

IJ00148

PLANEJAMENTO REGIONAL

- TERMO DE REFERÊNCIA

IJ00148
6891/1985
(Winisis)

FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES



8450055
7 5185010.114
F 981 P
689/185

PLANEJAMENTO REGIONAL
- TERMO DE REFERÊNCIA

FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES

MARÇO/1980

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. O ESPAÇO ESTADUAL
3. AÇÃO REGIONAL: O ENTENDIMENTO DO ESPÍRITO SANTO
 - 3.1. DOS OBJETIVOS
 - 3.2. DOS RECURSOS
 - 3.2.1. Os Recursos Políticos
 - 3.2.2. Recursos Institucionais
 - 3.2.3. Recursos Informativos
 - 3.2.4. Recursos Operacionais
 - 3.2.5. Recursos Instrumentais
 - 3.2.6. Recursos Técnicos
 - 3.3. FUNÇÕES
 - 3.3.1. Integração
 - 3.3.2. Caracterização e Prognóstico da Realidade Regional
 - 3.3.3. Formulação de Objetivos
 - 3.3.4. Geração de Alternativas
 - 3.3.5. Avaliação e Seleção de Alternativas
 - 3.3.6. Implementação, Controle e Revisão
 - 3.4. AMBIENTE
 - 3.5. ESTRUTURA DO SISTEMA DE AÇÃO REGIONAL
4. PROPOSTA DE ELABORAÇÃO DO PROGRAMA REGIONAL
5. ÓRGÃO EXECUTOR
6. PRAZO DE EXECUÇÃO
7. CUSTO DO PROGRAMA
8. PLANO DE APLICAÇÃO
9. FONTE DE RECURSOS
10. CRONOGRAMA FÍSICO
11. CRONOGRAMA DE LIBERAÇÕES DAS PARCELAS/GERES

1. RESUMO DA SITUAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA DO ESPÍRITO SANTO

O Estado do Espírito Santo, hoje uma nesga de terra à beira-mar na Re
gião Sudeste do Brasil, consolidou, historicamente, uma posição margi
nal, caudatária mesmo, à economia e cultura nacionais que, por sua vez,
sempre se articularam de forma dependente a nível internacional (equi-
vale dizer: periferia de periferia).

As dificuldades encontradas pelos primeiros colonizadores da terra ca
pixaba foram tantas e de tal magnitude que, por diversas vezes, o empre
endimento colonizador esteve às portas do fracasso total.

A vantagem inicial de possuir portos abrigados e de fácil defesa contra
os ataques dos piratas, uma constante nos primeiros tempos, diluiu-se
nas inúmeras desvantagens encontradas: planície litorânea arenosa ou
pantanosa, não se prestando bem aos cultivos das espécies agrícolas in
troduzidas; topografia agressiva bem próxima à costa, dificultando a
navegabilidade dos rios e impedindo a penetração para o interior por via
pluvial; luxuriante e emaranhada floresta, foco de doenças tropicais, a
brigando feras e os habitantes da terra que a defenderam aguerridamente
do invasor estrangeiro.

Além dessas barreiras de ordem física e/ou natural, o alijamento da en
tão Capitania do Espírito Santo do ciclo do ouro, por parte do Governo
Geral, que proibiu a abertura de entradas para o interior e a quintagem
do ouro em Vitória (evitando expor as minas gerais e seu precioso produ
to à cobiça de contrabandistas e corsários), constituiu-se em uma difi
culdade adicional, de relevante importância para a economia local.

Assim, o Espírito Santo não participou do surto desenvolvimentista dos séculos XVII e XVIII, que foram os séculos *áureos* do Brasil colonial (ampliação de posição periférica).

Por cerca de três séculos, as atividades econômicas restringiram-se à exploração madeireira (iniciada com o escambo do pau-brasil e continuada com a retirada de madeiras nobres para a construção civil e naval) e a uma insipiente produção agrícola, onde o açúcar era o principal produto de exportação.

Além da cana-de-açúcar, cultivou-se o algodão e a mandioca, culturas essas que produziam excedentes exportáveis. Os demais cultivos eram voltados para o auto-consumo de um mercado bastante restrito, formado pelos poucos habitantes das pequenas cidades litorâneas, as únicas que até então existiam.

O inexpressivo número de habitantes constituiu-se, nos primeiros tempos, em mais um óbice à ocupação das terras capixabas. No início do século XIX, a população total (Índios catequizados, negros e brancos) somava a pouco mais de 20 mil habitantes. Em meados do século XIX, antes da chegada das levas de imigrantes europeus, a população total capixaba atingia a casa dos 40 mil habitantes.

A partir de meados do século passado, a situação sócio-econômica estadual sofreu profundas alterações: a chegada dos imigrantes europeus (portugueses açorianos na primeira leva, italianos na mais numerosa, alemães, austríacos, suíços, poloneses e holandeses) e a introdução e rápida expansão da cafeeicultura. Esses dois eventos possibilitaram o que não se conseguiu realizar em cerca de trezentos anos de colonização: a ocupação do interior do Estado.

Entre 1854 e 1900, chegaram no Espírito Santo cerca de 60 mil famílias de imigrantes europeus, fazendo com que a população capixaba superasse a casa dos 200 mil habitantes no início do atual século.

O ciclo do café, iniciado a nível nacional com as plantações do Rio de Janeiro e São Paulo, extravasou as fronteiras do Rio para o Espírito Santo com as frentes de imigração fluminense que buscaram no Sul do Estado e na cafeeicultura, uma alternativa para decadente cultura da cana (que ainda sobrevivia devido ao uso abusivo do braço escravo, já não muito bem aceito para sociedade da época).

A cafeeicultura, rapidamente, tornou-se o fator fundamental no surgimento da economia estadual, reduzindo o seu atraso relativo e propiciando a fixação dos primeiros imigrantes europeus no interior.

A produção de café, que em 1850 atingiu a 23.350 sacos, chegou a 643.722 sacos no início deste século (1902). Neste período, os imigrantes europeus e fluminenses consolidaram a colonização e ocuparam praticamente toda a área do Sul do Rio Doce.

A partir do início do atual século, principalmente com a construção da ponte sobre o Rio Doce, em Colatina, ocorreu a ocupação do Norte do Estado. Ainda a economia capixaba estava atrelada à cultura do café, que suportou todo o ônus do progresso estadual, entre crises de preços e/ou de cargas.

Paralelamente à cafeeicultura, desenvolveu-se uma agricultura voltada para o auto-consumo, que foi praticamente suficiente para o abastecimento estadual da época.

A safra máxima de café, antes do programa de erradicação dos cafezais, ocorreu em 1951, com 2.034.500 sacos. Esta safra marca, também, o apogeu do ciclo do café no Espírito Santo, pois foi na década de 50 que a economia cafeeira entrou em declínio, em virtude da forte queda dos preços internacionais, que vinham oscilando desde a crise econômica mundial de 1929.

