados e discutidos dados relacionados à AMAVI, ao contexto de sua criação, aos seus objetivos estratégicos ao longo do tempo, e à sua organização atual.

Uma atenção especial é dedicada à avaliação do projeto de revitalização da Estrada de Ferro Santa Catarina e do Plano Diretor Regional Participativo, duas das mais recentes inovações da AMAVI. Estas serão analisadas tendo como referência a proposta para o desenvolvimento territorial sustentável. Finalmente, o texto oferece uma análise prospectiva, centrada na elaboração de cenários para o futuro do sistema regional de planejamento.

4.1 INVENTÁRIO DE COMBINAÇÕES FAVORÁVEIS E OBSTÁCULOS À PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL DO ALTO VALE DO ITAJAÍ³⁵

O Alto Vale do Itajaí localiza-se na região central de Santa Catarina, e Rio do Sul é seu principal município. O Alto Vale pertence ao Vale do Itajaí, que é dividido em três, por

³⁵ O sub-item 4.1 é baseado em Menezes et al (2006).

suas características naturais: Alto, Médio e Baixo Vale (BOHN; FRANK, 2000). A região é drenada pela Bacia do Itajaí, que tem 15.500km² de área e é considerada a maior bacia do Estado. O Alto Vale, com área de 7.514km², compreende em torno de 44% dessa bacia (SANTA CATARINA, 1993).

Seu clima é classificado como úmido mesotérmico, com temperatura média anual de 20°C. As chuvas oscilam em média entre 1.600 e 1.800mm anuais (SANTA CATARINA, 1993).

Originalmente, o Vale era coberto pela Mata Atlântica, que hoje ocupa cerca de 10% de seu território. O relevo acidentado típico de vales favorece a existência de cachoeiras e grutas, totalizando 147 cachoeiras e quedas d'água e 40 grutas distribuídas nos 28 municípios da região da AMAVI. Existe ali uma fauna diversificada, com remanescentes de quatis, tatus, capivaras, pacas, cotias, cachorros e gatos do mato, jaguatiricas, macacos, gambás, jacus, jacutingas, perdizes, tucanos, urus, pombas e pássaros pequenos (AMAVI, 2000).

Na época da chegada dos imigrantes europeus, o Vale do Itajaí era povoado pelos índios Xokleng. Dependentes da caça e da coleta, eles necessitavam dispor de um extenso território. Eles teciam suas roupas com fibras de urtiga, eram habilidosos construtores de arcos e flechas e não tinham tradição agrícola. O contato entre os índios Xokleng e os imigrantes europeus deu-se a partir da colonização do Vale, em 1850. O processo foi marcado por conflitos e insegurança de ambas as partes. Segundo Muller (1987), estima-se que dois terços da população indígena acabaram sendo dizimados nos primeiros anos de convívio.

A história Xokleng foi, e ainda é, invisibilizada através dos escritos governamentais, de autoridades colonizadoras, de imigrantes alemães e de obras regionais, em detrimento de uma história do sucesso da colonização que, quando se remete aos índios, o faz apenas para incluí-los como um dos obstáculos a serem combatidos ou, mais tarde, comemorando a vitória de sua exclusão definitiva (WITTMANN, 2005, p.8).

A ocupação foi organizada pelos colonizadores em pequenas propriedades (de vinte hectares no máximo), devido à topografia acidentada da região. Estabeleceram-se unidades agrícolas familiares, e muitos imigrantes eram artesãos e operários, o que facilitou o surgimento das primeiras indústrias de pequeno porte. O isolamento geográfico e econômico das frentes de colonização fez com que as pessoas ali sediadas produzissem quase tudo de que necessitavam para sobreviver (MAGALHÃES, 2004). Vale a pena registrar que a região do Alto Vale foi colonizada cerca de 30 anos após a chegada dos europeus à foz do rio Itajaí. A extração da madeira foi de suma importância para o desenvolvimento da região a partir da década de 1930, através da Estrada de Ferro Santa Catarina (MAGALHÃES, 2004).

A colonização da região, como mencionado, deu-se no final do século XIX, porém, a instalação dos municípios é recente. Os municípios do Alto Vale foram instalados a partir de 1930, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Origem dos municípios do Alto Vale do Itajaí

Município	Emancipação	Instalação	Município de origem
José Boiteux	1989	1990	Ibirama
Vitor Meireles	1989	1990	Ibirama
Santa Terezinha	1991	1991	Itaiópolis
Mirim Doce	1991	1993	Taió
Braço do Trombudo	1991	1993	Trombudo Central
Chapadão do Lageado	1995	1997	Ituporanga
Agronômica	1964	1964	Rio do Sul
Atalanta	1964	1964	Ituporanga
Aurora	1964	1964	Rio do Sul
Agrolândia	1962	1962	Trombudo Central
Dona Emma	1962	1962	Presidente Getúlio
Imbuia	1962	1962	Ituporanga
Laurentino	1962	1962	Rio do Sul
Petrolândia	1962	1962	Ituporanga
Witmarsum	1962	1962	Presidente Getúlio
Saete	1961	1961	Taió
Lontras	1961	1961	Rio do Sul
Presidente Nereu	1961	1961	Vidal Ramos
Rio do Campo	1961	1961	Taió
Pouso Redondo	1958	1958	Rio do Sul
Rio do Oeste	1958	1958	Rio do Sul
Trombudo Central	1958	1958	Rio do Sul
Vidal Ramos	1956	1957	Brusque
Presidente Getúlio	1953	1954	Ibirama
Taió	1948	1949	Rio do Sul
Ituporanga	1948	1949	Rio do Sul
Ibirama	1934	1934	Blumenau
Rio do Sul	1930	1931	Blumenau

Fonte: baseado em AMAVI (2003).

A maior parte dos municípios do Alto Vale tem origem em outros municípios da própria região. O único município que tem origem em um município que não pertence ao Vale do Itajaí é Santa Terezinha.

Dos 28 municípios mencionados, em 17 predomina a população rural. Do total de 242.610 habitantes, 57,47% vivem em área urbana e 42,53% vivem em área rural. Segundo as considerações de Veiga (2002), não se devem considerar urbanos os habitantes de municípios pequenos demais, com menos de 20 mil habitantes, com baixa densidade demográfica. Nesse caso, conforme informações da Tabela 2, todos os municípios, exceto Rio do Sul, poderiam ser classificados como rurais.

Tabela 2 – População residente por área e densidade demográfica, Alto Vale do Itajaí - 2000

Município	Pop. rural	Pop. urbana	Pop. total	Densidade demográfica
grolândia	3176	4634	7810	40,6
Agrônômica	3385	872	4257	36,5
Atalanta	2296	1133	3429	35
Aurora	3992	1482	5474	24,2
Braço do Trombudo	1565	1622	3187	35,4
Chapadão do Lageado	2272	289	2561	22,5
Dona Emma	1941	1368	3309	22,6
Ibirama	2687	13115	15802	58,8
Imbuia	3291	1955	5246	42,2
Ituporanga	7828	11664	19492	58
José Boiteux	3128	1466	4594	12,8
Laurentino	1824	3238	5062	74,6
Lontras	3072	5309	8381	42,4
Mirim Doce	1595	1158	2753	8,2
Petrolândia	4595	1811	6406	25,5
Pouso Redondo	5835	6368	12203	33,3
Presidente Getúlio	4466	7867	12333	38,2
Presidente Nereu	1529	776	2305	10,2
Rio do Campo	4234	2288	6522	27,5
Rio do Oeste	4104	2626	6730	13,1
Rio do Sul	3232	48418	51650	197,7
Salete	2580	4583	7163	42,6
Santa Terezinha	7698	1142	8840	12,2
Taió	8370	7887	16257	22,7
Trombudo Central	2641	3154	5795	56,8
Vidal Ramos	4782	1497	6279	18,2
Vitor Meireles	4421	1098	5519	13
Witmarsum	2639	612	3251	25
Total	103178	139432	242610	

Fonte: Baseado em IBGE (2003).

A população do Alto Vale foi estimada em 242.610 habitantes, sendo 122.723 homens (cerca de 51%) e 119.887 mulheres (cerca de 49%). Cerca de 9% deles se inserem na faixa etária de 0 a 4 anos; 10% de 5 a 9 anos; 20% de 10 a 19 anos; 16% de 20 a 29 anos; 16% de 30 a 39 anos; 12% de 40 a 49 anos; 8% de 50 a 59 anos; 9% de 60 anos ou mais de idade. Da divisão por área, gênero e faixa etária constata-se um equilíbrio entre o rural e o urbano e entre homens e mulheres (IBGE, 2003).

4.1.1 Dimensão político-institucional

O Estado de Santa Catarina tem cinco divisões regionais principais: a divisão das associações de municípios em 21 regiões espontâneas, a divisão do IBGE em seis

mesorregiões e 20 microrregiões homogêneas, a divisão em 16 comitês de bacias hidrográficas, as seis regiões metropolitanas e as 30 SDR.

O Vale do Itajaí divide-se em três regiões pelo associativismo municipal: no Alto Vale, a AMAVI, no Médio Vale, a AMMVI³⁶ e, no Baixo Vale, a AMFRI³⁷. Na divisão do IBGE, o Vale representa a mesorregião do Vale do Itajaí e divide-se em quatro microrregiões: a microrregião de Blumenau, de Itajaí, de Ituporanga e de Rio do Sul. Na divisão por bacia hidrográfica, representa a Bacia do Rio Itajaí. No Vale, foram criadas duas regiões metropolitanas: em 1998, a Região Metropolitana do Vale do Itajaí³⁸ e, em 2002, a Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí³⁹. Além disso, existem ali atualmente seis SDR.

Essas divisões regionais, se sobrepostas, têm diferentes recortes. Dessa forma, os municípios da AMAVI assumem diferentes regionalizações, conforme o Quadro 1, a seguir, dependendo do critério adotado.

³⁶ Fazem parte da AMMVI os seguintes municípios: Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio e Timbó.

³⁷ Fazem parte da AMFRI os seguintes municípios: Balneário Camboriú, Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luís Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo.

³⁸ Composta por cinco municípios: Blumenau, Gaspar, Indaial, Pomerode e Timbó. Sua área de expansão é de 11 municípios.

³⁹ Composta por cinco municípios: Balneário Camboriú, Camboriú, Itajaí, Navegantes e Penha. Sua área de expansão é de quatro municípios.

Quadro 1 - Regionalizações dos municípios, Alto Vale do Itajaí

Municípios	Regionalizações		
	IBGE	Bacia Hidrográfica	SDR
Agrolândia	Ituporanga	Itajaí	Ituporanga
Agronômica	Rio do Sul	Itajaí	Rio do Sul
Atalanta	Ituporanga	Itajaí	Ituporanga
Aurora	Rio do Sul	Itajaí	Ituporanga
Braço do Trombudo	Rio do Sul	Itajaí	Rio do Sul
Chapadão do Lageado	Ituporanga	Itajaí	Ituporanga
Dona Emma	Rio do Sul	Itajaí	Ibirama
Ibirama	Rio do Sul	Itajaí	Ibirama
Imbuia	Ituporanga	Itajaí	Ituporanga
Ituporanga	Ituporanga	Itajaí	Ituporanga
José Boiteux	Rio do Sul	Itajaí	Ibirama
Laurentino	Rio do Sul	Itajaí	Rio do Sul
Lontras	Rio do Sul	Itajaí	Ibirama
Mirim Doce	Rio do Sul	Itajaí	Rio do Sul
Petrolândia	Ituporanga	Itajaí	Ituporanga
Pouso Redondo	Rio do Sul	Itajaí	Rio do Sul
Presidente Getúlio	Rio do Sul	Itajaí	Ibirama
Presidente Nereu	Rio do Sul	Itajaí	Ibirama
Rio do Campo	Rio do Sul	Itajaí	Rio do Sul
Rio do Oeste	Rio do Sul	Itajaí	Rio do Sul
Rio do Sul	Rio do Sul	Itajaí	Rio do Sul
Salete	Rio do Sul	Itajaí	Rio do Sul
Santa Terezinha	Canoinhas	Itajaí	Rio do Sul
Taió	Rio do Sul	Itajaí	Rio do Sul
Trombudo Central	Rio do Sul	Itajaí	Rio do Sul
Vidal Ramos	Ituporanga	Itajaí	Ituporanga
Vitor Meireles	Rio do Sul	Itajaí	Ibirama
Witmarsum	Rio do Sul	Itajaí	Ibirama

Fonte: Baseado em AMAVI (2003), IBGE (2003), COMITÊ DO ITAJAÍ (1998), SANTA CATARINA (2007).

Todos os municípios da região da AMAVI pertencem à Bacia do Itajaí que, no total, compreende 50 municípios⁴⁰ (COMITÊ DO ITAJAÍ, 1998). Nas microrregiões do IBGE, o Alto Vale divide-se em três: a microrregião de Ituporanga⁴¹, de Rio do Sul⁴² e de Canoinhas⁴³. Nas SDR, também se divide em três: a SDR de Ibirama, de Rio do Sul e de Ituporanga.

⁴⁰ Pertencem à área de abrangência do Comitê do Itajaí os seguintes municípios: Agrolândia, Agronômica, Alfredo Wagner, Apiúna, Ascurra, Atalanta, Aurora, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Braço do Trombudo, Brusque, Chapadão do Lageado, Dona Emma, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Ibirama, Ilhota, Imbuia, Indaial, Itaiópolis, Ituporanga, José Boiteux, Laurentino, Lontras, Luís Alves, Mirim Doce, Navegantes, Penha, Petrolândia, Piçarras, Pomerode, Pouso Redondo, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio do Sul, Rio dos Cedros, Rodeio, Salete, Santa Terezinha, Taió, Timbó, Trombudo Central, Vidal Ramos, Vitor Meireles, Witmarsum (COMITÊ DO ITAJAÍ, 1998).

⁴¹ Fazem parte da microrregião de Ituporanga: Agrolândia, Atalanta, Chapadão do Lageado, Imbuia, Ituporanga, Petrolândia e Vidal Ramos.

