

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SA
COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PLANEJAMENTO

IJ
00678
Ex. 02

CONSULTORIA SOBRE ESTUDOS DE
REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO

SISTEMATIZAÇÃO DE ANOTAÇÕES POR
MAGNO PIRES

REVISADO POR DULCE ELISA VEREZA LODI

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES

IJ00678
9287/91
Ex. 02

INSTITUTO JOAQUIM DOS SANTOS NEVES
BIBLIOTECA

CONSULTORIA SOBRE ESTUDOS DE
REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO

SISTEMATIZAÇÃO DE ANOTAÇÕES POR
MAGNO PIRES

711.0298152
I59 e
9287/91 ex 2
0678

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES
BIBLIOTECA

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PLANEJAMENTO
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES

CONSULTORIA SOBRE ESTUDOS DE
REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO

SISTEMATIZAÇÃO DE ANOTAÇÕES POR
MAGNO PIRES

MAIO/1991

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DO CONSULTOR E DA PAUTA PREVISTA

SINOPSE DA EXPOSIÇÃO E DOS DEBATES

1. NOTAS SOBRE CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E REGIONALIZAÇÃO
2. EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO NO PLANEJAMENTO REGIONAL
3. QUESTÕES TEÓRICAS QUE AFLORARAM DOS DEBATES COM CONSULTOR NA RECONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO REGIONAL EM SÃO PAULO
 - a) IDEOLOGIA
 - b) II PND
 - c) DESENVOLVIMENTO DE TEORIAS SOBRE O "EQUILÍBRIO DO DESENVOLVIMENTO"
4. REGIONALIZAÇÃO
 - 4.1. CONCEITUAÇÃO DE REGIÃO
 - 4.2. O NOVO CONTEXTO DA REGIONALIZAÇÃO CONFORME CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL
 - 4.3. SOBRE AS COMPETÊNCIAS ENTRE A UNIÃO, ESTADO E MUNICÍPIOS
 - 4.4. REGIÃO METROPOLITANA - CONCEITUAÇÕES E A EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO
 - 4.5. EXPECIFICAÇÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM
 - 4.6. CONCEITUAÇÃO PARA FINS DE OPERACIONALIZAÇÃO DAS UNIDADES REGIONAIS CONSTITUCIONAIS
 - 4.7. PROCESSO DE CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS E SANTOS

4.8. DICAS PARA TRABALHAR A REGIONALIZAÇÃO COM A EXPERIÊNCIA DAS REGIÕES-PROGRAMA

4.9. ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS PARA O TRABALHO DE REGIONALIZAÇÃO

5. CONCEPÇÃO DE ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

. POLÍTICAS ESTRATÉGICAS

. POLÍTICAS SETORIAIS

. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

5.1. DERIVAÇÕES DESTA CONCEPÇÃO DE ESTRUTURA ADMINISTRATIVA PARA O ESTADO DE SÃO PAULO

a) ENXUGAMENTO DA MÁQUINA

b) REAGRUPAMENTO DAS ATIVIDADES-MEIO

c) AS UNIDADES REGIONAIS NA ESTRUTURA DE GOVERNO

d) AGRUPAMENTO POR ÁREAS ESTRATÉGICAS

e) AGRUPAMENTO POR FINS ESTRATÉGICOS

f) A ESTRUTURA SUBORDINADA AO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO

g) POLÍTICAS PÚBLICAS SUBORDINADAS AOS NÚCLEOS ESTRATÉGICOS

. QUADROS

6. PLANO DE DESENVOLVIMENTO E REGIONALIZAÇÃO

6.1. DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DO PLANO

6.2. O PROCESSO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO

6.3. PERFIL DO PLANO

6.4. ASPECTOS PRÁTICOS COLOCADOS PARA A REGIONALIZAÇÃO

6.5. CRITÉRIOS

6.6. OUTRAS INDICAÇÕES PONTUAIS A SEREM CONSIDERADAS PARA O PDES

6.7. ELEMENTOS DO PLANO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO

I - PROCESSO/ROTEIRO

II - A CONCEPÇÃO

III - OS MEIOS INTERNOS DISPONÍVEIS E UTILIZÁVEIS

IV - INSTRUMENTOS DO PLANO/AÇÃO

7. PONDERAÇÕES DO CONSULTOR SOBRE A ANÁLISE REGIONAL

OBS.: A SEQÜÊNCIA AQUI ADOTADA COINCIDE COM A QUE FOI UTILIZADA PELO
CONSULTOR EM SUA EXPOSIÇÃO

CONSULTOR:

DR. SÉRGIO ZARATIN - Arquiteto, Planejador Urbano e Regional, Técnico da EMLASA Téc

DATA: 07 e 08 de março de 1991

PAUTA PREVISTA:

1. Apresentação de Concepções Teóricas sobre Regionalização
2. Apresentação da metodologia usada na Divisão Regional de RMSP, RMC, RMS
3. Apresentação, por parte da Equipe, das Regionalizações existentes no Espírito Santo
ES Século XXI - Regionalização de 1975 (Reg. Adm./Programa) - Est. Populacionais
4. Apresentação do Memorial Técnico da Equipe da Região Metropolitana de Vitória
5. Indicativos de Metodologia para a Regionalização no Espírito Santo
6. Plano de Desenvolvimento do Estado x Regionalização

- As bibliografias sobre desenvolvimento regional e regionalização são múltiplas. Nenhuma é completa e todas são contestadas, pois nenhuma delas pode ser entendida e apreendida como absoluta, pois a questão regional desde logo é controversa. Há os seguidores do Modelo Sistemático Matemático e há os seguidores da Teoria Espacial Marxista.
- A Regionalização está profundamente vinculada à estruturação administrativa do Estado e a sua Estabilidade de Governo.
- Na Alemanha Ocidental a intervenção do Governo na organização do Estado define as responsabilidades dos diferentes níveis de governo. Isto quer dizer que as responsabilidades ao nível do Estado, da União e do Poder Local são responsabilidades precípua (de princípios da organização administrativa) e recíprocas também.
- Na Alemanha Ocidental, o Estado e as Regiões fornecem bases tanto para o planeamento territorial e sócio-económico, quanto para as instituições de poder local ao nível social.
- Nenhuma esfera invade a outra e os limites das competências são precisos.
- A Natureza da Crítica do pensamento dialético à postura tradicional e meramente administrativa de organização regional é que a teoria sistêmica aplica a invariabilidade e a imutabilidade do assentamento a qualquer que for a situação. Ela não leva nada da vida real em conta, nem os processos reais da economia nem a interação existente entre diferentes formações sócio-económicas. Não obstante suas limitações, a teoria dos sistemas também serve e contribui para dadas explicações. Como planejador urbano e regional tenho (o consultor) trabalhado a teoria clássica e o pensamento dialético, nos princípios da estruturação regional.

2. EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO NO PLANEJAMENTO REGIONAL

São Paulo foi objeto de variadas propostas de diferentes naturezas sobre a organização regional/divisão regional do seu território, desde aquelas que se baseiam na característica do "sítio", passando pelas funcionais, até a visão interativa, desde o início do processo de regionalização na década de 50.

Desde 1950, baseado nas Teorias do Pe. Lebret na bacia do rio Paraná, até 1967, a regionalização paulista baseou-se muito mais nos critérios de homogeneidade naturais. A regionalização como prática administrativa começa mesmo é a partir de 1967 com a reforma administrativa do Governo de Paulo Egydio, baseado na descentralização como arma importante da eficácia de governo. Nesta Reforma Administrativa, o Estado foi dividido em Regiões, Sub-regiões e Zonas/Subzonas.

As modificações introduzidas nesta delimitação territorial, de caráter administrativo, são abaladas com as irrupções das necessidades locais e as realidades do pragmatismo político. No Governo de Paulo Egydio foram criadas 12(doze) Regiões Administrativas polarizadas por 5 (cinco) capitais regionais. Estas Regiões foram criadas com natureza administrativa e visavam dar corpo ao discurso da descentralização da administração.

O Pe. Lebret, já em 1957, chamou São Paulo de Aglomeração Paulistana, porque já não era uma cidade mas um conjunto de cidades. A Constituição Federal de 1967, da ditadura militar, reconheceu a figura de Região Metropolitana para São Paulo.

Em 67, em São Paulo, as regiões, como já foi dito, eram de natureza administrativa, sem a dimensão política e legislativa, como entidades administrativas de território autônomo.

A autarquia da Região Metropolitana de São Paulo foi concebida muito mais como uma entidade que materializava uma região administrativa formal, sem a caracterização de região de investimento e de interação sócio-política.

Descentralizar a ação com a implantação das Unidades Regionais Autônomas não era na verdade objetivo do governo de Paulo Egydio. Na realidade o que ocorreu é que as unidades regionais criadas (12 R. Adm.) tiveram que ajustar-se à estrutura administrativa da ação do governo estadual, submetendo-se às necessidades pragmáticas da "política do balcão".

Há uma impossibilidade e uma dificuldade real quase intransponível de que toda estrutura administrativa do Estado se baseie em uma única divisão regional e territorial. Cada setor da administração obedece a lógicas muito próprias e tendem a uma divisão territorial heterogênea. A idéia de que toda ação administrativa do governo estadual se baseie numa única divisão regional foi um sonho de tecnocratas que esbarrou com as dificuldades reais da prática político-administrativa, que são uma cultura no Brasil.

Na emenda constitucional de 1969, a única figura regional juridicamente estabelecida e reconhecida nacionalmente foi a Região Metropolitana.