A desarticulação total da economia cafeeira ocorreu na década de 60. A política de erradicação dos cafezais, desenvolvida pelo Instituto Brasileiro do Café - IBC, encerrou o ciclo cafeeiro no Estado, iniciado há um século (consolidação da posição periférica).

O programa de erradicação reduziu em cerca de 45% a área cultivada, 27% da safra, 17% do valor bruto da produção agrícola. Desempregou 50.000 trabalhadores rurais que, com seus dependentes, totalizavam cerca de 150.000 pessoas.

Como as terras liberadas pela erradicação do café foram ocupadas, principalmente pela pecuária de corte cuja densidade de emprego era menor que a da cafeeicultura, a agricultura ficou incapacitada de absorver a grande maioria do pessoal liberado pela erradicação. Este fato originou o fluxo migratório, aumentando a pressão populacional sobre os núcleos urbanos, reduzindo, inclusive, o contingente demográfico capixaba, com substancial movimento migratório para fora do Estado.

A década de 60 ficou caracterizada, no Estado, como um período de transição econômica, onde todos os esforços foram dirigidos para o desenvolvimento do setor industrial, por intermédio da conjugação de estímulos criados e geração de poupanças canalizáveis. O resultado desses esforços começou a tomar forma no final da década de 60, e as oportunidades mais flagrantes foram rapidamente preenchidas, principalmente nos ramos agroindustriais (café solúvel, carne frigorificada, laticínios etc), verificando-se, em termos relativos, um alto grau de concentração de investimentos na Região da Grande Vitória.

O início da década de 70 foi marcado pela descoberta do Espírito Santo como localização privilegiada para grandes empreendimentos industriais, (*Grande Projetos de Impacto*) e, também, pela volta do café ao cenário agrícola estadual (*Plano de Renovação e Revigoração de Cafezais*).

Em linhas gerais, a evolução setorial da economia do Espírito Santo pode ser assim resumida:

Setor agrícola - em 1950, quando se iniciava a decadência do setor agrícola, a sua participação na renda interna do Espírito Santo atingia 50,3% sendo que somente o café era responsável por 29,5% da formação da renda estadual. Com a erradicação dos cafezais nos anos 60, o setor cafeeiro perdeu significativamente sua participação, tanto na composição da renda agrícola como, evidentemente, da renda estadual.

A partir do início do processo de industrialização do Estado, em meados de 1960, iniciava-se a perda de participação da agricultura na renda estadual. Assim, chegou-se a 1975 com uma participação de 10,7% no PIB estadual (quadros 1 e 2).

QUADRO 1

DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DA RENDA INTERNA, EM PERCENTAGEM, ESPÍRITO SANTO E BRASIL, 1970/75

ANOS	SETOR PRIMÁRIO		SETOR SECUNDÁRIO		SETOR TERCIÁRIO	
	E. SANTO ¹	BRASIL ²	E. SANTO ¹	BRASIL ²	E. SANTO ¹	BRASIL ²
1970	22,8	10,2	17,4	36,7	59,8	53,5
1971	18,9	10,7	19,8	36,2	61,3	53,1
1972	18,3	10,4	21,0	37,3	60,7	52,3
1973	12,9	11,0	24,5	38,1	62,6	51,0
1974	12,8	11,2	25,5	39,8	61,8	49,0
1975	10,7	10,5	26,2	39,4	63,1	50,0

Fonte: ¹CEPA/ES - Comissão Estadual de Planejamento Agrícola

²FIBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

QUADRO 2

TAXAS DE CRESCIMENTO DA ECONOMIA, POR SETORES, ESPÍRITO SANTO E BRASIL
1960/75

DISCRIMINAÇÃO	TAXAS DE CRESCIMENTO (% ao ano)	
	1960/70	1970/75
ESPÍRITO SANTO		
. Agricultura	4,3	1,9
. Indústria	12,3	23,0
. Serviços	9,0	15,0
TOTAL	7,0	13,0
BRASIL		
. Agricultura	2,5	6,1
. Indústria	10,9	11,9
. Serviços	9,6	11,5
TOTAL	9,0	10,9

Fonte: SEPL - Secretaria de Estado do Planejamento.

Setor industrial - o surto industrial capixaba surgiu como um reflexo do surto brasileiro. Assim, a exemplo do ocorrido a nível nacional, o Estado do Espírito Santo vem perdendo suas características de Estado eminentemente agrícola. Em 1950, o setor industrial participava com 7,1% da renda estadual. Com a decadência do setor cafeeiro e seus reflexos negativos sobre o setor agrícola no início da década de 60, e principalmente a partir do Decreto-Lei 880/69, desencadeou-se um processo de crescimento mais acelerado do setor industrial. Verifica-se que, de 7,1% em 1950, o setor industrial passa para 17,4 em 1970, e em torno de 26,2% da renda estadual em 1975.

De acordo com os dados dos quadros 1 e 2, no período 1970/1975 constatou-se que o crescimento do setor industrial capixaba foi bem mais vigoroso que o verificado para o Brasil como um todo. Nota-se, assim, o início de um processo de recuperação do, ainda, incipiente parque industrial do Espírito Santo.

Setor serviços - a participação do setor serviços na renda capixaba, em comparação com sua participação a nível nacional, a exemplo do ocorrido com o setor industrial, vem aumentando significativamente. A partir dos dados dos quadros 1 e 2, observa-se que, enquanto para o Brasil a renda do setor serviços passava de 53,5% para 50% da renda nacional, no período 70/75, no Espírito Santo o mesmo passava de 59,8% para 63,1% no mesmo período. Este crescimento pode ser explicado principalmente pelo dinâmico crescimento das atividades portuárias e outras atividades inerentes ao escoamento da produção no Estado.

As taxas de participação do setor indicam, pois, que nos últimos anos tem havido uma relativa desconcentração espacial das atividades terciárias no Brasil, tendo o Estado do Espírito Santo registrado uma grande melhoria em sua posição relativa.

As modificações econômicas e sociais, verificadas particularmente nos últimos 20 anos (60 e 70), geraram no Estado uma série de fenômenos, dentre os quais pode-se destacar:

- . *êxodo rural*, caracterizado pela migração de trabalhadores rurais e pequenos proprietários do campo para centros urbanos estaduais;
- . *concentração fundiária*, caracterizada pela incorporação de pequenas e médias propriedades por propriedades maiores;
- . *emigração*, para fronteiras agrícolas do Norte (Goiás, Pará, Maranhão e Amazonas) e Oeste (Mato Grosso e Rondônia) de um grande contingente de pequenos proprietários e trabalhadores rurais;
- . *estagnação econômica e social* das cidades interioranas;
- . *concentração demográfica* na Grande Vitória e em municípios litorâneos em função dos Grandes Projetos (Aracruz Celulose, Samarco, Complexo Tubarão e Capuaba);
- . *concentração dos investimentos públicos* em infra-estrutura na Grande Vitória.