⁴² Fazem parte da microrregião de Rio do Sul: Agronômica, Aurora, Braço do Trombudo, Dona Emma, Ibirama, José Boiteux, Laurentino, Lontras, Mirim Doce, Pouso Redondo, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio do Sul, Salete, Taió, Trombudo Central, Vitor Meireles, Witmarsum.

Essas diferentes regionalizações demonstram diferentes institucionalizações que atuam no Alto Vale do Itajaí. Todavia, elas não constituem um sistema de planejamento de longo prazo. A AMAVI, dentre elas, é a que atua a mais tempo na região, quarenta anos, detendo amplo conhecimento do Alto Vale.

O mosaico de espaços de planejamento pode ser positivo, caso haja diálogo e interação entre eles, ou, pode contribuir para o agravamento da problemática do planejamento territorial, caso os espaços tenham uma atuação isolada na região.

Magalhães (2004) identifica as seguintes características relacionadas à organização social do Alto Vale: os grandes empresários exercem forte influência na região; falta iniciativa do poder público e das organizações sociais para debater alternativas de desenvolvimento para a região. Segundo ele, a área rural possui indícios de cooperação enquanto a organização dos trabalhadores urbanos é bastante frágil.

4.1.2 Dimensão socioeconômica e técnica

A atividade agrícola pode ser considerada a mais importante na região da AMAVI. Cerca de 49% da população depende economicamente desse setor produtivo existindo cerca de 43 mil produtores rurais (AMAVI, 2004b). Uma parte da produção é destinada à subsistência, e a renda decorrente dessa atividade é inferior a 50% da renda dos estabelecimentos da indústria de transformação (AMAVI, 2000). Nesse contexto, destacam-se o sistema de Crédito Solidário (CRESOL) e a Cooperativa Regional Agropecuária Vale do Itajaí (CRAVIL). Ambas auxiliam produtores agropecuários. A CRAVIL desde 1970 contribui para o cooperativismo. Todavia, sua ênfase na produção e na distribuição de insumos químicos e agrotóxicos contribui para acentuar a problemática socioambiental na região. O Alto Vale do Itajaí conta também com Empreendimentos de Economia Solidária (EES), 18 no total⁴⁴. Em 10 EES a atuação é rural, em duas a atuação é urbana e em seis a atuação é rural e urbana. Os EES, no total, empregam aproximadamente 900 pessoas (SIES, 2006).

A vocação agropecuária do Alto Vale do Itajaí conjuga-se com o crescimento de outras atividades econômicas. O município de Rio do Sul é considerado um município

⁴³ Pertencem à microrregião de Canoinhas os municípios: Bela Vista do Toldo, Canoinhas, Ireneópolis, Itaiópolis, Mafra, Major Vieira, Monte Castelo, Papanduva, Porto União, Santa Teresinha, Timbó Grande, Três Barras.

⁴⁴ Os EES estão assim distribuídos: 1 em Atalanta, 1 em Aurora, 3 em Braço do Trombudo, 1 em Dona Emma, 1 em Ituporanga, 3 em Mirim Doce, 2 em Presidente Getúlio, 2 em Salete e 4 em Vitor Meireles (SIES, 2006).

pequeno, se comparado à média brasileira, mas possui grande influência como centro sub-regional, é irradiador do crescimento econômico de setores diferenciados. No que se refere aos sistemas produtivos, é possível identificar três frentes de atuação: i) no setor primário o associativismo agropecuário; ii) no setor secundário a aglomeração industrial do segmento de confecções, a atuação do setor metal-mecânico, a agroindústria e moveleiro (MENEZES et al, 2006); iii) e no setor terciário crescem os esforços regionais para dinamização do turismo (INÁCIO, 2007).

A aglomeração industrial do segmento de confecções tem adquirido muita visibilidade. Esse setor é responsável pela geração de aproximadamente 6.805 empregos diretos, contemplados nas 469 empresas (a maioria micro e pequena empresa), todavia, convém avaliar o impacto socioambiental das empresas. O trabalho em curso de Menezes (2006) pretende constatar se essa aglomeração industrial está realmente contribuindo para que o território como um todo se desenvolva e seja promotor de dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável para a região.

A atividade turística, por sua vez, alia-se à experiência com a agricultura orgânica de Aurora e outros municípios e com o projeto *Acolhida na colônia*. Paralelo e complementar ao turismo rural desenvolve-se também o ecoturismo. Os municípios de Ibirama, Presidente Getúlio e Rio do Sul são considerados pólo de ecoturismo pelo Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR). O que se percebe, a partir do estudo de Inácio (2007), é que o padrão de ecoturismo desenvolvido no pólo de Rio do Sul configura-se como uma atividade travestida de “ecológica”, mas que reforça o processo de modernização conservadora e que pouco tem contribuído para a constituição de territórios sustentáveis em Santa Catarina.

No que tange à saúde, a região da AMAVI conta com 18 hospitais e aproximadamente 950 leitos (AMAVI, 2004b). Segundo Magalhães (2004), há disponibilidade razoável de leitos, porém, estão mal distribuídos. Mas a população já conta com serviços de atendimento de alta complexidade (cirurgia cardíaca e neurocirurgias). Nos últimos cinco anos, foram implantadas 66 equipes do Programa de Saúde da Família (PSF) (AMAVI, 2004b).

No campo educacional, o Alto Vale destaca-se no cenário estadual, com um índice de atendimento na educação básica superior à média estadual. São 13 mil crianças na educação infantil, 39 mil no ensino fundamental e 11 mil no ensino médio (AMAVI, 2004b). A taxa de alfabetização é de 93% (IBGE, 2003). A região dispõe de uma universidade e duas faculdades. A Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí (UNIDAVI), que tem sede em Rio do Sul e vários *campi* em Taió, Ituporanga, Presidente Getúlio e Pouso Redondo. Atende a cinco mil alunos em 18 cursos. Segundo relatório do Instituto Euvaldo

Lodi (2001), a UNIDAVI realiza pouca atividade de pesquisa na região. A Faculdade Metropolitana de Rio do Sul (FAMESUL) iniciou suas atividades em 2006 e, no município de Ibirama, a Faculdade Hansa Hamônia conta com seis cursos e possui 553 alunos. A região oferece ainda vários cursos profissionalizantes, mantidos pelo SENAI e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), além de uma Escola Agrotécnica Federal (AMAVI, 2004b).

No quesito Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), observa-se que 16 municípios da região da AMAVI apresentam índice médio de Desenvolvimento Humano e 12 municípios podem ser classificados como de alto nível de desenvolvimento humano. Não há município com classificação abaixo de 0,5, ou seja, com baixo desenvolvimento humano. No período de 1991 a 2000, percebe-se um aumento do IDH de todos os municípios que integram a região da AMAVI (ver Tabela 3).

Tabela 3 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Alto Vale do Itajaí - 1991/2000

Município	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 1991	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000
Agrolândia	0,711	0,775
Agronômica	0,715	0,811
Atalanta	0,715	0,810
Aurora	0,732	0,812
Braço do Trombudo	0,706	0,799
Chapadão do Lageado	0,714	0,774
Dona Emma	0,692	0,794
Ibirama	0,748	0,826
Imbuia	0,702	0,777
Ituporanga	0,757	0,825
José Boiteux	0,688	0,771
Laurentino	0,737	0,825
Lontras	0,721	0,777
Mirim Doce	0,709	0,790
Petrolândia	0,706	0,783
Pouso Redondo	0,701	0,786
Presidente Getúlio	0,742	0,810
Presidente Nereu	0,692	0,774
Rio d'Oeste	0,728	0,799
Rio do Campo	0,720	0,797
Rio do Sul	0,760	0,827
Salete	0,718	0,800
Santa Terezinha	0,653	0,738
Taió	0,723	0,809
Trombudo Central	0,743	0,818
Vidal Ramos	0,683	0,766
Vitor Meireles	0,694	0,770
Witmarsum	0,710	0,807

Fonte: PNUD (2003).

Já o cálculo da exclusão social envolve diferentes componentes analíticos: os índices variam de zero a um, as piores condições de vida ficam perto de zero e as melhores condições de vida se aproximam de um. Neste sentido, as cidades com Índice de Exclusão Social entre 0,6 e 1,0 estariam com melhor situação social e estão representadas por Rio do Sul e Agronômica. A seguir, vêm as cidades com Índice de Exclusão Social entre 0,5 a 0,6, intervalo que contempla a realidade de grande parte dos municípios da região. As de 0,4 a 0,5 representam as cidades de Vitor Meireles, Santa Terezinha, Rio do Campo, Presidente Nereu e José Boiteux. Por fim, inexistem na região cidades cujos índices oscilam entre 0,0 a 0,4 (POCHMANN; AMORIN, 2003).

4.1.3 Dimensão ecológica

Os problemas ambientais verificados na Bacia do Itajaí estão diretamente relacionados, sobretudo com o processo de ocupação do solo e de apropriação e uso dos recursos naturais. Devido às características do processo de colonização, o solo foi e continua sendo intensamente usado – geralmente por meio de práticas predatórias, com significativo aporte de insumos químicos, o que resultou em extensas áreas desflorestadas e na diminuição da qualidade socioambiental. A pressão do crescimento urbano e a falta de terras agriculturáveis têm provocado o uso inadequado das encostas e ameaça áreas de preservação. Os rios sofrem com o assoreamento e a poluição por resíduos de agrotóxicos (MAGALHÃES, 2004).

Apesar da problemática apresentada, ainda segundo Frank e Vibrans (2003), o total de áreas ocupadas pela agropecuária no Vale do Itajaí está declinando. Refosco (2005) fez um estudo comparativo sobre o uso da terra na bacia do Itajaí por meio de imagens de sensoriamento remoto de 1986 e 2000. Esse estudo aponta para aumento de 11% da vegetação natural, dado o intervalo de tempo, que passou de 51,20% para 62,24% da área total da Bacia do Itajaí. Esse autor afirma que, no Alto Vale, a transição da agropecuária para a vegetação natural é mais expressiva.

Aos problemas mais amplos relativos ao uso do solo somam-se os problemas ambientais urbanos e industriais. O deslocamento de parte da população rural em direção às cidades e o assentamento não planejado desses novos migrantes provocaram a ocupação de encostas e zonas ribeirinhas, e aumentou o contingente da população em áreas de risco. É recente a preocupação dos planejadores urbanos e dos estabelecimentos industriais com o

destino de seus efluentes (MAGALHÃES, 2004). Não existe ainda no Alto Vale nenhum processo de Agenda 21 Local em curso.

As enchentes, problemática histórica do Vale do Itajaí, constituem a questão ambiental de maior abrangência e prejuízos contabilizados. Desde 1850, foram registradas 67 enchentes em Blumenau. Aumentou também o número de pequenas enchentes, sobretudo a partir da década de 1920, quando aumentou a ocupação do Alto Vale do Itajaí (FRANK; VIBRANS, 2003). Percebe-se também que a frequência das cheias nas duas últimas décadas é de apenas quatro em 13 anos, contra 16 e 18, entre 1950 e 1970 e entre 1970 e 1990. Essas informações sugerem a formação progressiva de um padrão mais sustentável de utilização dos recursos ambientais existentes na região ou a alteração no ciclo hidrológico regional.

Na década de 1990, a *Japan International Cooperation Agency* (JICA) realizou um estudo sobre o potencial hidroelétrico da região, apontando 16 alternativas. A de Salto Pilão I foi considerada a mais viável (THEIS, 2000). A obra de construção de Salto Pilão está em curso e representa grande impacto ambiental e socioeconômico, principalmente aos municípios de Lontras, Apiúna e Ibirama (UNIDAVI, 2003). A construção da Usina é fruto de uma “racionalidade” baseada na oferta de energia, não na sua economia (THEIS, 2000).

No enfrentamento da problemática socioambiental da região pode-se destacar a atuação da Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí (APREMAVI) que desde 1988 trabalha na preservação e recuperação ambiental. Esta possui um viveiro de mudas e coordena um trabalho com agricultura orgânica desde 1992 (APREMAVI, 2007). Outro fato que merece destaque foi a criação do Parque Nacional da Serra do Itajaí, em 2004. O parque conta com 57 mil hectares, abrangendo oito municípios, sendo dois deles do Alto Vale do Itajaí⁴⁵. Abriga animais e plantas ameaçados de extinção e garante água para mais de 500 mil pessoas (ACAPRENA, 2007).

4.1.4 Dimensão cultural

A cultura xokleng originária torna-se “invisível” em menos de 100 anos de ocupação da área pelos descendentes de europeus. Em 1914 foi criada a Reserva Duque de Caxias para agrupar os Xokleng após a pacificação. Esta se localiza nos municípios de Ibirama, José Boiteux, Vitor Meireles, Itaiópolis e Doutor Pedrinho e compreende uma área de 14.156

⁴⁵ A área do Parque compreende 19,4% do município de Blumenau, 43,6% do município de Indaial, 3,3% de Gaspar, 20,5% de Apiúna, 29,4% de Guabiruba, 19,5% de Botuverá, 22,5% de Presidente Nereu e 3,5% de Vidal Ramos (ACAPRENA, 2007).

hectares. A adaptação dos Xokleng ao aldeamento envolveu uma série de dificuldades: a recusa do trabalho na agricultura, a proibição da saída para além dos limites do Posto, as doenças trazidas pelos brancos, a recusa do tratamento da medicina convencional e o abandono de diversos costumes. Para fixá-los ao território da reserva, os indigenistas ofereceram-lhes alimento gratuitamente procurando dispensá-los da necessidade da caça. O produto disto, no decorrer dos anos, foi o desenraizamento cultural dos Xokleng, forçando-os a abandonar suas tradições e os reduzindo à condição de dependentes da caridade do Estado (MÜLLER, 1987).

Perdida a integração com o meio ambiente chegaram a desmatar suas áreas, motivados pelas madeiras. Devastada a cobertura florestal, secaram-se alguns rios. Não havia mais madeira, não havia mais dinheiro nem o subsídio do Estado. Muitos indígenas caíram na marginalidade. Segundo o Censo de 1997 vivem 1009 pessoas na Reserva Duque de Caxias e 20 famílias, cerca de 86 pessoas, morando nas periferias da cidade de Blumenau (HENRIQUES, 2000).

Na década de 1970 ocorreu a construção da barragem para contenção de cheias, inviabilizando a utilização de 870 hectares de terras férteis (ribeirinhas e de várzea). Isto obrigou a comunidade Xokleng a ocupar áreas montanhosas e irregulares para obtenção de alimento e moradia (SIEGEL, 2005). Atualmente uma das principais reivindicações dos Xokleng é pela ampliação da Reserva, de 14.156 hectares para 37 mil hectares. Essa questão continua indefinida, causando conflitos e tensões entre índios e agricultores nas proximidades da Reserva.

Já as referências a colonização européia são abundantes. Estão presentes nos patrimônios artísticos e arquitetônicos dos diversos municípios que compõem o território em questão. As casas no estilo “enxaimel”, típicas da cultura alemã, costumam atrair muito interesse. Por outro lado, museus, hospitais, estações ferroviárias, escolas, prédios administrativos, dentre outros, insistem em difundir a história, a cultura e a identidade dos povos colonizadores.

Assim como em diversas regiões catarinenses, esse território é conhecido e identificado por suas festas e feiras temáticas. Uma das vocações culturais da região relaciona-se à forte presença de elementos culturais de diversas etnias, como a alemã, italiana, suíça, polonesa e ucraniana, além da cultura cabocla e das tradições gaúchas. Tal influência pode ser vista na gastronomia e na arquitetura ou ainda em eventos típicos e grupos folclóricos, que mantêm vivas as tradições e os costumes dos imigrantes.

As festas, feiras e exposições não visam apenas à manutenção da identidade cultural. A idéia das feiras é organizar o mercado e melhorar a qualidade dos produtos, além de aumentar a arrecadação municipal de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) via emissão de notas do produtor em cada transação efetuada. Outro fator importante é a presença de associações e clubes que valorizam e incentivam a prática de atividades relacionadas a essa diversidade cultural, tais como o Círculo Trentino, os clubes de caça e tiro e os Centros de Tradições Gaúchas (CTG). Também são fortes as festas religiosas e comunitárias, presentes em todos os municípios, que promovem a integração entre as comunidades e valorizam a cultura local mas que também mostram a cultura a serviço do comércio.

4.1.5 Posição do espaço local em relação a espaços mais amplos

Como já foi mencionado, em 17 dos 28 municípios do Alto Vale do Itajaí predomina a população rural. Essa situação é diferente na região do Médio Vale do Itajaí. Ali, de um total estimado de 539.617 habitantes, 87,2% vivem em área urbana e 12,8%, em área rural. Na região da Foz do Rio Itajaí, de 394.137 habitantes, a proporção é de 93,4% e 6,6%, respectivamente (IBGE, 2003).

Os principais produtos agrícolas produzidos no Alto Vale do Itajaí são o arroz, o feijão, a cebola, o milho, o fumo, a mandioca e a batata doce. Os produtos mais representativos regionalmente são a cebola, o milho e a mandioca. No cenário estadual também se destaca a cebola, pois 68,5% da produção estadual vêm do Alto Vale. A mandioca representa 32,9%, a batata doce, 48,9% e o fumo, 24,6% (AMAVI, 2000).

No que se refere a produtos de origem animal, a região da AMAVI conta com a criação de suínos, frangos, bois, produção de leite e ovos. A pecuária serve tanto à subsistência quanto à geração de renda. A produção de leite perfaz 13,3% da produção constatada no nível estadual (AMAVI, 2000).

Enquanto na região da AMAVI destacam-se a atividade agropecuária, industrial de transformação, comércio varejista e indústria de produtos alimentícios, na região da AMMVI a ênfase recai no comércio (35,5%) e no setor de serviços (32,4%) (IEL, 2001). Na região da AMFRI, as principais atividades econômicas estão concentradas no comércio sustentado pelo turismo, e também na construção civil.

Segundo o IEL (2001), existem empresas exportadoras em Agrolândia, Braço do Trombudo, Ibirama, Ituporanga, Lontras, Mirim Doce, Rio do Oeste, Rio do Sul, Saleté, Taió

e Trombudo Central. A região do Alto Vale do Itajaí exportou em 1998 R\$ 20.470.889,00, destacando-se a indústria da madeira (55,1%), produtos alimentares (37,1%) e papel e papelão e metalúrgicos (7,8%). Percebe-se que os principais produtos exportados envolvem impactos socioambientais. É necessário um estudo mais aprofundado para avaliar essas atividades do ponto de vista do desenvolvimento territorial sustentável.

O Alto Vale do Itajaí é um importante corredor de ligação entre o litoral e o planalto catarinense. É atendido pela BR-470. Esta é fonte de preocupação pela falta de segurança, visto que acontecem muitos acidentes ao ano e pelo elevado tráfego que vem apresentando. A sua duplicação é uma reivindicação das lideranças locais. Os portos mais próximos são o de São Francisco do Sul e o de Itajaí. Os aeroportos mais próximos são o de Joinville e de Navegantes. A região também conta com um pequeno aeroporto em Lontras (IEL, 2001).

4.1.6 Síntese dos fatores que condicionam o desenvolvimento territorial sustentável no Alto Vale do Itajaí

No que diz respeito a dimensão político-institucional, percebe-se a existência de várias instituições que atuam na região. O associativismo municipal também se faz presente. O que se observa é justamente a falta de diálogo entre essas instâncias, que pode vir a dificultar os interesses regionais.

Na dimensão socioeconômica e técnica fica clara a vocação agrícola do Alto Vale, mas, ao mesmo tempo, se expressa o problema da baixa renda agrícola. O associativismo agropecuário e os EES apresentam-se como uma possibilidade de reverter esta situação. No setor secundário destaca-se a aglomeração industrial de confecção, que está sendo tema de um estudo sobre o impacto socioambiental (MENEZES, 2006). A atividade turística foi tema do estudo de Inácio (2007), que constatou impactos na atividade turística da região. A região possui bom IDHM e também não apresenta índices de exclusão social. Tem também bons índices relacionados a educação, universidade, faculdades e opções de cursos técnicos. O que precisa ser melhorado, em relação a universidade, é a atividade de pesquisa.

Na dimensão ecológica verificam-se muitos problemas: atividade de reflorestamento feita de forma inadequada, uso de agrotóxicos, desmatamento, problemas urbanos, enchentes, a construção da Usina do Salto Pilão e a falta de processos de Agenda 21. Destacam-se a atuação da APREMAVI, do Comitê do Itajaí e a criação do Parque Nacional da Serra do Itajaí. Percebe-se também um aumento da cobertura vegetal no Vale e a diminuição das enchentes.

Na dimensão cultural tem-se um processo de esvaziamento da cultura Xokleng e de valorização da cultura européia. A região é palco de muitas festas típicas e religiosas, a comunidade participa de clubes de caça e tiro, círculos trentinos e CTG. Quanto à posição do espaço local em relação a espaços mais amplos, o Alto Vale destaca-se como importante ligação entre o litoral e o planalto catarinense. Todavia, a BR-470 precisa oferecer mais segurança.

Quadro 2: Síntese das potencialidades e dos obstáculos ao desenvolvimento territorial sustentável no Alto vale do Itajaí

Dimensão	Potencialidades	Obstáculos
Político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Associativismo municipal; ▪ Várias regionalizações. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de diálogo entre instituições que atuam regionalmente e localmente.
Socioeconômica e técnica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vocação agrícola; ▪ Associativismo agropecuário. ▪ Existência de Empreendimentos de Economia Solidária; ▪ Aglomeração industrial de confecção; ▪ Índice de IDHM médio e alto; ▪ Inexistência de municípios com alto índice de exclusão social; ▪ Ecoturismo; ▪ Existência de Universidade, faculdade e ensino técnico. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baixa renda agrícola; ▪ Impacto socioambiental das atividades produtivas; ▪ Universidade realiza pouca atividade de pesquisa.
Ecológica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atuação da APREMAVI; ▪ Atuação do Comitê do Itajaí; ▪ Criação do Parque Nacional da Serra do Itajaí; ▪ Aumento da cobertura vegetal; ▪ Diminuição das cheias. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intensa atividade de reflorestamento; ▪ Construção da Usina Salto Pilão; ▪ Uso inadequado das encostas, uso de agrotóxicos; ▪ Problemas urbanos; ▪ Experiência com Agendas 21 incipiente. ▪ Enchentes.
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Festas típicas e religiosas; ▪ Clubes de Caça e Tiro, Círculo Trentino, CTG; ▪ Patrimônio cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Invisibilidade da cultura Xokleng; ▪ Cultura a serviço do turismo.
Posição do espaço local em relação a espaços mais amplos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ É um dos corredores de ligação entre o litoral e o planalto. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta segurança na BR-470; ▪ Empresas exportadoras tem atividades impactantes do ponto de vista socioambiental.

Fonte: baseado em Menezes et al. (2006).

O quadro síntese dos fatores oferece uma visão panorâmica das oportunidades e ameaças ao desenvolvimento territorial sustentável no Alto Vale do Itajaí. A dimensão político-institucional será aprofundada a partir do caso da AMAVI.

4.2 A TRAJETÓRIA DA AMAVI

4.2.1 Criação

Em 1964, ano de criação da AMAVI, o País atravessava um período conturbado. Segundo Nardelli (informação verbal)⁴⁶, até 1964 podia ser constatada a polarização formada em torno dos dois partidos políticos predominantes, no caso o PSD e a UDN. Esta configuração foi abalada pelo golpe militar ocorrido no mês de abril. No Alto Vale existiam também divergências políticas decorrentes dessa polarização. Nardelli, que assumiu a prefeitura de Rio do Oeste em 1964, relatou as dificuldades decorrentes do fato dele pertencer à UDN, ao passo que o governador Celso Ramos militava no PSD. Segundo ele, mesmo com a ditadura e o fim dos partidos, era “água e azeite” - a rivalidade continuou intensa.

Diante da extinção dos partidos tradicionais e da possibilidade de estabelecer relações mais próximas com o governador do Estado, Celso Ramos, a Câmara Júnior⁴⁷ de Rio do Sul organizou uma reunião para discutir os problemas da região e também criar a Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí⁴⁸. Ao se referir à iniciativa da Câmara Júnior, Nardelli relata:

[...] por que separar se agora partido não existe mais? Mas como unir “gato” com “cachorro”? Então, eles programaram: fazer dois dias de reuniões com os prefeitos e as esposas, porque só com os homens não ia dar certo.

Nos dias 7 e 8 de novembro de 1964, reuniram-se em Rio do Sul os prefeitos dos municípios do Alto Vale do Itajaí para discutirem problemas da região: os dados estatísticos, a

⁴⁶ Informação fornecida por Eugênio Nardelli em entrevista concedida para a realização deste estudo, em Rio do Oeste, em 10 mar. 2006.

⁴⁷ A Câmara Júnior ou Junior Chamber International (JCI) é uma federação mundial de jovens líderes e empreendedores com quase um quarto de milhão de membros e milhões de ex-associados. Sua missão é contribuir para o progresso da comunidade mundial, proporcionando às pessoas jovens a oportunidade de desenvolver a capacidade de liderança, a responsabilidade social, o espírito empresarial e o companheirismo necessários para criar mudanças positivas (JCI, 2006). Foi criada em 1910, nos Estados Unidos, e em 1947, no Brasil.

⁴⁸ Consta que o Prof. Alcides Abreu teria se manifestado no Alto Vale quanto à necessidade de criar uma entidade que pudesse agregar os municípios, independentemente de ideologias político-partidárias (TAMBOSI, 2006).

procuradoria, o SENAI, o gado leiteiro, a fécula, o rodízio de maquinário, o crédito orientado, o associativismo, os armazéns e silos, o asilo de idosos e os alienados mentais (CÂMARA JÚNIOR, 2005). Após a discussão dos problemas regionais, lançou-se a proposta⁴⁹ de criar a Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí, que foi aceita por todos os presentes. Surgiu assim, no dia 7 de novembro de 1964, a AMAVI. No entendimento da Câmara Júnior de Rio do Sul, ratificado pelos prefeitos, o maior problema da região na época era a falta de um órgão voltado para canalizar reivindicações e encaminhar soluções com respaldo das comunidades (AMAVI, 2003).

As atividades da AMAVI foram coordenadas inicialmente pelos prefeitos Moacir Bertolli, João Nicolau Sens, Bernardo Muller, Leandro Lenzi e Vitório Fornerolli. O primeiro estatuto da associação foi aprovado em 29 de novembro de 1964 e a primeira eleição para presidente e vice-presidente data de 4 de dezembro de 1964. Na ocasião, foram eleitos Vitório Fornerolli, como presidente, e Ricardo Knoppmann, como vice-presidente.

4.2.2 Caracterização e objetivos

A AMAVI é uma entidade com personalidade jurídica, de direito privado, sem fins lucrativos e com duração indeterminada. Visa a integração econômica e social dos municípios que a compõem. Sua sede localiza-se em Rio do Sul na Rua XV de novembro, nº. 737. Inclui-se em sua esfera de atuação a cooperação com entidades congêneres e afins, órgãos estaduais, federais, internacionais, entidades privadas e mistas. Mais especificamente, com base no artigo 5º do Estatuto da AMAVI (2004a), a associação tem por finalidade: (i) ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos municípios, prestando assistência técnica nas atividades municipais; (ii) promover a cooperação intermunicipal e intergovernamental; e (iii) registrar jazidas e recursos minerais na região necessários à execução e manutenção de obras e serviços públicos em geral.

Nos estatutos pode ser percebida a preocupação com o planejamento regional, com a problemática socioambiental e com a importância da articulação com outras instituições públicas e privadas.

⁴⁹ A moção foi apresentada pelos juniores Nilson Gomes e Donato Ramos, com base na proposta de Edgar Piazero (AMAVI, 2003).

4.2.3 Organização⁵⁰

A AMAVI é composta por uma assembléia geral, uma diretoria executiva (que se subdivide em Secretaria Administrativa e Secretaria Técnica) e um conselho fiscal. As fontes de recursos da associação são: (i) 1,5% das cotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que cada município receber no exercício; (ii) recursos do orçamento estadual e federal; (iii) produtos de operação de crédito; (iv) recursos com origem em sua receita industrial; (v) recursos eventuais que lhe forem atribuídos; (vi) outros.