O processo de desenvolvimento, em seu sentido mais amplo é entendido como um processo de transformações estruturais. Sob esse prisma, a dimensão temporal está implicitamente incluída. Todavia, um outro fator de igual importância, a dimensão espacial, é geralmente negligenciada. Torna-se, então, importante insistir que o tempo e o espaço constituem dois elementos básicos constantes de raciocínio da lógica humana.

Nesse contexto, a análise do modelo de ocupação do território e do estágio atual de desenvolvimento estadual tornaram relevante uma reavaliação da estrutura espacial predominante, com o objetivo de melhorar os resultados do planejamento das atividades do setor público e, por conseguinte, ampliar o rendimento das ações governamentais, sejam elas diretamente responsáveis ou indutoras de alterações do quadro sócio-econômico estadual. Assim, a regionalização, subdivisão do espaço territorial para fins de planejamento, pode ser encarada como o primeiro passo para a oficialização de políticas regionais de desenvolvimento.

Tem-se verificado que a atuação isolada das administrações municipais é relativamente ineficaz no que tange ao equacionamento de muitos dos problemas locais que, por vezes, extrapolam em importância os limites geográficos do município. Esse fato, por si, condiciona a aceitação da existência de um nível maior e mais abrangente de análise de problemas e também de reivindicações: o nível regional.

Reconhecendo que o enfoque regional se constitui, realmente, em um melhor modelo para uma análise mais abrangente de realidade econômica-social com

vista ao planejamento para o desenvolvimento, a FJSN elaborou, em 1977, um documento contendo proposta de organização territorial do Estado do Espírito Santo.

Metodologicamente, ao definir-se uma região para efeito de planejamento não basta a sua caracterização do ponto de vista de seus aspectos geofísicos, apesar de os mesmos representarem elementos significativos para tal fim. Os aspectos demográficos, políticos, administrativos, sociais e econômicos também merecem ser levados em consideração, pois as condições geofísicas carecem, por si mesmas, de força criadora. Dessa forma, a divisão do espaço, proposta pela FJSN, obedeceu a critérios técnicos que aglutinaram o maior número de informações possíveis nos aspectos acima mencionados, tendo, porém, no grau de polarização o parâmetro básico de sua delimitação.

Segundo a *Teoria das Localidades Centrais* de W. Cristaller*, o papel pre dominante das cidades com relação ao funcionamento de economia a nível espacial seria dado pela função de distribuição de bens e serviços. As atividades ligadas a esta função dependem do consumo e da utilização não uniforme (no tempo e no espaço) de bens e serviços, o que gera limites de mercado que não justificam a presença de determinados equipamentos. Assim, bens e serviços consumidos e utilizados frequentemente devem estar presentes em todas as cidades; os bens e serviços mais raros deverão estar em certo número de cidades em função do tamanho do mercado, mas também oferecidos a outras por um processo de equidade social.

Dessa forma, foram estabelecidas hierarquias urbanas com significativa repercussão sobre o espaço, através de constituição das esferas de influência. O processo de determinação de hierarquia das cidades capixabas sur

*citado no Encontro de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 1. São Paulo, 1975.

giu também como produto da proposta de regionalização do Estado, em que os 53 municípios são agrupados em cinco níveis hierárquicos.

A aceitação dos preceitos estabelecidos na proposta de organização territorial do Estado do Espírito Santo ocorreu quando do início da atual gestão do executivo estadual. Em março de 1979 foi divulgado o documento *Diretrizes para a Ação Integrada*, no qual a participação social e a Ação Regional são determinadas como estratégias do Governo Estadual para o período 1979/1983. Segundo aquele documento, a Ação Regional seria efetivada com a proposta de *regionalização* da FJSN, a qual, depois de implantada e consolidada, representará um passo de fundamental importância para a consecução do objetivo de não só diminuir os desequilíbrios hoje existentes entre os diversos rincões do Estado, mas também, e principalmente, interiorizar o processo de desenvolvimento, fazendo-o de forma ordenada para que mudanças estruturais benéficas ocorram na sociedade espírito-santense.



Quanto aos antecedentes que nortearam a fixação da *estratégia governamental*, algumas questões fundamentais afloram:

- a primeira delas, que está correlacionada com a problemática do crescimento econômico e do perfil da renda, tem a ver com o processo de urbanização acelerada experimentado pela Aglomeração Urbana da Grande Vitória.

Concentrando já cerca de 1/3 da população do Estado e dispondo de, apenas, 3,2% do seu território, a aglomeração apresenta uma densidade 10 vezes superior à média do Estado como um todo.

Isso se configura obviamente numa desarticulação espacial e numa situação de desequilíbrio regional.

Por outro lado, a preocupação de entidades governamentais com o pólo maior relega a planos inferiores a utilização das potencialidades regionais como um todo;

- outra questão, relaciona-se à concentração de grande parte dos investimentos da Grande Vitória, devido ao fato de que as potencialidades das demais áreas do Estado não são totalmente conhecidas. As chamadas economias de aglomeração do centro maior funciona como atrativo dos investimentos, em função do maior retorno econômico;

- por último, na falta de uma visão espacial no processo de tomada de decisão que leve a uma ação territorial, o setor público não vem agindo no sentido de otimizar as potencialidades regionais.

A ênfase na eficiência, expressa em termos de crescimento e maior retorno econômico, contrapõe-se à negligência em termos de equidade. A primeira liga-se a diferente natureza das atividades econômicas e reflete-se em desigualdades de infra-estruturas e de equipamentos, atingindo-se pontos restritos do espaço.

A eficiência leva a uma concentração da atividade econômica; a equidade objetiva uma distribuição mais equilibrada da atividade econômica e dos recursos.

A visão espacial no processo de tomada de decisão visa agregar a di mensão temporal de qualquer processo de planejamento à dimensão espa cial, com vista ao atingimento da equidade.

Há uma conotação político-institucional nos dois últimos pontos citados.

O primeiro, refere-se à pulverização dos recursos públicos - não no sen tido de distribuição espacial. A superposição dos recursos públicos é decorrente da superposição de atividades que ocorrem tanto a nível hori zontal, quanto a nível vertical da ação governamental.

A nível horizontal, são visíveis as atuações desarticuladas de órgãos a fins ou complementares, tendo-se como consequências desperdício de escas sos recursos. A nível vertical, a centralização excessiva corrobora para que recursos sejam alocados para áreas ou setores que, sob o ponto de vista local (regional), não correspondem às necessidades e aspirações da própria coletividade.