Da assembléia geral podem participar os prefeitos associados ou seus representantes credenciados e o presidente da União dos Vereadores do Alto Vale do Itajaí (UVAVI)⁵¹. Podem participar das assembléias vereadores dos municípios associados, pessoas de organismos públicos e privados, porém, sem direito a voto. É vedada a participação extra municipal. É da competência da Assembléia Geral deliberar sobre qualquer assunto de interesse da AMAVI, dos municípios associados e da microrregião.

A Secretaria Administrativa é responsável pelos serviços burocráticos da associação (expediente, contabilidade, administração de pessoal e material e outros). A Secretaria Técnica é responsável pela prestação de assistência aos municípios associados em atividades, meios e fins de suas prefeituras e demais atribuições conferidas pela associação.

O Conselho Fiscal é composto por três membros e respectivos suplentes, eleitos em assembléia geral. Compete ao Conselho Fiscal examinar a prestação de contas do presidente da associação, a ser submetida à Assembléia Geral para homologação.

Atualmente, a associação conta com 29 funcionários: um secretário executivo, que tem também a função de assessor econômico, oito arquitetos, dois desenhistas, dois assessores jurídicos, um assessor de turismo, dois assessores educacionais, um analista de sistemas, um jornalista, um assistente social, um auxiliar administrativo, dois agentes administrativos, um agrimensor, dois estagiários, um assessor contábil, dois recepcionistas e um auxiliar de serviços gerais.

4.2.4 Histórico

⁵⁰ Baseado em AMAVI (2004^a).

⁵¹ Esse presidente tem direito a voto, mas não pode ser representado, nem integrar a diretoria executiva e o conselho fiscal da associação.

A história da AMAVI pode ser dividida em três períodos. No *primeiro período*, que se estende de 1964 a 1969, a associação atuava como fórum de discussão, mantendo reuniões esporádicas na sede da prefeitura de Rio do Sul. Nesse período, ocorreram 12 reuniões no intervalo de seis anos. As preocupações, segundo consta nas atas de reuniões, estavam relacionadas a eleições e aprovação do Estatuto da AMAVI, à fixação de preços mínimos para o arroz, ao cadastramento no Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, ao tratamento do problema das enchentes, à compra de máquinas em conjunto, à uniformização do sistema tributário e do código de posturas, e ao estabelecimento de convênio com a Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina (ACARESC), dentre outros. No dia 28 de junho de 1969, houve uma assembléia com a presença do Sr. Octaviano Sanborjeuse Limas, representante da SUDESUL. Nessa assembléia, foi apresentado o projeto “Operação Santa Catarina”, e tratou-se da parceria entre a associação e a SUDESUL para a realização do Planejamento Local Integrado.

No *segundo período*, de 1970 a 1975, foi contratado o primeiro secretário executivo, Gilfredo Azevedo Lemos, no dia 18 de março de 1970. Nesse tempo, a periodicidade das reuniões aumentou, mas a associação contava com apenas esse funcionário. Foi um período de dificuldades financeiras, e alguns prefeitos afastaram-se em função da existência de conflitos político-partidários. As preocupações, segundo consta nas atas de reuniões, eram: eleições e modificação do Estatuto da AMAVI, participação do Alto Vale na Campanha de Alimentação Escolar, previdência social para os agricultores, discussão da lei que determinava a fiscalização das contas municipais, abertura de um escritório regional da CELESC, plantio da soja, criação de armazéns e necessidade de estudos sobre o arroz, nova modalidade para a distribuição do imposto sobre circulação de mercadorias, término das barragens de Taió e Ituporanga, instalação de uma delegacia de polícia do Alto Vale do Itajaí, dentre outros.

No dia 12 de abril de 1973, explicitou-se em assembléia o conflito entre o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a ARENA, que levou ao afastamento de alguns prefeitos. Com a ampliação do número de componentes da diretoria da associação, esses conflitos foram minimizados.

No que tange ao planejamento, no dia 18 de março de 1970, foi apresentado o projeto “Operação Santa Catarina”. Falou-se de sua implantação no Estado, em combinação com o âmbito nacional, regional e municipal de órgãos de planejamento, visando ao desenvolvimento baseado em estudos regionais. No dia 10 de março de 1971 e no dia 25 junho de 1973 estiveram presentes na assembléia o SERFHAU e a SUDESUL, e no ano de

1975 a AMAVI recebeu 100 mil cruzeiros do convênio com a SUDESUL. Esse convênio foi firmado visando efetivar os *Termos de referência para os planos microrregionais de desenvolvimento integrado*, da chamada “Operação Santa Catarina”. Nesse mesmo ano, a associação iniciou a contratação de um corpo técnico. Essa foi a primeira experiência de planejamento regional do Estado. Segundo Tambosi (informação verbal)⁵², o primeiro recurso que a SUDESUL liberou para o plano de desenvolvimento regional foi destinado à AMAVI.

Finalmente, o *terceiro período* estende-se de 1976 até hoje. Além da contratação de uma equipe técnica, este período foi marcado por uma intensa prestação de serviços. Logo no final dos anos 1970, a AMAVI promoveu a elaboração de doze planos diretores. Foram feitas, em média, dez assembleias por ano. Segundo Tambosi (informação verbal):

Nesse período, a associação procurou se manter afinada com o governo do Estado no sentido de adequar-se aos programas que cada governador, a cada período de governo, encetou, mas sem avaliar sua correção, porque essa não é a sua atribuição.

Seria importante assinalar também que a AMAVI participou da elaboração de planos diretores para alguns municípios do Alto Vale com metodologia participativa, do PBDR, do PBDEE, do ZEE e da experiência dos FDR. A atividade do planejamento regional viu-se dificultada pela nova regionalização do governo do Estado. Em 2004, o Alto Vale foi dividido em três SDR, que agruparam inclusive municípios que não fazem parte da associação.

4.3 AS INICIATIVAS RECENTES DE PLANEJAMENTO REGIONAL E URBANO

Paralelamente à atuação da AMAVI como fórum de discussão dos prefeitos, como prestadora de serviços e como parceira do governo em iniciativas de planejamento regional e urbano, deve ser mencionada a sua participação em iniciativas de dinamização das dinâmicas territoriais de desenvolvimento. Duas dessas iniciativas são descritas a seguir.

4.3.1 O projeto de revitalização da Estrada de Ferro Santa Catarina⁵³

⁵² Informação fornecida por Eladio Tambosi, em entrevista concedida para a realização deste estudo, em Rio do Sul, em 11 dez. de 2006.

⁵³ O subitem 4.3.1 consiste numa síntese do “Projeto Turístico de Revitalização da Estrada de Ferro Santa Catarina. Volume 1” (AMAVI, 2000), o qual é referenciado apenas quando ocorre citação direta, sendo necessária paginação.

A colonização e o povoamento do Alto Vale do Itajaí guardam íntima relação com a Estrada de Ferro Santa Catarina, construída em 1907 por iniciativa do Dr. Hermann Blumenau. Sua desativação data de 1971, e a partir daí ocorreu a destruição do leito ferroviário.

No Brasil, a preservação da memória ferroviária é o principal objetivo da Associação Brasileira de Preservação Ferroviária (ABPF), criada em 1977 por Patrick Dollinger. As idéias de preservação da memória ferroviária chegaram a Rio do Sul no ano de 1989, por intermédio de Luís Carlos Henckels, coordenador do núcleo da ABPF no Vale do Itajaí. Henckels reuniu-se com o prefeito de Rio do Sul, na época, Nodgi Enéas Pellizzetti, que ofereceu seu apoio à causa no segundo mandato, em 1997, com a criação do Grupo Especial de Trabalho para a revitalização da Estrada de Ferro Santa Catarina, pelo Decreto nº. 473/97.

Em 1998, foi criada a Fundação Estrada de Ferro Vale do Itajaí, a Tremtur. Ela é privada, de caráter público e suprapartidário, tendo sido instituída para dar sustentabilidade e continuidade ao projeto de revitalização da Estrada de Ferro Santa Catarina. Trata-se assim de uma força aglutinadora das ações dos órgãos não governamentais e entidades públicas atuando na região.

O projeto de revitalização da estrada de ferro foi concluído no ano de 2000. Sua implementação deverá permitir a recuperação de 23 quilômetros da estrada de ferro, envolvendo diretamente os municípios de Rio do Sul, Lontras, Ibirama e Apiúna, e indiretamente todos os municípios pertencentes à AMAVI. O projeto pretende também “dinamizar atividades que contemham e transmitam a riqueza histórica que a ferrovia representou para a região, apresentando novas oportunidades de geração de empregos, novas divisas e a melhoria da qualidade de vida [...]” (AMAVI, 2002, p. 5). Se expressa no projeto preocupação com os impactos negativos do turismo e a importância do desenvolvimento sustentável.

Várias entidades e pessoas foram mobilizadas para participar do projeto e da Fundação Tremtur: a Prefeitura Municipal de Rio do Sul, a Fundação Cultural de Rio do Sul, a Escola Agrotécnica Federal de Rio do Sul (EAFRS), a AMAVI, os Laboratórios Guemballa Ltda., a H. Bremer & Filhos Ltda., Valdemiro Sofka, Frank Dieter Schulze (arquiteto), Joanna Pellizzetti (turismóloga), Lothar Manfred Appel (comerciante), Zilton Pedro de Souza (administrador de empresas), Valdir Antônio Postai (funcionário público), Douglas Cruz (guia de turismo), Germano Emílio Purnhagen (empresário), Ilka Purnhagen (empresária), Alírio Stüpp (contador), Osnei Luis Molinari (engenheiro agrônomo), Antônio Cipriano de Oliveira

(advogado tributarista) e Marisa Etel Maas (secretária executiva bilíngüe e funcionária pública federal).

A Prefeitura Municipal de Rio do Sul doou uma casa de alvenaria nos fundos da Estação Ferroviária Matador e garantiu o início das ações da Fundação Tremtur, com a doação de terreno para a construção de três casas populares para relocação de três famílias que ocupavam o espaço interno da referida estação. A prefeitura também destinou no orçamento de 2001 recursos para a contrapartida na execução do projeto. A Assessoria de Planejamento da prefeitura disponibilizou uma equipe de arquitetos para efetuar o cadastramento das edificações com valor histórico situadas no entorno da ferrovia. Além disso, a Câmara de Vereadores de Rio do Sul elaborou um projeto de lei tendo em vista o financiamento do projeto técnico de engenharia.

A AMAVI contratou uma turismóloga para a elaboração do projeto técnico de turismo, elaborou o projeto de viabilidade econômica, disponibilizou equipe técnica (arquitetos, economista, contadores e desenhistas) e auxílio na digitação e elaboração de mapas e gráficos.

As empresas B&S Consultoria, Juglans Engenharia Florestal e EMFLOR Tecnologia em Reflorestamento elaboraram o projeto de recuperação ambiental, que foi protocolado no Fundo Nacional do Meio Ambiente. Esse projeto definiu o plantio de mudas de árvores exóticas em propriedades privadas para o abastecimento da locomotiva (lenha). As empresas Hergen Máquinas e Equipamentos S.A., H. Bremer & Filhos Ltda. e Caldeiras Sofka Ltda. auxiliaram na recuperação da locomotiva Baldwin Tem Well nº. 232. As empresas Bonapar, Juppá & Cia., Corema, Corzim, Fundação Omil, Fundação Esmeralda, Móveis Porto Belo, Lothar Appel & Cia. também fazem parte dessa parceria.

O 13º. Batalhão de Polícia Militar de Rio do Sul e o 3º. Pelotão de Bombeiros Militar são colaboradores, contribuindo na segurança das expedições técnicas e de eventos realizados pela Tremtur (transporte de vagões, locomotiva, segurança da sede etc.). A empresa Guindastes Constâncio (Blumenau) e Transportadora Jors (Balneário Camboriú) transportaram gratuitamente os vagões e as locomotivas para Rio do Sul.

A EAFRS desenvolve projetos de profissionalização de mão-de-obra, formação e profissionalização de jovens para a produção de produtos agroindustriais, qualificação em gestão ambiental e incremento do turismo em sua sede, através de trilhas ecológicas com a prática da educação ambiental.

A Fundação Cultural de Rio do Sul ocupa uma das estações e mantém amplo acervo histórico e fotográfico da Estrada de Ferro Santa Catarina. A Contabilidade Soma realiza gratuitamente a contabilidade da Fundação Tremtur.

A Associação de Engenheiros e Arquitetos do Alto Vale do Itajaí (AEAVI) e o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) contribuem com espaço físico, linhas de telefone, secretária executiva, assessoria no projeto de três estações e no projeto das três casas para transferência de pessoas. Colaboram com o projeto a Associação Comercial e Industrial de Rio do Sul (ACIRS), o SEBRAE, SENAC, EAFRS e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A. (EPAGRI), na profissionalização da mão-de-obra. A UNIDAVI instalou em 2001 o curso de Turismo, Hotelaria e Lazer.

A Associação de Guias de Turismo da Região do Alto Vale do Itajaí (AGUITUR) acompanha o projeto, orientando a prática de esportes de aventura, com o objetivo de promover o ecoturismo, minimizando os impactos ambientais que possam surgir. Os grupos escoteiros Mafeking de Rio do Sul, Kathangara de Ibirama e João Machado da Silva de Taió realizaram levantamento de dados históricos e ambientais e conscientizam a comunidade sobre a importância da preservação ambiental e da preservação do patrimônio arquitetônico.

O projeto ainda conta com a assessoria do Instituto do Patrimônio Histórico e Arquitetônico Nacional (IPHAN), do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), da SANTUR, da Organização Regional de Turismo (ORT) e do EMBRATUR. Existe também um pacto entre a AMAVI e a AMMVI, que permite o planejamento de ações conjugadas regionalmente.

4.3.2 O Plano Diretor Regional Participativo

A elaboração e revisão dos planos diretores relacionam-se a *Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidades de Todos* que foi lançada em 2005. Ela está ligada ao Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 e considerado um dos mais avançados do mundo quanto às leis de política urbana (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

O Estatuto da Cidade torna obrigatória a elaboração ou revisão dos planos diretores de municípios com mais de 20.000 habitantes até outubro de 2006 (idem, ibidem). Um dos diferenciais do processo na região do Alto Vale do Itajaí foi a elaboração, em alguns casos, revisão, de planos diretores para todos os 28 municípios. Se considerado o quesito obrigatoriedade, o único município que estaria nesta condição é Rio do Sul. Os demais municípios não precisariam revisar ou elaborar seus planos diretores.

A idéia do Plano Diretor Regional Participativo surgiu no bojo da 2ª. Conferência das Cidades da Região do Alto Vale do Itajaí, no dia 5 de julho de 2005. A conferência foi organizada pelos representantes das secretarias regionais de desenvolvimento, Tercílio Bonessi, Cláudia Ferreira, Orlando Jacó Paulo e Maristela Macedo Poleza, da AMAVI (AMAVI, 2005). Nessa conferência, foram definidas prioridades regionais que envolvem a participação e o controle social, a questão federativa, a política urbana regional e metropolitana e o financiamento do desenvolvimento urbano.

O lançamento do plano diretor regional participativo foi realizado em 5 de outubro de 2005. Participaram do evento prefeitos, vereadores, secretários municipais, representantes da imprensa regional e comunidade. O projeto, coordenado pela arquiteta Maristela Macedo Poleza tem como principal objetivo a elaboração de diretrizes regionais resultantes do processo de discussão municipal e microrregional.

De acordo com a FECAM (2005, p. 30), “o diferencial desta proposta consiste na estruturação de cada prefeitura, desde as menores, para o processo de discussão do planejamento do território nas esferas local, micro e regional”.

O grande número de municípios associados à AMAVI e suas particularidades administrativas, territoriais e culturais levaram à divisão do Alto Vale do Itajaí em cinco micropólos (AMAVI, 2005):

- Grupo 1 – Micropólo Rio do Sul: Rio do Sul, Agronômica, Lontras, Laurentino, Presidente Nereu e Rio do Oeste;
- Grupo 2 – Micropólo Ibirama: Ibirama, Presidente Getúlio, Dona Emma, José Boiteux, Witmarsum e Vitor Meirelles;
- Grupo 3 – Micropólo Taió: Taió, Santa Terezinha, Mirim Doce e Rio do Campo;
- Grupo 4 – Micropólo Ituporanga: Ituporanga, Imbuia, Petrolândia, Vidal Ramos e Chapadão do Lageado; e
- Grupo 5 – Micropólo Trombudo Central: Trombudo Central, Pouso Redondo, Braço do Trombudo, Agrolândia e Atalanta.

Esses grupos darão origem aos planos diretores municipais, planos de diretrizes microrregionais nos micropólos e à síntese no plano de diretrizes regionais, que envolve os cinco micropólos. Os planos dos micropólos em andamento estão sendo conduzidos por uma equipe multidisciplinar e com participação da comunidade. Eles estão sendo elaborados segundo as seguintes etapas, segundo AMAVI (2005):

1ª etapa – Levantamento de dados: Nessa etapa, é preciso identificar e entender a situação do município, seus problemas, seus conflitos, suas potencialidades. Ela prioriza a leitura técnica pela comparação de dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infra-estrutura disponíveis. Nos aspectos físico-ambientais, estão sendo levantados dados referentes a geomorfologia, hidrografia, vegetação, clima. Nos aspectos socioeconômicos, estão sendo priorizados dados sobre a população e seus movimentos (trabalho, migração e transporte), economia, cultura, história, turismo, sociedade, educação, saúde, assistência social, esporte, lazer e segurança. Nos aspectos de infra-estrutura, são levantados dados sobre água e abastecimento, esgoto, resíduos sólidos e lixo, sistema viário, transportes e energia.

2ª etapa – Diagnóstico: No diagnóstico são priorizados os mapas como recurso para facilitar a visualização da realidade local. Estão sendo elaborados: mapa de preservação ambiental, mapa do sistema viário municipal, mapas da infra-estrutura urbana, mapa socioeconômico e cultural, mapa de áreas de risco para ocupação urbana, mapas de uso do solo. A partir dessa análise geral, pretende-se chegar a uma síntese da realidade municipal, microrregional (micropólo) e regional (Alto Vale do Itajaí).

3ª etapa – Pré-plano: Essa etapa é dividida em dois momentos, o primeiro compreende a formulação de propostas e diretrizes a partir do diagnóstico e o segundo compreende a definição dos instrumentos de política urbana e elaboração da legislação.

Como, a rigor, o único município que precisa obrigatoriamente revisar seu plano diretor é Rio do Sul, o prazo definido para o término do plano diretor regional participativo é flexível. A participação de todos os municípios nesse processo deve estimular, segundo Tambosi (2006), a presença do planejamento em cada um dos 28 municípios, como também na associação.

4.3.3 Rumo ao planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável?

Percebe-se que a iniciativa tanto do Tremtur quanto do Plano Diretor Regional Participativo sofreram influência externa relacionada, no primeiro caso, à ABPF e, no segundo, ao Ministério das Cidades. Essa influência, juntamente com a motivação da comunidade regional, estimulou o planejamento regional e urbano no Vale do Itajaí.

A AMAVI demonstra uma abertura relativa à participação regional nesses projetos. Porém, é preciso ressaltar que, no caso do Tremtur, a iniciativa não parte da AMAVI e, no caso do Plano Diretor Regional Participativo, a decisão da elaboração do projeto é legitimada

pelos prefeitos associados. A participação na associação está condicionada a sua natureza. Trata-se de uma associação de prefeitos, apenas eles dispõem da prerrogativa de uma decisão final. A AMAVI demonstra abertura relativa à participação regional em projetos, como os apresentados, mas não em sua estrutura.

No projeto Tremtur, além da parceria regional, entre diversas instituições e os 28 municípios, existe a parceria entre região do Médio Vale e do Baixo Vale do Itajaí. Esse diálogo colabora para a busca de soluções conjuntas que minimizem os impactos negativos dessa atividade. No plano diretor regional participativo é feita a tentativa de superar a visão de plano diretor feito para o município. Ao propor sínteses microrregional e regional abre-se uma discussão mais ampla do planejamento do desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí. Conforme Poleza (2001, p. 76), “as cidades precisam estabelecer pactos de desenvolvimento, interligando projetos e ações num pensamento conjunto de parcerias com ganhos para o todo”.

Sobre a atividade turística, tema do projeto Tremtur, Becker (2001) alerta para o caráter híbrido dessa atividade: por um lado, possui um enorme potencial de desenvolvimento e, por outro, um enorme potencial de degradação ambiental, caso não seja devidamente organizada e planejada. O enfoque do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável não se reduz a dimensão econômica e está preocupado com todas as dimensões do desenvolvimento (cultural, política, social, econômica, espacial), é de natureza transdisciplinar, é direcionado ao longo prazo, é participativo e descentralizado. Um ponto que pode ser questionado é o turismo enquanto “fim”, pois, o projeto Tremtur é claramente um projeto turístico. Um problema perceptível é que o planejamento do turismo em muitos casos passa de um “meio” a um “fim” em si mesmo. As dimensões social, cultural, econômica, política se subordinam ao turismo. O turismo passa a ser o ponto central do planejamento, subordinando as outras dimensões.

Quando se fala em planejamento turístico, enfatiza-se a sua condição interdisciplinar, pois contemplaria a dimensão ambiental, a dimensão econômica, a dimensão cultural e a dimensão social. É preciso considerar que grande parte dos planos turísticos contempla essas dimensões (é o caso do Tremtur). Ocorre que, é preciso pensar num planejamento mais amplo que o especificamente turístico. Esse planejamento do desenvolvimento deve oferecer objetivos amplos do que se quer e do que se pode para determinada região. É a partir desses objetivos mais amplos que se mobilizam meios para chegar ao futuro desejado. O turismo pode ser um desses meios, mas não é o único!

Nesse sentido, o Plano Diretor Regional Participativo surge como uma possibilidade de um planejamento mais amplo, pois propõe planejar o futuro da cidade incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõe. O Ministério das Cidades (2004) recomenda que o plano diretor participativo se articule com outros processos de planejamento da região (Agenda 21, planos de bacia hidrográfica, ZEE, planos de conservação do patrimônio cultural, planos de desenvolvimento turístico sustentável, dentre outros). É no mínimo inovador o papel da AMAVI na elaboração do plano diretor regional participativo. Para além da obrigatoriedade de revisão dos planos já existentes, a AMAVI se propõe a coordenar a elaboração de planos diretores participativos para todos os municípios e fazer sínteses microrregionais e regionais. Nesse caso, a preocupação com os problemas regionais se faz presente e, a tentativa é a de envolver todos os municípios de forma concreta nessa discussão, através dos planos diretores e da discussão conjunta.

Outro ponto que merece destaque é uma incorporação gradual da dimensão socioambiental em ambas as experiências de planejamento. No projeto Tremtur, foi feito um diagnóstico ambiental e, no Plano Diretor Regional Participativo, a dimensão socioambiental também está presente. Como ambas as experiências estavam em curso quando da realização da pesquisa que deu origem a esta dissertação, convém analisar posteriormente como isso acabou ocorrendo.

Dessa forma, pode-se afirmar que a AMAVI, por meio do Tremtur e do Plano Diretor Regional Participativo, incorpora a preocupação com a dimensão socioambiental e também as conexões institucionais transescalares que envolvem a relação tanto com o sistema de planejamento mais amplo (estadual, federal) quanto com o subsistema regional. Entretanto, se os pressupostos do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável fossem levados em conta, essas preocupações com a dimensão ambiental e com as conexões institucionais transescalares deveriam ser ampliadas, de modo a favorecer os processos de transformação da estrutura da AMAVI e das dinâmicas do planejamento do desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí, favorecendo a descentralização e autonomia da comunidade regional e ao mesmo tempo a síntese centralizada.

4.4 ANÁLISE PROSPECTIVA

A descrição e análise retrospectiva do sistema de planejamento brasileiro e catarinense (capítulo 3), do subsistema do Alto Vale do Itajaí (capítulo 4) e as entrevistas realizadas com

os secretários executivos da AMFRI, AMMVI e GRANFPOLIS servem agora de base para uma análise prospectiva que identifica um cenário de continuidade e um cenário desejável do ponto de vista do enfoque analítico adotado.

Com as informações obtidas nas entrevistas, é possível generalizar algumas tendências presentes da AMAVI para outras associações de municípios de Santa Catarina. Confirma-se o envolvimento das associações com a elaboração dos planos diretores, embora somente no caso da AMAVI exista a proposta da elaboração de uma síntese regional. A AMFRI, segundo o secretário executivo Bernardino (informação verbal)⁵⁴, está elaborando seis planos diretores, tem um trabalho de discussão dos problemas regionais sob a forma de colegiados e um projeto turístico que integra os 11 municípios associados. A AMMVI, de acordo com o secretário executivo Correa⁵⁵, também está elaborando planos diretores e atua também com colegiados. A GRANFPOLIS, segundo o secretário executivo Faraco⁵⁶, confirma também essa tendência.

Observa-se na fala dos entrevistados que a experiência ligada ao planejamento do desenvolvimento em que as associações trabalharam em parceria com o governo do Estado não tiveram continuidade - e pouca coisa “saiu do papel”. A iniciativa dos FDR é considerada uma inovação, mas, ao mesmo tempo, não se percebeu comprometimento efetivo dos entrevistados com essa proposta. Percebeu-se também a pouca interação entre as SDR e as associações de municípios consultadas. Quando questionados sobre as perspectivas futuras, os entrevistados manifestaram a tendência das associações a se adequar às demandas usuais das prefeituras associadas.

4.4.1 Cenário de continuidade

Foi enfatizado na análise retrospectiva que os sistemas de planejamento instituídos no País foram marcados pelo viés economicista e pela ênfase no curto e médio prazo. A incorporação da dimensão socioambiental constitui um fenômeno relativamente recente, ao lado do tratamento dos problemas relativos às desigualdades regionais e à descentralização dos processos decisórios cruciais em termos do desenvolvimento local e territorial. Por outro lado, pode ser constatado um avanço gradual das iniciativas que apontam na direção de um

⁵⁴ Informação fornecida por Célio José Bernardino, em entrevista concedida para a realização deste estudo, em Itajaí, 12 dez. 2006.

⁵⁵ Informação fornecida por José Rafael Correa, em entrevista concedida para a realização deste estudo, em Blumenau, 14 dez. 2006.

⁵⁶ Informação fornecida por Miguel Faraco, em entrevista concedida para a realização deste estudo, em Florianópolis, 13 dez. 2006.

novo estilo de planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável: o PPA, as Agendas 21, o PNGC, dentre outras.

A continuidade dessa tendência compreenderia o avanço lento dessas iniciativas, subsistindo com as práticas convencionais de planejamento do desenvolvimento. O cenário seria de evolução dessas iniciativas nos subsistemas de planejamento, não acompanhada de uma síntese territorial. Os subsistemas continuariam fragmentados e o sistema de planejamento, com dificuldade de orientar e incorporar as inovações dos subsistemas.

Em Santa Catarina, a análise retrospectiva apresentou semelhanças com o planejamento brasileiro. Evidenciou-se, sobretudo, a descontinuidade das experiências de planejamento regional e urbano que mudam a cada troca de governo. O cenário em pauta confirmaria, portanto, a tendência de reprodução dessa trajetória, descontínua, fragmentada, carente de uma visão estratégica capaz de balizar a construção de uma alternativa viável ao *status quo*.

No Alto Vale, percebe-se historicamente a vocação da AMAVI para a prestação de serviços, atuação que Godet (2001) caracteriza, pejorativamente, como sendo de “apagar fogo” em situações de crise conjuntural. Pensando-se na continuidade da tendência, a AMAVI ficaria à mercê das demandas dos municípios associados, sem dispor de margem de manobra para planejar o desenvolvimento territorial sustentável da região. A participação da comunidade regional seria pontual, de acordo com as demandas, e não um compromisso constante por parte da associação e das prefeituras do Alto Vale.

4.4.2 Cenário normativo

O ponto de referência para o cenário normativo é a proposta do planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável.