A nível horizontal - nível estadual - esta superposição indica a necessi dade de uma ação regional que possa servir como base para *racionalizar* a distribuição espacial da máquina administrativa e da alocação de recur sos.

O segundo ponto se refere ao próprio aspecto democrático de tomada de decisões, ensejando-se uma *participação social*. Aqui, o vislumbrar de uma abertura política oferece condições para desenvolver uma ação governa mental voltada para a *participação social-planejamento participativo*.

O binômio *ação regional-participação social* se complementam e até se fundem. A primeira aproxima o *governo* do *povo*; a segunda integra no pro cesso decisório os anseios da sociedade.

Assim é que a Ação Regional foi proposta e assumida como estratégia de governo, objetivando-se dar maior racionalidade à ação governamental a partir de uma regionalização programática.

A região é, portanto, entendida como *região operacional*, conceito prático, que serve de quadro à coordenação e implantação de decisões. Dessa forma, a região é um nível de decisão intermediário entre o nível local e o nível estadual.

Além disso, o enfoque regional constitui o melhor *approach* para uma análise abrangente da realidade sócio-econômica, com vistas ao planejamento para o desenvolvimento. E, por outro lado, o conjunto das técnicas de análise regional permite uma melhor inserção dos objetivos regionais nos objetivos estaduais e nacionais, isto é, convergência harmoniosa das estruturas de objetivos interdependentes.

A Ação Regional significa, ainda, um processo de descentralização administrativa, um encurtamento da distância entre o governo e o povo, significa levar o governo "*para perto das comunidades interioranas*"¹.

A viabilização da estratégia é feita através da divisão do Espírito Santo em cinco regiões-programa. Regiões estas, definidas com base em critérios técnicos que tem no grau de polarização o parâmetro básico de delimitação (vide mapa).

Assim é que, o Poder Executivo Estadual, através do Decreto nº 1371-N de 30 de novembro de 1979, definiu e aprovou as unidades territoriais pola

¹ESPÍRITO SANTO. *Diretrizes para a ação integrada-79/83*. Vitória, 1979.

rizadas que atendem servindo à finalidade de regionalização da Ação Governamental e seu planejamento.

As unidades territoriais são áreas geográficas definidas e associadas, cada uma delas, a um pólo urbano principal:

- . Região I - Vitória
- . Região II - Colatina
- . Região III - Nova Venécia
- . Região IV - Linhares
- . Região V - Cachoeiro de Itapemirim

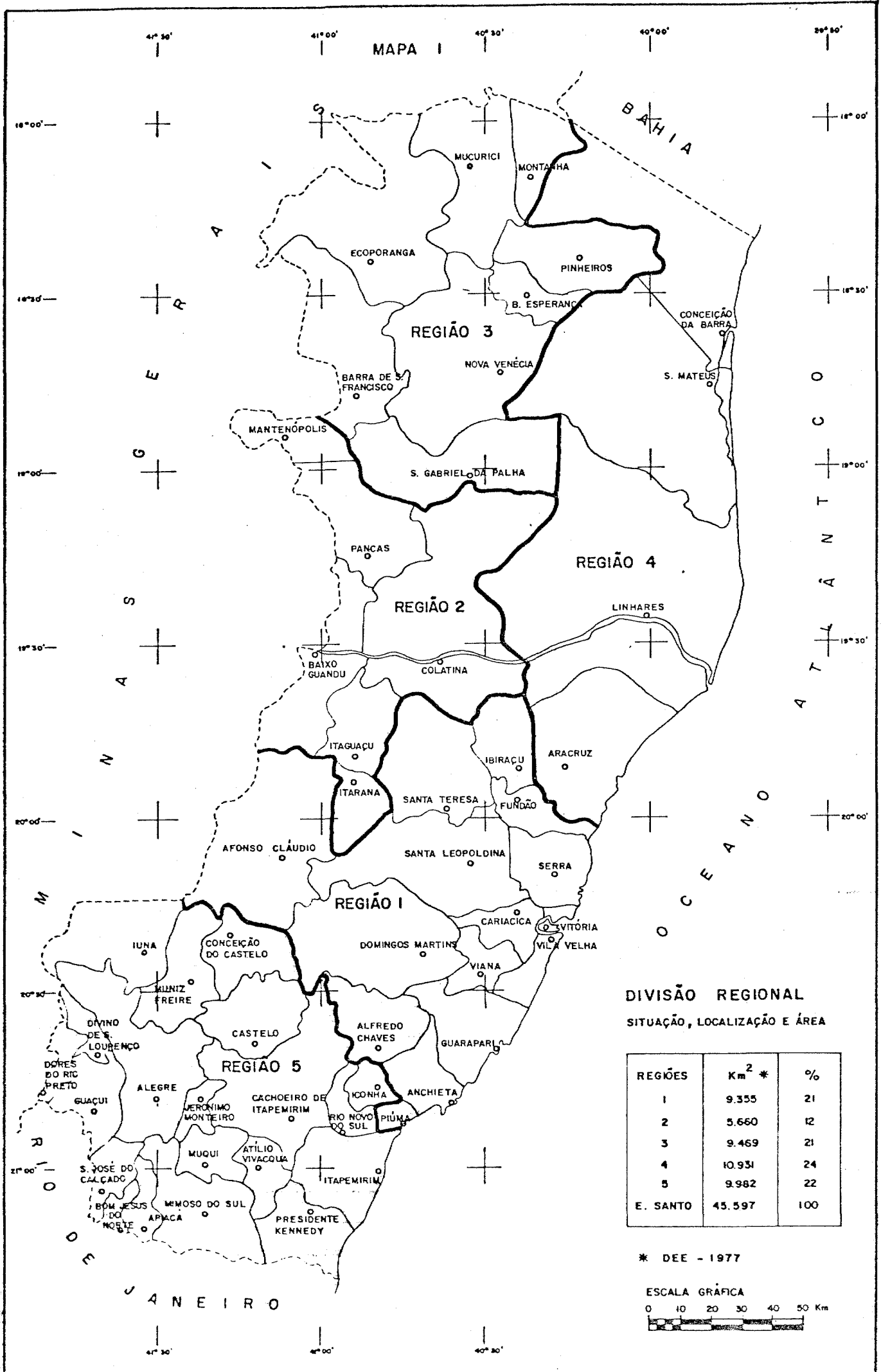
Como se observa, a Ação Regional pressupõe a consideração do variável espaço no processo de planejamento governamental, ou seja, tem como objetivo geral a implantação de um sistema regionalizado de planejamento.

A adoção da regionalização no processo de planejamento tem como fundamento, como já se viu, a constatação da existência, no Estado, de áreas com diferentes graus de desenvolvimento que requerem ações programadas de acordo com suas necessidades e potencialidades.

Nesse sentido, Ação Regional é entendida como um conjunto de atitudes e ações, políticas e técnicas, que consubstanciam intervenções orientadas no sentido de promover uma organização territorial mais adequada, a fim de possibilitar o desenvolvimento e maximização do bem estar da população.

A organização territorial compreende a distribuição espacial da população, dos recursos e das atividades econômico-sociais.

MAPA I

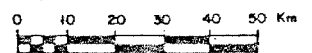


DIVISÃO REGIONAL
SITUAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E ÁREA

REGIÕES	Km ² *	%
1	9.355	21
2	5.660	12
3	9.469	21
4	10.931	24
5	9.982	22
E. SANTO	45.597	100

* DEE - 1977

ESCALA GRÁFICA



3.1. DOS OBJETIVOS

No Sistema de Ação Regional as decisões são produtos da interação entre os vários segmentos da comunidade. De um lado, os indivíduos, as famílias, as empresas e as instituições em geral; do outro, o setor público que através de uma apreciação valorativa da realidade urbana e Regional toma decisões políticas explícitas.

Na verdade, há sempre uma margem de conflito de interesse entre os dois pólos de decisões, pois nem sempre a pluralidade de agentes atuantes na sociedade tem interesses convergentes com as aspirações gerais dessa mesma sociedade (comunidade). Daí a justificativa de uma intervenção governamental.

Ao referir-se às intervenções, faz-se necessário ressaltar a importância da *integração* entre as intervenções públicas, entre estas e as dos demais agentes envolvidos - indivíduos, famílias, empresas e instituições em geral. Integração pressupõe compatibilização dos objetivos definidos pelos vários segmentos e níveis de decisão do setor público com os objetivos perseguidos pelos demais agentes.

No Espírito Santo, a disparidade nos níveis de desenvolvimento das regiões e a excessiva concentração espacial da população, de recursos públicos e da atividade econômica vêm a exigir ações preventivas e corretivas, através de intervenções sobre a organização territorial, tendo em vista o melhor atendimento das necessidades sociais.

Dentre os entraves a uma intervenção integrada, enumeram-se:

- . a complexa repartição de competência entre os níveis de decisão federal, estadual e municipal;
- . falta de recursos, que conduz a uma pulverização de recursos.

Delineiam-se, assim, a partir do acima exposto, os objetivos geral e específico do Sistema de Ação Regional:

OBJETIVO GERAL

- . conduzir e induzir, racional e organizadamente, o padrão das transformações da distribuição espacial da população das atividades e dos recursos, no sentido de maximizar o bem-estar social e melhor integrar os objetivos das instituições envolvidas, sejam elas de igual ou distinto nível hierárquico.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- . promover a aproximação entre os círculos de decisão governamental e a população;
- . conscientizar a população sobre a importância de uma ação governamental que incorpore de forma explícita o enfoque regional no processo de planejamento;
- . promover a integração dos interesses e aspirações dos diferentes setores da própria comunidade regional;
- . possibilitar ao governo uma avaliação de sua atuação;
- . estabelecer programações inter-secretarias, a fim de racionalizar a alocação de atividades e investimentos.

3.2. DOS RECURSOS

Os recursos do Sistema de Ação Regional consistem na população, nos espaços, nos canais de comunicação e meios financeiros ao alcance do Governo do Estado do Espírito Santo.

3.2.1. OS RECURSOS POLÍTICOS

É importante lembrar que as decisões no Sistema de Ação Regional são decisões políticas, fruto de interações entre os inumeráveis agentes, órgãos etc, e que, portanto, os recursos políticos consistem exatamente na capacidade de influir-se sobre as decisões das distintas esferas de poder. O Sistema de Ação Regional, portanto, viabilizará o planejamento como um processo político.

Os recursos políticos determinam a capacidade reivindicatória dos diversos segmentos da sociedade. Essa capacidade reivindicatória se traduz, na realidade, em pressão política que é resultado de uma aglutinação de anseios e interesses desses segmentos.

O resultado final dessa pressão política é um certo grau de influência nas decisões tomadas em níveis hierárquicos superiores.

3.2.2. RECURSOS INSTITUCIONAIS

Os recursos institucionais do Sistema de Ação Regional podem ser distribuídos nos seguintes níveis:

- . 1º Nível - um gestor a nível central - constituído pelo Sistema Estadual de Planejamento - SEP, que, por sua vez, tem como cabeça a SEPL.
- . 2º Nível - gestores a nível regional - correspondem aos Escritórios Regionais de Planejamento, que, na realidade são órgãos responsáveis pela ação do SEP. Esses Escritórios serão enfocados detidamente mais adiante.
- . 3º Nível - centros indutores de participação comunitária - os municípios, entidades de classe, instituições de ensino, represen

tantes de organismo governamentais, os Conselhos de Desenvolvimento Regional - consistem em veículos das aspirações, sugestões e percepções da comunidade.

3.2.3. RECURSOS INFORMATIVOS

Há, em qualquer processo de planejamento, a necessidade de se ter continuamente um fluxo de informações qualitativas e/ou quantitativas, para avaliar e nortear o desempenho do Sistema de Ação Regional e a tomada de decisões.

Constituem recursos informativos: contas regionais, dados demográficos, de educação, de saúde, de investimentos públicos, fluxos inter e intra-regionais de mercadorias etc. Acrescem-se a isto informações sobre problemas a elaboração dos chamados Planos Regionais.

A coleta, tratamento e armazenamento das informações estará a cargo do Departamento de Informações Técnicas, núcleo central do Sistema Estadual de Informações - SEI.

3.2.4. RECURSOS OPERACIONAIS

Constituem recursos operacionais do Sistema de Ação Regional o suporte administrativo às atividades e recursos logísticos, financeiros e, principalmente, humanos.

Esses mesmos recursos distribuem-se entre os diversos órgãos que compõem o Sistema de Ação Regional e determinando a capacidade operativa do mesmo na consecução de objetivos e metas previstas. De certa forma, estes viabilizam a constituição dos recursos institucionais.

3.2.5. RECURSOS INSTRUMENTAIS

São considerados recursos instrumentais:

- . instrumentos creditícios;
- . instrumentos fiscais e tributários;
- . instrumentos legais;
- . instrumentos de organização, de promoção e de política de investimentos públicos.

A aplicação desses instrumentos traduz em efeitos indutores e estruturadores sobre o padrão espacial, que viabilizarão a estratégia de reorganização espacial.

3.2.6. RECURSOS TÉCNICOS

Podemos considerar como recurso técnico do Sistema de Ação Regional o próprio aparato teórico relativo à ciência regional, que possibilita um conhecimento melhor da realidade.

Isto possibilita a formulação de modelos de organização territorial que, de certa forma, indica o estado desejado do sistema urbano regional.