A análise do sistema de planejamento brasileiro aponta algumas tendências relacionadas ao fortalecimento do PPA, das Agendas 21, do PNGC, dentre outras. Nesse cenário, o Estado estaria mais aberto às influências dos subsistemas estadual e regional de planejamento e, ao mesmo tempo, atuaria como sistema organizador e estimulador.

Em Santa Catarina, o governo do Estado passaria a valorizar e incentivar as iniciativas regionais (as associações de municípios, os FDR, os comitês de bacias) e orientaria sua descentralização, com base em um recorte escolhido pela sociedade catarinense. Passaria também a privilegiar as interações com o sistema federal de planejamento.

As associações de municípios buscariam uma integração mais efetiva no sistema de planejamento, com base nas conexões com as instituições de gestão que atuam nas demais regiões e com os governos estadual e federal.

No âmbito da AMAVI, a tendência representada principalmente pela prestação de serviços seria acrescida de uma postura pré-ativa e pró-ativa. A partir do Plano Diretor Regional Participativo, dos dados, diagnósticos, da síntese regional e análise prospectiva, consolidar-se-ia o compromisso com o desenvolvimento territorial sustentável do Alto Vale do Itajaí. As estruturas participativas do Plano Diretor seriam mantidas e incentivadas, e a comunidade regional participaria ativamente dos processos decisórios de importância estratégica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM SANTA CATARINA – ESSE CAMINHO É POSSÍVEL?

“Você poderia me dizer, por favor, por qual caminho devo seguir agora?”, perguntou ela. “Isso depende muito para onde você quer ir”, respondeu o gato. (CARROLL *apud* SACHS, 2004, p.9).

Neste trabalho o foco foi concentrado na análise do papel desempenhado pelas associações de municípios, em particular, a AMAVI, na dinâmica do desenvolvimento regional e urbano em Santa Catarina nas últimas quatro décadas. Para tanto, inicialmente foi oferecido um diagnóstico cursivo da trajetória do sistema de planejamento nos níveis federal e estadual. Procurou-se identificar os principais fatores limitantes e, ao mesmo tempo, os possíveis espaços de manobra para se redirecionar esta trajetória no sentido do desenvolvimento territorial sustentável.

O referencial de análise utilizado está em construção, de forma que se pode entender a contribuição desse trabalho como o resultado da dialética entre o enfoque que está sendo construído e a compreensão e análise de uma dada realidade – sobre a qual se quer intervir. Com as limitações do presente estágio de desenvolvimento do enfoque convém ressaltar que a própria realidade, quando foi se desvelando, foi contribuindo para aperfeiçoar aspectos relevantes do enfoque.

A análise indica que os sistemas de planejamento nos níveis federal e estadual permanecem atrelados ao paradigma convencional de planejamento, identificado com o reducionismo econômico, a centralização dos processos decisórios, a fragmentação institucional e a setorialização administrativa, a negligência no que diz respeito à superação das desigualdades regionais e urbanas, e a externalização da dimensão socioambiental.

Ao mesmo tempo, a pesquisa permitiu identificar margens de manobra para experimentações com o enfoque de desenvolvimento territorial sustentável. No rol das evidências que apontam no sentido desse novo *ideal-regulativo* foram incluídas as novas oportunidades de criação participativa de planos diretores, Agendas 21 locais, a ênfase que tem sido concedida ao resgate do planejamento regional e alguns projetos inovadores de dinamização socioeconômica e sociocultural. A preocupação com o resgate do espaço de

planejamento regional está expressa na valorização atual da noção de *desenvolvimento territorial* – uma nova bandeira que tem sido avançada nos últimos anos pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado (por meio das SDR). Aqui, as associações de municípios sensíveis a uma mudança mais ou menos drástica de suas missões tradicionais deverão ter um importante papel a desempenhar.

Todavia, as associações dotadas desse novo perfil deverão aprender a operar em relação de sinergia com os demais espaços de planejamento (Comitês de Bacias Hidrográficas, FDR, SDR, Conselhos Gestores de Áreas Protegidas) que coexistem atualmente no país e no estado, num cenário marcado pela força de inércia da fragmentação institucional crônica. Sua posição é confortável, na medida em que a continuidade dos trabalhos que suas equipes realizam está protegida das rupturas causadas pelas mudanças de gestão nas administrações públicas. Além disso, elas dispõem geralmente de equipes técnicas diversificadas, embora com formação interdisciplinar ainda muito incipiente. Dispondo de uma experiência de mais de 40 anos, conseguiram manter uma estrutura organizacional estável, dispondo ainda de um expressivo conhecimento da singularidade, do potencial e das limitações das regiões sujeitas à sua influência.

No rol das suas limitações foi destacada, num primeiro momento, a falta de coordenação que tem origem na existência de uma profusão de espaços de planejamento regional e na fragilidade das articulações das associações de municípios com outras associações civis que atuam na região – e também em outras escalas (estadual, federal e internacional). Além disto, as populações participam de forma ainda muito tímida das tomadas de decisão no campo do planejamento, permanecendo o poder de decisão concentrado nos gabinetes dos prefeitos. Por outro lado, a ênfase na prestação de serviços em detrimento do planejamento sistêmico e de longo prazo faz com que as associações disponham de um espaço muito restrito de reflexão e potencial de pesquisa para estudos de viabilidade de estratégias alternativas de desenvolvimento territorial sustentável.

A análise prospectiva permitiu o desenho de dois cenários para a AMAVI nos próximos anos. Por um lado, um cenário de continuidade, baseado principalmente na manutenção da lógica de prestação de serviços e de adaptação às demandas atuais de desenvolvimento *economicista* dos municípios associados. Por outro lado, um cenário normativo de desenvolvimento territorial sustentável.

Constatou-se que a dinâmica dos sistemas instituídos nas esferas federal e estadual de planejamento condicionam, em certa medida, a viabilidade das experiências regionais com

perfil inovador. Todavia, as regiões dispõem atualmente da prerrogativa de autonomia relativa, que permite em princípio a experimentação com estratégias alternativas de desenvolvimento. No caso da AMAVI, destacam-se o Projeto Tremtur e o Plano Diretor Regional Participativo. Ambos estão emergindo como expressão de uma nova fase da associação, marcada pela abertura à participação da comunidade regional e à internalização da dimensão socioambiental. De certa forma, esses projetos parecem configurar possíveis indícios de desenvolvimento territorial sustentável na região do Alto Vale. A atuação da AMAVI junto às iniciativas referidas sinaliza um passo importante rumo a uma nova postura institucional frente ao planejamento regional. Esta precisa ampliar de maneira significativa a compreensão e a ação relacionada ao desenvolvimento territorial, ao papel do planejamento neste contexto e também ao papel das instituições e pessoas que vivem na região.

Em síntese, o estudo demonstra a necessidade de se partir de uma visão sistêmica do processo descentralizador, que não abre mão da ação coordenadora do Estado. Como foi destacado várias vezes, o conceito de autonomia local não designa aqui a condição de autarquia ou de insulamento regional. No entanto, isso não seria ainda suficiente para deflagrar uma mudança efetiva de trajetória. Numa perspectiva de longo prazo, torna-se essencial também estimular a integração inter-setorial e transescalar, o envolvimento das populações locais e o investimento na criação de tecnologias ecológica e socialmente apropriadas. Em outras palavras, para planejar e gerir com base num novo projeto social, que leve em conta a dimensão socioambiental, é preciso conhecer cada vez melhor as potencialidades contidas em cada município, em cada região e em cada estado, utilizando de forma ecologicamente prudente os recursos naturais disponíveis. E também estimular a participação autêntica e bem informada, entendida como um componente essencial da transformação do atual estilo de desenvolvimento e do sistema de planejamento e gestão que lhe corresponde.

A despeito de este trabalho ter logrado os objetivos que se propôs perseguir, permanecem alguns desafios em relação à problemática pesquisada. Aí se inclui a necessidade de tratar de questões como planejamento urbano, níveis de participação da comunidade regional, dinâmicas espaciais e institucionais etc. Todavia, no limitado escopo da presente dissertação resta apenas sugerir a realização de estudos futuros sobre estas e outras questões relevantes, tanto para o aprofundamento do enfoque do desenvolvimento territorial sustentável quanto para a visualização e análise de experiências em curso no Estado de Santa Catarina e no Alto Vale do Itajaí que se orientem, em alguns aspectos pelo enfoque.

O planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável no Brasil, em Santa Catarina e no Alto Vale do Itajaí pode ser considerado um ideal inatingível, se extrapoladas as tendências históricas do planejamento convencional. O mesmo se aplica ao papel exercido pelas associações de municípios na escala regional. Todavia, se a referência é o planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável, precisamos investir todos os nossos esforços na ocupação dos espaços de manobra identificados e assumir com lucidez e tenacidade os imensos desafios envolvidos.

Ventana sobre la utopia

- Ella está em el horizonte – dice Fernando Birri.

Ne acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos.

Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá.

Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré.

? Para qué sirve la utopia? Para eso sirve:

Para caminar.

Eduardo Galeano

REFERÊNCIAS

ABREU, Alcides. Eixo horizontal de desenvolvimento, integração e cooperação transfronteiriça. In: SIEBERT, C. (Org.). **Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas**. Blumenau: Edifurb, 2001. p.167-188.

ACAPRENA. **O Parque Nacional**. Disponível em: <<http://www.acaprena.org.br/planodemanejo/parque.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2007.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**. 2004. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2005.

AMAVI. **Projeto turístico de revitalização da Estrada de Ferro Santa Catarina**. Volume 1. Rio do Sul: s.n., nov. 2000.

_____. **Projeto de revitalização da Estrada de Ferro Santa Catarina: síntese**. Rio do Sul: s.n., mai. 2002.

_____. **Projeto turístico de Revitalização da Estrada de Ferro Santa Catarina**. Rio do Sul: s.n., 2000.

_____. **28 municípios integrando o Alto Vale do Itajaí**. Informativo nº.1, dez. 2003.

_____. **Estatuto da Associação dos Municípios da Região do Alto Vale do Itajaí – AMAVI**. Rio do Sul: s.n., 6 mai. 2004a.

_____. **Potencialidades e Oportunidades de Investimentos no Alto Vale do Itajaí**. Rio do Sul: s.n., 2004b.

_____. **Plano Diretor Regional**. POLEZA, Maristela (Coord.). Rio do Sul: s.n., 2005.

A NOTÍCIA. **Confirmados a criação de mais seis regionais e novo corte de cargos**. 6 de jan. 2007. Disponível em: <<http://www.an.com.br/2007/jan/06/0pot.jsp>>. Acesso em 29 jan. 2007

APREMAVI. **Informações institucionais**. Disponível em: <www.apremavi.org.br> Acesso em 24 mar. 2007.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de et al. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta de discussão. In: LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Rui. **Brasil, século XXI – por uma nova regionalização?** São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 28-53.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. A experiência de planejamento regional no Brasil. In: LEVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana Maria da Frota; NABUCO, Maria Regina (Org.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, Annablume e ANPUR, 1993. p.

87-95.

_____. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências.** Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000.

ARRETCHE, Marta. Mito da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, nº. 31, p. 1-24, jun. 1996. CD-ROM Coleção da Revista Brasileira de Ciências Sociais.

AZEVEDO, Damião Alves de. A natureza jurídica das Associações de municípios e dos consórcios intermunicipais: regime administrativo e autonomia política. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: FGV, nº 238, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/snj/oscip/publicacoes/natureza_juridica2.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2006.

BAHRO, Rudolf. **A alternativa: para uma crítica do socialismo real.** Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1980.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional.** Texto para discussão nº 630. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2006.

BECKER, Berta K. Tendências de transformação do território no Brasil. Vetores e circuitos. **Revista Território**, 1 (2), 1997, p. 5-17.

_____. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**. Vol. 1, nº 1, 2001, p. 11-7. Disponível em: <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/ojs/viewarticle.php?id=3&layout=abstract>>. Acesso em: 10 jun. 2007.

BECKHAUSER, Aloísio. Entrevista concedida a Luciana Butzke. Presidente Nereu, 10 mar. 2006. Gravada em fita cassete.

BEDUSCHI, Luiz Carlos Filho; ABRAMOVAY, Ricardo. **Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais.** Artigo apresentado no XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER) – 27 a 30 de julho de 2003 – Juiz de Fora, MG. Disponível em: <<http://www.fidamerica.org/getdoc.php?docid=1823>>. Acesso em: 15 jul. 2005.

BERKES, Fikret. Conexões institucionais transescalares. In: VIEIRA, P. H. F.; BERKES, F. e SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências.** Florianópolis: Secco/APED, 2005. p. 293-332.

BERNARDINO, Célio José. Entrevista concedida a Luciana Butzke. Itajaí, 12 dez. 2006. Gravada em fita cassete.

BERTALANFFY, L. Von. **Teoria geral dos sistemas.** Petrópolis: Vozes, 1975.

BERTOLLI, Moacir. Entrevista concedida a Luciana Butzke. Florianópolis, 4 abr. 2006. Gravada em fita cassete.

BETTELHEIM, Charles. **Planificação e crescimento acelerado.** 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar

Editores, 1976.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro : Record, 2000. Vol. 1.

BIRKHOLZ, Lauro Bastos. Evolução do conceito de planejamento territorial. In: BRUNA, Gilda Collet (Org.). **Questões de organização do espaço regional**. São Paulo: Nobel: Ed. da USP, 1983. p. 5-23.

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

BIROU, Alain; HENRY, Paul-Marc (Coord.). **Um outro desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987.

BOHN, Noemia; FRANK, Beate. Contribuições do Instituto de Pesquisas Ambientais da FURB para uma reflexão sobre a condução do processo de gestão dos recursos hídricos na Bacia do Itajaí. In: THEIS, I. M. et al. (Org.). **Novos olhares sobre Blumenau: contribuições críticas sobre seu desenvolvimento recente**. Blumenau: Edifurb, 2000. p. 265-276.

BORINELLI, Benilson. **Um fracasso necessário: política ambiental em Santa Catarina e debilidade institucional (1975-1991)**. 1998. 234p. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-graduação em Administração, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, nº 107, p. 57-76, jul./dez. 2004.