É importante que as intervenções do Sistema de Ação Regional sobre a realidade sejam regidos por um modelo de organização espacial.

Consideram-se, ainda, como recursos técnicos: a própria regionalização e o *orçamento regionalizado*.

O orçamento regionalizado é fundamental, pois é através dele que se retratam as prioridades estabelecidas pelas decisões políticas e técnicas traduzidas, a nível concreto, em intervenções sobre a realidade.

3.3. FUNÇÕES

3.3.1. INTEGRAÇÃO

Compreende a compatibilização de objetivos e intervenções dos diversos níveis de governo. Essa compatibilização é efetiva através de um processo de articulação. A nível de municípios, essa articulação é entendida como um esforço de orientação, coordenação, compatibilização e integração das ações estaduais com os governos locais.

A viabilização dessa função é feita através da descentralização administrativa, que compreende a instituição de unidades territoriais que reúnam vários municípios interdependentes, social e economicamente, de modo a que novas formas associativas sejam encontradas, visando ao desenvolvimento das comunidades locais. Engendrar-se-á, assim, novas formas de articulação, de diálogo e colaboração entre Estado e municípios.

A descentralização administrativa, por outro lado, está estreitamente ligada ao princípio de equidade, numa tentativa de levar ao interior a máquina administrativa do Estado.

3.3.2. CARACTERIZAÇÃO E PROGNÓSTICO DA REALIDADE REGIONAL

A caracterização e prognóstico da realidade regional é o primeiro passo do processo de planejamento. Em síntese, esta função constitui uma parte do Plano Regional.

É através da análise da realidade - conhecimento das forças determinantes - que são feitas as projeções das principais variáveis atuantes no sistema. A análise estabelece relações causais determinantes de um certo

estado de coisas e a partir daí determina as tendências.

O produto final constitui a definição dos problemas, das necessidades, das potencialidades e das possibilidades regionais.

3.3.3. FORMULAÇÃO DE OBJETIVOS

A formulação de objetivos é o passo seguinte à caracterização e prognóstico da realidade regional. Estes são definidos a partir de uma imagem da realidade que se quer alcançar.

Há, no entanto, a preocupação de se verificar se os objetivos definidos a nível regional contribuem para a realização de objetivos estaduais e nacionais.

3.3.4. GERAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Normalmente, os objetivos de organização territorial pretendidos podem ser alcançados por diferentes caminhos. Existe, assim, sempre uma margem de manobra, expressa em opções ou em cursos de ações.

A cada alternativa estão agregadas diferentes hipóteses sobre o comportamento dos agentes do sistema - o setor público e o setor privado. Dessa forma, poderão ser conhecidos os impactos e implicações das diversas alternativas e avaliadas segundo o grau de atingimento dos objetivos definidos para o Sistema de Ação Regional.

3.3.5. AVALIAÇÃO E SELEÇÃO DE ALTERNATIVAS

Corresponde à aferição e avaliação dos impactos das diversas alternativas, segundo metas pré-estabelecidas.

Serão selecionadas para implementação aquelas alternativas que melhor satisfizerem tais metas, após considerações sobre custos e benefícios.

3.3.6. IMPLEMENTAÇÃO, CONTROLE E REVISÃO

A função de controle consiste em manter o curso das transformações do sistema urbano regional.

Por outro lado, partindo-se do princípio de que as aspirações da coletividade estão em constante mutações, é de se esperar que os objetivos sejam alterados - revistos - como também as alternativas de intervenção.

3.4. AMBIENTE

Por ser um sistema aberto, há uma série de forças que atuam sobre o Sistema de Ação Regional e que fogem ao seu controle, como é o caso das decisões tomadas a nível internacional e a nível federal. O Espírito Santo pelas suas características locais vem servindo como foco de interesses internacionais e nacionais, haja visto a gama de projetos de grande porte a povoarem o litoral.

A incidência de forças exógenas no sistema limita a margem de manobra e o grau de intervenção do mesmo.

No caso específico do Espírito Santo é interessante tecer algumas considerações quanto ao grau de abertura de sua economia e consequente grau

de dependência nas fases importantes de sua evolução. Por tratar-se de área periférica ou, mais precisamente, de periferia, o seu dinamismo é ditado pela forma de inserção no bojo da economia brasileira, seja apenas como área de expansão de subsistência e fonte secundária de divisas, seja como área adequada a receber os transbordamentos de centros industriais maiores. O primeiro caso liga-se diretamente à economia cafeeira, o segundo, ao centro industrial exogenamente determinado.

Embora pareça importante apenas ater-se ao segundo caso, é imprescindível que se focalize alguns aspectos da *economia cafeeira*, a base da formação econômico-social do Estado. Esta, legou-nos formas cristalizadas de organização do espaço e de organização da sociedade, que são elementos condicionantes e determinantes das fases posteriores. A inexpressividade da economia capixaba perante a economia brasileira associava-se à inércia interna em busca de alternativa. Assim, o grau de dependência era quase que absoluto com relação aos centros dinâmicos da economia brasileira, como São Paulo e Rio de Janeiro.

Já na fase posterior, período em que, dentro da divisão inter-regional da atividade econômica o Espírito Santo passou a desempenhar um papel importante, as formas de articulação e de dependência assumiram características próprias. É importante observar que, nesta passagem de modelo primário exportador para um modelo industrial, inserido no processo de expansão do capitalismo internacional e nacional, a função do Espírito Santo na divisão inter-regional da atividade econômica se modifica, como também a própria divisão intra-regional. Observa-se, então, uma realocação de recursos no espaço econômico, provocando desequilíbrios espaciais. Isso tudo vem cercear, em termos regionais, o grau de liberdade nas decisões, como também a capacidade de intervenção sobre a realidade com vistas a uma organização territorial mais adequada.

Assim, o Estado do Espírito Santo pode ser dividido em duas áreas distintas quanto a origem de forças atuantes no Sistema de Ação Regional:

- . *área litorânea*, próxima a Grande Vitória, que corresponde ao funil do corredor de exportação e onde estão localizados os chamados Grandes Projetos - siderúrgica, pelotização, portos, celulose etc. Adicionando-se a isto, a área de reflorestamento no litoral Norte. Corresponde à área de interesse nacional e internacional e onde qualquer intervenção do setor público exigirá a consonância de interesses fortes e aliênigenas;
- . *área interiorana*, desprovida de infra-estrutura, em função, inclusive, da tendência concentradora de investimentos e serviços para atender a área de maior dinamismo.

3.5. ESTRUTURA DO SISTEMA DE AÇÃO REGIONAL



O Sistema de Ação Regional terá como órgão central a SEPL, que se interligará a nível estadual com os órgãos integrantes do Sistema Estadual de Planejamento.

Os Escritórios Regionais, como unidades subordinadas à SEPL, ligar-se-ão diretamente ao DAM - Departamento de Articulação com os Municípios, órgão de Ação Regional, desempenhando na escala regional algumas funções semelhantes as que são desenvolvidas pelo órgão central, dentro da escala estadual, constituindo-se em verdadeiros terminais do Sistema de Ação Regional. Suas próprias características de órgãos governamentais regionalizados os tornam órgãos de mediação entre a população e o governo, em decorrência de contatos com a realidade local e com os poderes de decisão centralizados.

Os Conselhos de Desenvolvimento Regional têm por objetivo aproximar cada vez mais os círculos de decisão governamental e a população, através de suas instituições e entidades de classe para que estes sejam interlocutores permanentes. Serão coordenados e apoiados pelos Escritórios Regionais, caracterizando-se como entidades de promoção do desenvolvimento regional.

A SEPL, como órgão de decisão, fixará normas e diretrizes a serem seguidas pelas unidades regionais, assim como coordenará suas atividades, de forma a obter resultados significativos, maximizando seus efeitos em benefício do desenvolvimento regional.

Em contrapartida, as unidades regionais da SEPL - Escritórios Regionais - manterão contatos permanentes com o Departamento de Articulação com os Municípios, órgão coordenador do sistema.

Haverá, dessa forma, uma descentralização das ações governamentais pela delegação de atribuições, objetivando o aumento da velocidade das respostas operacionais do Sistema.

A articulação se efetivará em dois sentidos:

- . *horizontal* - tanto a nível de órgão central (SEPL com os co-participantes do SEP), como a nível regional (Escritórios com as unidades descentralizadas do SEP), cujo objetivo é a compatibilização de ações.
- . *vertical* - a este nível articulam-se SEPL e Escritórios Regionais, através do DAM.

4.

PROPOSTA DE ELABORAÇÃO DO PROGRAMA REGIONAL

O Programa Regional a ser desenvolvido consta de 2 volumes para cada uma das cinco Regiões do Estado. O processo metodológico envolvido na elaboração desses documentos, assim como sua itenização, pode ser assim explicitado:

Volume 1 - ESTUDOS BÁSICOS

Metodologia

- . coleta, agregação e apuração de informações - fontes primárias e secundárias;
- . elaboração de uma base cartográfica da região;
- . mapeamento e análise das informações coletadas;
- . crítica das informações analisadas e coleta de informações adicionais, consideradas fundamentais para a complementação de análise;
- . elaboração de um documento preliminar contendo um diagnóstico da região, a partir dos dados disponíveis;
- . discussão técnica do documento preliminar;
- . elaboração de um documento final.

Sumário

1. Introdução
2. Aspectos Físicos e Naturais
3. Demografia
4. Agropecuária
5. Indústria, Comércio e Serviços
6. Recursos Turísticos

7. Infra-Estrutura

- Educação
- Saúde
- Sistema Viário
- Comunicação
- Habitação e Saneamento Básico
- Energia Elétrica

8. Finanças Públicas

Volume 2 - PLANO REGIONAL

Metodologia

- . análise das informações contidas no volume 1, considerando-se os as pectos inter e intra-regionais;
- . elaboração de um cenário espontâneo para a Região, projetado a par tir dos dados levantados (Volume 1);
- . reuniões com líderes regionais para uma melhor articulação do plano com as comunidades, no sentido de testar as informações coletadas e discutir as inferências programadas;
- . definição de medidas e programas para a ação governamental na região;
- . elaboração de um documento preliminar para críticas e posterior in corporações de sugestões e modificações;
- . elaboração de um documento final.

Sumário

1. Introdução
2. Marco de Referência
 - Situação Sócio-Econômica do Estado
 - Subdivisão do Espaço Estadual
 - A Região no contexto Estadual
 - A realidade Regional
3. Planejamento Regional
 - Objetivos
 - O Plano Regional
4. Recomendações para implementação do Plano Regional.

Esses estudos devem ser entendidos como uma proposta global de intervenção regional, objetivando corrigir as distorções e solucionar os principais problemas responsáveis pela difícil situação sócio-econômica em que se encontram as regiões.

Entende-se, assim, que esse plano apresenta mais uma etapa alcançada, inserida em um dinâmico processo de planejamento que se pretende implantar no Estado, deflagrado a partir do posicionamento governamental explicitado no documento *Diretrizes para a Ação Integrada*.

O desdobramento lógico e imediato desses planos seria o detalhamento dos programas a serem recomendados, a elaboração de estudos de viabilidade e a preparação de projetos executivos específicos.

Esse aprofundamento deverá ser obtido através do envolvimento de todas as entidades responsáveis pela execução das políticas de desenvolvimento do Governo Estadual, pois, as propostas dos planos certamente irão requerer uma integração institucional. Deve-se salientar, ainda, que, por ocasião da elaboração dos planos, as aspirações das lideranças dos municípios envolvidos já deverão ter sido auscultadas, buscando-se uma maior integração e evitando-se um plano exclusivamente tecnocrático.

Assim, após a elaboração dos planos, a tônica governamental deverá recair sobre sua implementação, o que exigirá uma ação coordenada desde as fases de definição de prioridades até o de execução, propriamente dita, de projetos e/ou operacionalização de esquemas de prestação de serviços. Essa ação coordenada será conseguida com a perfeita integração de todos os organismos governamentais no sistema de planejamento, na sua estratégia e objetivos.

Fundação Jones dos Santos Neves, entidade vinculada a Secretaria de Estado do Planejamento, autorizada a funcionar pela Lei nº 3.043 de 31 de dezembro de 1975, em seu artigo 118, com estatutos sociais aprovados pelo Decreto nº 831-N, de 07 de maio de 1976; pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com sede e foro na cidade de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo.

Atuando na área do Planejamento Urbano e Regional, pode-se destacar dentre os seus objetivos os de programas e implementar pesquisas que subsidiem um melhor equacionamento dos problemas econômicos e sociais do Espírito Santo, fornecendo suporte técnico ao governo estadual na elaboração de seus programas de desenvolvimento, bem como formular diagnósticos, realizar estudos e promover a elaboração dos planos e programas de desenvolvimento urbano e regional.