BRASIL. **Programa de ação governamental**. Governo José Sarney. Prosperidade para todos. Brasília: Secretaria de planejamento e coordenação, 1987.

_____. **Histórico do Ministério**. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 jun. 2006.

BRAYBROOKE, David; LINDBLOM, Charles E. **Uma estratégia de decisão social: escolha de políticas alternativas como processo social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais**. Texto para discussão nº 939. Brasília: IPEA, fev. de 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=1894>. Acesso em: 26 dez. 2006.

BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 83-101.

BUSTELO, Eduardo S. Planejamento e política social: a dialética do possível. In: BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo S. (Org.). **Política x Técnica no planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo e Brasília: Editora Brasiliense e UNICEF, 1982. p. 132-152.

CÂMARA JÚNIOR. **Fundação da AMAVI**. Rio do Sul: s.n., 2005.

CARVALHO, Horácio Martins de. Planejamento e Estado nas sociedades capitalistas. In: SILVEIRA, Ênio et al. **Encontros com a civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. v. 9. p. 49-77.

CARVALHO, Sônia Nahas de. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, 15(4), p. 130-135, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10379.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2006.

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CASTRO, Iná Elias de. **O mito da necessidade**: discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Bertrand, 1992.

_____. Visibilidade da Região e do Regionalismo: a escala brasileira em questão. In: LAVINAS et al. (Org.). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. p. 155-169.

_____. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias de et al. (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1995. p. 117-140.

_____. Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. **Revista Território**, 1(2), 1997, p. 33-42.

CAZELLA, Ademir A. Développement local et agriculture familiale: les enjeux territoriaux dans le département de l'Aude. Thierval-Grignon, INRA, **Mémoires et Thèses**, n° 36, 2002.

CAZELLA, Ademir; VIEIRA, Paulo H. Freire. **Modelo de análise referente ao projeto de pesquisa “Desenvolvimento territorial sustentável: diagnóstico de potencialidades e obstáculos em zonas rurais dos estados da Paraíba e Santa Catarina”**. Florianópolis: s.n., 2004.

CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (Org.). **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

CLASTRES, Pierre. **A Sociedade contra o Estado**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1978.

CLEAVER, Harry. Socialismo. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 317-338.

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1988.

COMITÊ DO ITAJAÍ. **Regimento do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí**. Aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos e homologado pelo Governador pelo Decreto n°. 3426 publicado no Diário Oficial, em 4/12/98 e alterações aprovadas e homologadas pelos Decretos n°. 2935, em 11/09/01, n°. 5791, em 11/10/02. Disponível em:

<www.comiteitajai.org.br/hp/index.php?secao=13>. Acesso em: 18 jan. 2007.

CONTRERAS, Carlos Rodriguez. **La Conferencia de búsqueda em el contexto organizacional mexicano**: Reunión de Reflexión y diseño. UASLP, México, 1998. Maestría en Ciencias en Planeación y Sistemas. Disponível em: <<http://leibniz.iimas.unam.mx/~crc/tesis/intro.html>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

CORAGGIO, José Luis. **Territórios en transición**: crítica a la planificación regional en América Latina. 3. ed. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, 1994. Disponível em: <http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones_r.htm>. Acesso em: 3 jun. 2006.

CORREA, José Rafael. Entrevista concedida a Luciana Butzke e Carla Tomaselli. Blumenau, 14 dez. 2006. Gravada em fita cassete.

CORREA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. 7.ed. São Paulo: Ática, 2000.

DAGNINO, Renato et al. **Gestão estratégica da inovação**: metodologia para análise e implementação. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002.

DAMO, Márcia Regina Sartori. **Análise da descentralização administrativa do governo do Estado e os efeitos da fragmentação territorial no oeste catarinense**. 2006. 205p. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social**: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999. Coleção Primeiros Passos, 185.

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

FARACO, Miguel. Entrevista concedida a Luciana Butzke. Florianópolis, 13 dez. 2006. Gravada em fita cassete.

FATMA. **O que é a FATMA**. Disponível em: <<http://www.fatma.sc.gov.br/>>. Acesso em: 19 jul. 2006.

FECAM. FECAM 25 anos: consolidação do movimento municipalista. **Revista dos Municípios Catarinenses**, ano 2, nº 2, jul. 2005.

_____. **Mapa Santa Catarina – Associação dos Municípios 2001**. Disponível em: <www.fecam.com.br>. Acesso em: 10 mar 2005.

FEENY, D. et al. A tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois. In: DIEGUES, A.C.; MOREIRA, A. C. (Orgs.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB-USP, 2001. p. 17-42.

FERES, Flávia Lucia Chein. A questão regional nos planos plurianuais recentes no Brasil. In: KON, Anita (Org.). **Unidade e fragmentação**: a questão regional no Brasil. São Paulo:

Perspectiva, 2002. p. 275-308.

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

FRANK, Beate; VIBRANS, Alexander Christian. Uma visão integrada da bacia hidrográfica. In: FRANK, Beate; PINHEIRO, Adilson. **Enchentes na Bacia do Rio Itajaí: 20 anos de experiências**. Blumenau: Edifurb, 2003. p. 191-222.

FUNDAÇÃO DAG HAMMARSKJÖLD. **Another developmet**. Report prepared on the occasion of the Seventh Special Session of the United Nations General Assembly. New York, set. 1975.

GALBRAITH, John Kenneth. **A era da incerteza**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1980.

GALEANO, Eduardo. **Úselo y tírelo: el mundo Del fin Del milenio visto desde una ecología latinoamericana**. Buenos Aires: Planeta, 2001.

GALLO, Edmundo (Org.). **Razão e planejamento: reflexões sobre política, estratégia e liberdade**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1995.

GALTUNG, Johan. **Transcender e transformar: uma introdução ao trabalho de conflitos**. São Paulo: Palas Athena, 2006.

GANDHI, Monadas K. **Autobiografia: minha vida e minhas experiências com a verdade**. São Paulo: Palas Athena, 1999.

GARCÍA, Rolando. **O conhecimento em construção**. Das formulações de Jean Piaget à teoria de sistemas complexos. Porto Alegre: Artmed, 2002.

GLIGO, Nicolo. Medio Ambiente en la planificación Latinoamericana: vias para una mayor incorporacion. In: SUNKEL, Osvaldo et al. **La Dimensión Ambiental en la planificación del desarrollo**. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1986. p. 27-45.

GODARD, Olivier ; SACHS, Ignacy. L'environment et la planification. In: BARRAU, J. et al. **Environnement et qualité de la vie**. Paris, Guy lê prat (col. Bibliotheque de l'environnement, dirigée par Jean A. Ternisien), 1975. p. 207-247.

GOUTTBEL, Jean-Yves. **Stratégies de développement territorial**. 2^a ed. França, Ed. Econômica, 2003, pp. 207-245.

GODET, Michel. Da previsão à prospectiva: da miragem tecnológica ao salto qualitativo social. In: ALBAGLI, Sarita; LEITÃO, Pedro (Org.). **Perspectiva, avaliação e impactos e participação social no desenvolvimento científico e tecnológico**. Rio de Janeiro: CNPq, 1988. p. 123-156.

_____. **De la rigueur pour une indiscipline intellectuelle**. Contribution à l'ouvrage collectif « Prospective stratégique d'entreprise » sous la ditrection de Jacques Lesourne et

Christian Stoffaes. S.l.: s.n., 2001 (mimeo).

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state**: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, 40(2): 201-36, mar./abr. 2006.

GOMES, Paulo César da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias de et al. (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 49-76.

GORBACHEV, Mikail. **Perestroika**: novas idéias para o meu país e o mundo. 8.ed. São Paulo: Best Seller, 1987, p. 34-36.

GOULARTI FILHO, Alcides. O planejamento estadual em Santa Catarina de 1955 a 2002. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.26, nº1, p.627-660, jun. 2005. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg_revistas_ensaios.php>. Acesso em: 15 jan. 2006.

GRABOW, Stephen; HESKIN, Allan. Foundations for a radical concept of planning. In: BENNIS, W. G. et al. (Eds.). **The planning of change**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1976. p. 413-426.

GRINOVER, Lucio. O planejamento físico-territorial e a dimensão ambiental. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, ano 9, nº16, p.25-32, jun. 1989. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br>>. Acesso em: 9 jul. 2006.

GROPP, Beatrice. **Planejamento participativo na criação de visão de futuro compartilhada**: a aplicação da metodologia de envisionamento no caso de uma fusão organizacional. S.l.: s.n., s.d., p. 1-10. Disponível em: <http://www.nef.org.br/index.cfm?cd_artigo=77>. Acesso em: 29 dez. 2006.

GROSS, Bertram M. O planejamento numa era de revolução social. In: BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo S. **Política X Técnica no planejamento**. São Paulo: Brasiliense e UNICEF, 1982. p. 21-83.

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

IBGE. **Statcart**. 2003. CD-ROM.

IEL. **Prospecção para o desenvolvimento tecnológico regional**: a região da AMAVI. Florianópolis: s.n., 2001.

ILLICH, Ivan. **Sociedade sem escolas**. Petrópolis: Vozes, 1973.

_____. **A convivencialidade**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1976.

_____. A sombra lançada pelo futuro. In: GARDELS, Nathan P. (Org.). **No final do século**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1998. p.91-104.

INÁCIO, Humberto Luís de Deus. **Ecoturismo como vetor de desenvolvimento territorial sustentável**: Um estudo de caso no Alto Vale do Itajaí. 2007. 214p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

INSTITUTO CEPA. **Zoneamento Ecológico-Econômico**: Vale do Itajaí. Execução Instituto CEPA, SC. Florianópolis: Instituto CEPA, 2003.

JANTSCH, Erich. **Prospective et Politique**. Paris: OCDE, 1969.

_____. Interdisciplinaridade: os sonhos e a realidade. **Tempo Brasileiro**, 121, 1995, p.29-42.

JCI. **História**. Disponível em: <<http://www.jci.org.br/institucional/historia.asp>>. Acesso em 15 dez. 2006.

JOLLIVET, M.; PAVÉ, A. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. 2002. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**. Novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 1997, p. 53-112.

KAPP, K. William. The implementation of environmental policies. In: **Development and Environment**. Mouton, Paris: Ecole Pratique des Hautes Etudes, 1972.

KON, Anita (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

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

_____. Associativismo intermunicipal e planejamento microrregional em Santa Catarina. **Revista Dynamis**, Blumenau, v.1, nº 2, p. 79-92, jan./mar. 1993.

LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LEAL, José. A gestão do meio ambiente na América Latina: problemas e possibilidades. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, ano 9, nº. 16, p. 7-14, jun. 1989. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br>>. Acesso em: 9 jul. 2006.

LEAL, Pedro. **Coronelismo, enxada e voto**. 2. ed. São Paulo: Alfa-omega, 1975.

LENZI, Cristiano Luis. **O “modelo catarinense” de desenvolvimento**: uma idéia em mutação? Blumenau: Ed. da Furb, 2000.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

MAGALHÃES, Reginaldo Sales. **O desenvolvimento da região do Vale do Itajaí**. Projeto de pesquisa e formação CUT/CONTAG. Apresentação de experiências. Blumenau: s.n., 2004.

MARCON, Maria Teresinha de Resenes; MARQUES, Valesca Menezes. As Associações de Municípios e o planejamento regional em Santa Catarina. In: SIEBERT, Claudia (Org.).

Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau: Edifurb, 2001. p. 189-211.

MARIOTTI, Humberto. Outro olhar, outra visão. Prefácio. In: MATURANA, Humberto R.; VARELA, Francisco J. **A árvore do conhecimento:** as bases biológicas da compreensão humana. São Paulo: Palas Athena, 2001. p. 7-18.

MARQUES, Valesca Menezes. **As Associações de Municípios e a regionalização do Estado de Santa Catarina.** 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MARTIGNAGO, Décio. **Análise institucional das experiências de planejamento governamental em Santa Catarina.** 1981. 103p. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-graduação em Administração, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MASSIGNAN, Soraya. **Política ambiental do Estado de Santa Catarina: 1975-1994.** 1995. 164p. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-graduação em Administração, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MATURANA, Humberto R.; VARELA, Francisco J. **A árvore do conhecimento:** as bases biológicas da compreensão humana. São Paulo: Palas Athena, 2001.

MELO, Maria Ângela Campelo de. Sistema de planejamento, pesquisa e ação. **Revista Ciência e Cultura**, v. 34 (8), p. 1026-1031, ago. de 1982.

_____. Planejamento em tempo de incerteza: um paradoxo? **Revista de Ciência e Tecnologia RECITEC**, Recife, v.5, p. 171-186, 2001. Disponível em: <<http://www.fudaj.gov.br/rtec/art/art-027.html>>. Acesso em: 15 ago. 2005.

MENEZES, Elaine C. O. **Impacto sócio-ambiental “territorial” da aglomeração industrial do segmento de confecções sobre a qualidade do desenvolvimento:** o caso do Alto Vale do Itajaí. Projeto de qualificação. Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, 2006.

MENEZES, Elaine C. O; BUTZKE, Luciana; INÁCIO, Humberto. **Modelo de análise referente ao projeto de pesquisa “Desenvolvimento territorial sustentável: diagnóstico de potencialidades e obstáculos em zonas rurais do Estado de Santa Catarina”:** estudo de caso na região do Alto Vale do Itajaí. Florianópolis: s.n., 2006.

MICHELS, Ido Luiz. **Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento:** do planejamento econômico – 1956 – aos precatórios – 1997. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 1998.

MIGLIOLI, Jorge. **Introdução ao planejamento econômico.** São Paulo: Brasiliense, 1983.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor Participativo. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: s.n., 2004.

MONOSOWSKI, Elizabeth. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, ano 9, nº. 16, p. 15-24, jun. 1989. Disponível em:

<<http://www.fundap.sp.gov.br>>. Acesso em: 9 jul. 2006.

MONTGOLFIER, Jean de ; NATALI, Jean-Marc. Instrumentos para uma gestão patrimonial. In: VIEIRA, Paulo H. Freire; WEBER, Jacques (org). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 361-368.

MORIN, André. **Pesquisa-ação integral e sistêmica: uma antropologia renovada**. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2000.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

MULLER, Sálvio Alexandre. **Opressão e depredação**. Blumenau: Editora da FURB, 1987.

NARDELLI, Eugênio. Entrevista concedida a Luciana Butzke. Rio do Oeste, 10 mar. 2006. Gravada em fita cassete.

NOVE, Alec. **A economia do socialismo possível**. São Paulo: Atica, 1989.

OZBEKHAN, Hasan. Planning and Action. In: WEISS, P. A. (Ed.). **Hierarchically Organized Systems in Theory and Practice**. Hafner: New York, 1971. p. 123-230.

PASSET, René. Desenvolvimento durável e biosfera: abertura multidimensional ou novos reducionismos? **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, 108: 27/28, jan./mar., 1992.

PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano**. Brasil: s.n., 2003.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo (Org.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

POLETTE, Marcus; SILVA, Liliana Pagetti. GESAMP, ICAM e PNGC – Análise comparativa entre as metodologias de gerenciamento costeiro integrado. **Cienc. Cult.** [online]. Oct./Dec. 2003, v.55, no.4. p.27-31. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252003000400017 &lng =en&nrm=iso>. ISSN 0009-6725. Acesso em: 20 ago. 2006.

POLEZA, Maristela Macedo. Ordenação de espaços urbanos e rurais para o turismo: impactos positivos e negativos. In: MOSER, G; MULLER, S. A. (org). **Sociologia aplicada ao turismo**. Indaial: Asselvi, 2001, p. 67-85.

QUINTANA, Mario. **Antologia poética**. Porto Alegre: L&PM, 1999.

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

RATTNER, Henrique. Considerações sobre tendências da futurologia contemporânea. **R. Adm. Emp.**, Rio de Janeiro, 13(3): 89-103, jul./set. 1973. Disponível em: <http://www.rae.com.br/rae/index.cfm?FuseAction=Artigo=Artigo&ID=2745&Secao=ARTIGOS&Volume=13&numero=38Ano=1973>>. Acesso em: 3 jan. 2007.

_____. **Planejamento urbano e regional**. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1978.

_____. **Sustentabilidade** – uma visão humanista. s.n.: São Paulo, 16 jan. 2004. p.1-15. Disponível em: <<http://www.lead.org.br/article/print/134>> Acesso em: 3 jan. 2007.

_____. **Abordagem sistêmica, interdisciplinaridade e desenvolvimento sustentável**. s.n.: São Paulo, ago. 2005. Disponível em:<<http://www.lead.org.br/filemanager/fileview/380/>> Acesso em: 03 jan. 2007.

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

REFOSCO, Julio César. **Mudanças no uso da terra**: o caso da bacia do Itajaí/SC a partir de um modelo dinâmico. 2005. 187f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas, Florianópolis.

ROSALES, Mário. As Associações de Municípios. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.41, nº 212, p. 38-44, jul./set. 1994.

ROSANVALLON, Pierre. **A Crise do Estado Providência**. Lisboa: Editorial Inquérito, 1984.

SABATINI, Francisco. **Planificación del desarrollo regional**: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales. S.l.: s.n., s.d.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. Conferência de Ignacy Sachs. In: VIEIRA, Paulo Freire et al. (Org.). **Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil**: a contribuição de Ignacy Sachs. Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1998. p. 33-43.

_____. Sociedade, cultura e meio ambiente. **Revista Mundo & Vida**, v. 2(1), 2000, 7-13.

_____. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANDRONI, Paulo. **Novo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller & Círculo do Livro, 1994.

SANTA CATARINA. **Plano de Metas do Governo Celso Ramos**: 1º ano de trabalho. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado, 1962.

_____. Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral. Subchefia para a Política de Desenvolvimento Regional. **Política de Desenvolvimento Regional e Urbano para Santa**

Catarina. Florianópolis, 1981.

_____. Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral. Subchefia de Estatística, Geografia e Informática. **Atlas de Santa Catarina.** Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1986.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda (SPF). Diretoria de Desenvolvimento Regional e Municipal (DIRM). FECAM. AMAVI. **Plano Básico de Desenvolvimento Regional.** Rio do Sul: s.n., 1993.

_____. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente SDM. **Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico:** Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí. Florianópolis: SDM, 1998.

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

_____a. Secretaria de Planejamento e Gestão. Instituto Celso Ramos. **Plano Catarinense de Desenvolvimento SC 2015.** Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/>>. Acesso em: 30 jan. 2007.

_____b. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Master Plan.** Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/planejamento/masterplan.htm>>. Acesso em: 11 mai. 2007.

_____c. Secretaria de Planejamento e Gestão; UFSC; PPGE; NEITEC. **Programa Estratégico de Desenvolvimento com base na inovação.** Relatório Síntese. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/planejamento/masterplan.htm>>. Acesso em: 11 mai. 2007.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, M. et al. **Território, territórios:** ensaios sobre o ordenamento territorial. 2. ed. Rio de Janeiro: DP & A, 2006. p. 13-21.

SARAMAGO, José de. **História do cerco de Lisboa.** Rio de Janeiro: O Globo; São Paulo: Folha de São Paulo, 2003.

SCHMITZ, Sérgio. **Planejamento estadual:** a experiência catarinense com o Plano de Metas do Governo – PLAMEG 1961/1965. Florianópolis: Ed. da UFSC, FESC/UDESC, 1985.

SIES. **Atlas da economia solidária no Brasil 2005.** Brasília: MTE/SENAES, 2006.

SERFHAU; MINISTÉRIO DO INTERIOR. **Planejamento a nível microrregional:** anais do III Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local. Brasília, 1972.

SIEBERT, Claudia. Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da descentralização à construção da solidariedade regional. In: SIEBERT, Claudia (Org.). **Desenvolvimento regional em Santa Catarina.** Blumenau: Edifurb, 2001. p. 139-166.

_____. **Endogenia e heteronomia:** a experiência de Santa Catarina com o Projeto Meu

Lugar. In: Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, Santa Cruz do Sul. Anais. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2006.

SIEDENBERG, Dieter R. Participação. In: SIEDENBERG, D. R. (org). **Dicionário do desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 131-134.

SIMONSEN, Roberto Cochrane. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**: coletânea da polêmica Simonsen X Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. 2.ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

SOUTO-MAIOR, Joel. A problemática da coordenação, cooperação e planejamento intermunicipais no Brasil. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v. 39, nº204, p.49-65, jul./set. 1992.

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

SOUZA, Manoel Tibério Alves de. Argumentos em Torno de um “Velho” Tema: A Descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 07 ago. 2006.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de et al. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

TAMBOSI, Eládio. Entrevista concedida a Luciana Butzke. Rio do Sul, 11 dez. 2006. Gravada em fita cassete.

TAVARES, Hermes Magalhães. Políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro” e no Brasil. **Cadernos IPUR**, ano XV, nº. 2, dez. 2001, ano XVI, nº. 1, jan./jul. 2002.

THEIS, Ivo Marcos. **Entwicklung und Energie in Südbrasilein**. Ein wirtschaftsgeographische analyse des energiesystems des Itajaítals in Santa Catarina. Tübingen : Geographische Institut, 2000.

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

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TINBERGEN, Jan. **Desenvolvimento planejado**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

TONNEAU, Jean Philippe. Articulações entre as escalas territoriais e conseqüências sobre o planejamento rural. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio Alberto (Eds.). **Planejamento e**

desenvolvimento dos territórios rurais. Brasília, DF: Embrapa, 2002. p. 219-232.

_____. Desenvolvimento rural sustentável: novo paradigma ou velhas questões. In: WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel (Org.). **Globalização e desenvolvimento sustentável: dinâmicas sociais rurais no nordeste brasileiro.** São Paulo: Polis; Campinas, SP: Ceres – Centro de Estudos Rurais do IFCH, UNICAMP, 2004. p. 81-91.

TURNES, Valério et al. **Projeto meu lugar: transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento.** Florianópolis: Cidade Futura, 2004.

VAN GUNSTEREN, Herman R. Constructing a city in speech: planning as political theory. In: BARRY, Brian (Ed.). **Power and political theory: some European perspectives.** London, NY: John Wiles, 1976. p. 191-198.

VASCONCELLOS, Maria J. E. de. **Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência.** Campinas, SP: Papirus, 2002.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula.** Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

VIEIRA, Paulo H. Freire. **Ciência e Tecnologia para o Ecodesenvolvimento: prioridades para Santa Catarina.** Trabalho apresentado no XIII Encontro Anual da ANPOCS, de 23 a 27 de outubro de 1989, Caxambu, MG (mimeo).

_____. A problemática ambiental e as ciências sociais no Brasil (1980-1990). Mapeamento preliminar e avaliação crítica da produção acadêmica. **BIB**, Rio de Janeiro, nº. 33, 1º semestre, 1992, p. 3-32.

_____. Gestão de recursos comuns para o ecodesenvolvimento. In: VIEIRA, P. H. F.; BERKES, F. e SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências.** Florianópolis: Secco/APED, 2005. p. 333-377.

VIEIRA, Paulo H. Freire; CUNHA, Idaulo José. Repensando o desenvolvimento catarinense. In: VIEIRA, Paulo Freire (Org.). **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento.** Florianópolis: APED, 2002. p. 289-310.

VIEIRA, Paulo H. Freire; RIBEIRO, Maurício Andrés. **Políticas ambientais no Brasil: gênese, evolução e desafios socioinstitucionais.** Florianópolis: s.n., 2006 (no prelo).

VIEIRA, Paulo H. Freire; WEBER, Jacques. Introdução geral: sociedades, naturezas e desenvolvimento viável. In: VIEIRA, Paulo H. Freire; WEBER, Jacques (org). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental.** São Paulo: Cortez, 1997, p. 17-49.

WITTMANN, Luiza Tombini. **Atos de contato: história do povo indígena Xokleng no Vale do Itajaí/SC.** 2005. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

WRIGHT, James Terence; SPERS, Renata Giovanazzo. O país do futuro: aspectos metodológicos e cenários. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, 2006, p.1-15.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SO103-40142006000100003&ing=en&nrm=iso> Acesso em: 29 dez. 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A – TÓPICO GUIA DA ENTREVISTA COM OS FUNDADORES DA AMAVI

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política

Mestranda: Luciana Butzke

Orientador: Prof. Dr. Paulo H. Freire Vieira

Tema da Dissertação:

O papel das associações de municípios na dinâmica de planejamento regional e urbano em Santa Catarina. Estudo de caso sobre a AMAVI

Entrevista com os fundadores da AMAVI

Objetivo: Contextualizar historicamente o surgimento e trajetória inicial da AMAVI.

Introdução:

- Falar sobre a pesquisa;
- Agradecer a disponibilidade para a entrevista;
- Pedir autorização para gravação.

Tópico guia:

- Trajetória pessoal do entrevistado [breve história de vida e da região];
- Surgimento da AMAVI – antes e depois – avanços e limitações;
- Relação estabelecida entre os municípios pertencentes a AMAVI – relações de poder;
- Relação estabelecida entre municípios que não pertenciam a AMAVI, em especial Médio Vale do Itajaí;
- Tendências atuais da região e da AMAVI [opcional].

Pensamentos finais:

- Questionar se há algo que não foi discutido e o entrevistado gostaria de comentar.
- Agradecer entrevistado;

- Perguntar se ele gostaria de fazer mais alguns comentários agora que o gravador está desligado;
- Explicar como a informação será usada e talvez informações sobre o andamento da pesquisa.

APÊNDICE B – TÓPICO GUIA DA ENTREVISTA COM ELÁDIO TAMBOSI

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política

Mestranda: Luciana Butzke

Orientador: Prof. Dr. Paulo H. Freire Vieira

Tema da Dissertação:

O papel das associações de municípios na dinâmica de planejamento regional e urbano em Santa Catarina. Estudo de caso sobre a AMAVI

Entrevista com Eládio Tambosi

Objetivos: Periodicizar a história da AMAVI;
 Confirmar dados secundários;
 Subsidiar a compreensão e análise da atuação da AMAVI.

Introdução:

- Falar sobre a pesquisa;
- Agradecer a disponibilidade para a entrevista;
- Pedir autorização para gravação.

Tópico Guia:

- História da AMAVI;
- Experiências governamentais de planejamento;
- Relação da AMAVI com a comunidade regional.

Pensamentos finais:

- Questionar se há algo que não foi discutido e o entrevistado gostaria de comentar;
- Agradecer entrevistado;
- Perguntar se ele gostaria de fazer mais alguns comentários agora que o gravador está desligado;
- Explicar como a informação será usada e talvez informações sobre o andamento da pesquisa.

**APÊNDICE C – TÓPICO GUIA DA ENTREVISTA COM OS SECRETÁRIOS
EXECUTIVOS DA AMMVI, AMFRI E GRANFPOLIS.**

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política

Mestranda: Luciana Butzke

Orientador: Prof. Dr. Paulo H. Freire Vieira

Tema da Dissertação:

O papel das associações de municípios na dinâmica de planejamento regional e urbano em Santa Catarina. Estudo de caso sobre a AMAVI

Entrevista Com Os Secretários Executivos da AMMVI, AMFRI e GRANFPOLIS

Objetivos: Subsidiar a compreensão e análise da atuação das Associações de Municípios em Santa Catarina.

Subsidiar a construção de cenários prospectivos.

Introdução:

- Falar sobre a pesquisa;
- Agradecer a disponibilidade para a entrevista;
- Pedir autorização para gravação.

Tópico Guia:

- Trabalho que a Associação desenvolve;
- Principais projetos;
- Avanços e limites do trabalho da Associação;
- Associação como espaço de planejamento para o desenvolvimento regional e urbano;
- Relação da Associação com o poder público, organizações privadas e sociedade civil organizada;
- Perspectivas futuras.

Pensamentos finais:

- Questionar se há algo que não foi discutido e o entrevistado gostaria de comentar;
- Agradecer entrevistado;
- Perguntar se ele gostaria de fazer mais alguns comentários agora que o gravador está desligado;
- Explicar como a informação será usada e talvez informações sobre o andamento da pesquisa.