Nesse sentido, a FJSN já elaborou os seguintes projetos:

- . Programa de Apoio à Política de Desenvolvimento Urbano;
- . Grande Vitória: Situação Financeira dos Municípios;
- . Grande Vitória: Sistema de Transporte Aquaviário;
- . Grande Vitória: Apoio à Demarcação dos Grandes Projetos - Algumas Prioridades;
- . Grande Vitória: Centro de Animação de Carapina;
- . Grande Vitória: Dimensionamento e Localização do Novo Terminal de Passageiros;
- . Estrutura Demográfica do Espírito Santo - 1940/2000;
- . Estudo Preliminar do Parque Metropolitano de Camburi;

- . Treinamento de Recursos Humanos para o Planejamento Urbano;
- . I Curso de Desenvolvimento Urbano e Regional;
- . Algumas Prioridades Imediatas para o Desenvolvimento do Turismo no Espírito Santo;
- . Pense e Fotografe sua Cidade;
- . Plano Diretor Urbano de Conceição da Barra - 1977/1990;
- . Regionalização: Uma Proposta de Organização Territorial do Estado do Espírito Santo para Fins de Programação;
- . Projeto Piloto de Jacaraípe;
- . Programa de Financiamento de Teses e Dissertações;
- . Projeto de Reabilitação da Área do Porto de São Mateus;
- . Sistema Cartográfico da Grande Vitória;
- . Revista da Fundação Jones dos Santos Neves;
- . Lazer na Grande Vitória;
- . Estudo de Valorização do Patrimônio Histórico e Natural da Grande Vitória;
- . Programa de Ação Imediata em Transporte e Trânsito na Grande Vitória;
- . Aspirações das Lideranças Municipais no Estado do Espírito Santo;
- . Plano Diretor de Alegre;
- . Série Documentos Capixabas 1 - Espírito Santo: Documentos Coloniais;
- . Cobertura Aerofotogramétrica da Microrregião Homogênea de Vitória e Áreas Vizinhas - Escala 1:20.000;
- . Cobertura Aerofotogramétrica da Aglomeração Urbana da Grande Vitória - Escala 1:5.000;
- . Série Documentos Capixabas 2 - Documentos Administrativos Coloniais;
- . Série Documentos Capixabas 3 - A Indústria de Energia Elétrica no Espírito Santo - 1889/1978;
- . Série Documentos Capixabas 4 - Informações Bibliográficas;
- . Plano Diretor Urbano de Vitória;
- . Programa de Ordenamento Urbano do Município de Conceição do Castelo;
- . Projeto Análise Ambiental da Região de Vitória - Estudo da Erosão - volume 1 - Mapa de Vegetação; volume 2 - Geologia e Pedologia;
- . Projeto de Manguezais da Grande Vitória;

- . Cadastro Industrial Ambiental da Grande Vitória;
- . Proposta de Intervenção para o Assentamento Urbano Subnormal Maria Ortiz
- . Igreja dos Reis Magos: Proposta de utilização.

Atualmente, estão sendo elaborados os seguintes trabalhos:

- . Plano Regional de Nova Venécia;
- . Plano Diretor Urbano do Município de Vila Velha;
- . Proposta de Ordenamento Urbano do Município da Serra;
- . Programa de Cooperação para Incentivo à Pesquisa Regional;
- . Programa de Cidades de Porte Médio - Governo do Estado do Espírito Santo;
- . Projeto Análise Ambiental da Região de Vitória - Estudo da Erosão - volume II - Geologia e Pedologia;
- . Planos Regionais do Espírito Santo;
- . Vila Velha: Relatório sobre a Situação Atual de Favelas e Bairros Populares Carentes;
- . Localização e Dimensionamento da Rede Escolar na Grande Vitória;
- . Série Documentos Capixabas 5 - Constituições do Estado do Espírito Santo;
- . Série Documentos Capixabas 6 - Iconografia Capixaba do Século XIX;
- . Informações Básicas para o Planejamento Urbano;
- . Localização e Dimensionamento da Rede Escolar nos Municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina, Linhares e Nova Venécia.

6.

PRAZO DE EXECUÇÃO

A elaboração do Programa Regional para as cinco regiões do Estado do Es
pírito Santo tem prazo de duração de 14 (catorze) meses, tendo-se inicia
do em novembro de 1979, com previsão de conclusão para dezembro de 1980.

7.

CUSTO DO PROGRAMA

O custo total da elaboração do programa para as cinco regiões do Estado está estimado em Cr\$ 12.000.000,00 (doze milhões de cruzeiros), e pode ser assim distribuído.

DISCRIMINAÇÃO	CUSTO UNITÁRIO (Cr\$ 1 mil)	CUSTO TOTAL (Cr\$ 1 mil)
REGIÃO I		2.400
Estudos Básicos	1.500	
Planos Regionais	900	
REGIÃO II		2.400
Estudos Básicos	1.500	
Planos Regionais	900	
REGIÃO III		2.400
Estudos Básicos	1.500	
Planos Regionais	900	
REGIÃO IV		2.400
Estudos Básicos	1.500	
Planos Regionais	900	
REGIÃO V		2.400
Estudos Básicos	1.500	
Planos Regionais	900	
TOTAL		
Estudos Básicos	7.500	
Planos Regionais	4.500	12.000

8.

PLANO DE APLICAÇÃO

NATUREZA DA DESPESA	(CR\$ 1 mil)	
PESSOAL		
- Pessoal Civil	3.200.000	
- Obrigações Patronais	1.344.000	4.544.000
MATERIAL DE CONSUMO		1.272.000
SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS		1.184.000
REMUNERAÇÃO DE SERVIÇOS PESSOAIS		5.000.000
TOTAL		12.000.000

9.

FONTE DE RECURSOS

De acordo com a estimativa de custo, ficou estabelecida uma provisão de recursos do GERES da ordem de Cr\$ 8.000.000,00 (oito milhões de cruzeiros) e uma contrapartida da FJSN equivalente a um terço do total dos custos.

ENTIDADE	PARTICIPAÇÃO	
	ABSOLUTA (CR\$ 1 mil)	RELATIVA
GERES	8.000	2/3
FJSN	4.000	1/3
TOTAL	12.000	3/3

DISCRIMINAÇÃO \ MÊS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
REGIÃO I														
Estudos Básicos														
Planos Regionais														
REGIÃO II														
Estudos Básicos														
Planos Regionais														
REGIÃO III														
Estudos Básicos														
Planos Regionais														
REGIÃO IV														
Estudos Básicos														
Planos Regionais														
REGIÃO V														
Estudos Básicos														
Planos Regionais														

*0 mês 1 refere-se de dezembro de 1979.

11.

CRONOGRAMA DE LIBERAÇÕES DAS PARCELAS/GERES

A liberação dos recursos deverá ser feita através de rateio proporcional entre as entidades financiadoras do programa, na mesma razão de suas participações no custo total, imediatamente após a apresentação dos documentos finais. Desta forma, e de acordo com o cronograma físico, o esquema de liberações pode ser assim apresentado:

MESES	LIBERAÇÕES EM 1.000,00
1	-
2	-
3	-
4	-
5	1.600
6	-
7	1.600
8	-
9	1.600
10	-
11	-
12	1.600
13	-
14	1.600
TOTAL	8.000