A questão urbana e a questão regional na década de 1970, e mais precisamente a partir de 1975 com o governo GEISEL, teve como pressuposto não explícito o controle social das áreas tendencialmente explosivas.

As teses da Interiorização (Desconcentrar e Descentralizar) escondiam sempre o pressuposto ideológico de diminuir as tensões sociais nos grandes centros e levar o desenvolvimento para o interior, para evitar a aglomeração, a dita ingovernabilidade dos grandes centros urbanos. A SEPLAN de São Paulo, neste período, oferecia gratuitamente subsídios às informações técnicas para induzir a localização industrial no interior, aos empresários que procurassem.

Em 1967, neste processo de regionalização do Estado de São Paulo, foi criado o projeto GESTÃO (UNIDADES REGIONAIS - 67), que partia da concepção de descentralizar o planejamento estadual através da instalação dos Escritórios Regionais de Planejamento - ERP - instalados nas Regiões Administrativas. Apenas 03 ou 04 deles funcionaram como se pensou, ou seja, como local de apoio e acúmulo das demandas regionais para o desenvolvimento dos projetos e ação regional do governo do Estado. Não se elaborou nenhum grande projeto significativo. Com muitos esforços, cada região ganhou no máximo um Atlas Estruturado e não um plano ou um conjunto de programas para o desenvolvimento regional. Estes Escritórios vinculavam-se apenas ao planejamento, sem estabelecer um elo mais eficiente e integrado com os outros setores de governo. Não se estabeleceu como uma estratégia de governo como um todo.

Ao mesmo tempo, neste mesmo período de dita interiorização do planejamento e do desenvolvimento do Estado, a Região Metropolitana de São Paulo foi objeto de canalização muito forte de recursos para investimento e manutenção, tanto do Governo Federal como do próprio Governo Estadual. Ao contrário do que se pretendia com os ERP, dentro de um discurso geral de interiorização, o grande foco de atenção era a RMSP. Esta foi a contradição central do período. Ou seja, todo discurso era interiorizante mas toda ação governamental ficou concentrada em São Paulo, com o predomínio de um primeiro plano regional em 1970 para o RMSP, denominado de Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), preponderantemente urbano.

Entretanto, mesmo neste enfoque, ficava claro que a interiorização precisava ser uma ação prática, porque a continuidade de investimentos na RMSP levaria a região a problemas muito maiores do que os que já existiam nesta época, uma vez que a quantidade de recursos demandada era superior às capacidades instaladas e induzidas. Nestes processos e projetos faltaram, principalmente, uma visão e uma ação integrada da dinâmica regional do Estado, notadamente no que dizia respeito à diversificação da infra-estrutura necessária.

O poder de barganha e de influência das regiões de São Paulo, neste processo de desenvolvimento metropolitano, era praticamente nulo. Por

ex., a Região de Campinas e Piracicaba teve que "engolir" um projeto metropolitano que fazia um desvio de 300m³/de água, drenados dos recursos hídricos da região, para abastecer a Região Metropolitana de São Paulo. As prefeituras de Campinas e Piracicaba chegaram a ir à Justiça e foi o primeiro pleito jurídico com base na divisão regional.

DE 1975 - 1980: PERÍODO DO II PND

Definição de áreas especiais do país para destinação de investimentos, caracterizando uma ação sistemática com diretrizes normativas para o conjunto do País, através da criação do CNPU, com apoio político-institucional do governo federal, para a gestão das regiões metropolitanas e da política urbana.

As Regiões Administrativas de São Paulo, com o apoio do CNPU, foram dotadas de um plano regional e vicejou a idéia de se criar, em cada uma das Regiões, um Conselho Regional com atribuições de tomar decisões de políticas públicas a serem implementadas na região. Infelizmente estes Conselhos não foram implementados.

Estes planos regionais acabaram por materializar um certo autoritarismo, que deram a tônica da ação do governo no campo regional.

Ex.: Empreendimentos Indutores que, localizados em regiões, acabavam por convergir para a RMSP.

Programa de Abastecimento de Água (a água do Vale do Ribeira drenada para a RMSP).

Programa de Esgotos na Reserva Billings (ainda do governo de Paulo Egydio Martins, uma enorme estação de tratamento de esgotos, a maior da América Latina, que acabava por transformar a Reserva Billings numa enorme cloaca).

Plano de Construção da Nova Capital (no governo Maluf, interiorizar uma nova capital, com enormes e vultuosos recursos).

No Governo Paulo Maluf (1979/83) alguns dos Conselhos Regionais que começaram a funcionar foram esvaziados politicamente pelo Governo Itinerante, que substituiu os Conselhos Regionais e passa a governar fazendo visitas aos municípios e às regiões, transformando uma proposta descentralizadora num grande balcão de negócios.

A EMPLASA, no Governo Maluf, realiza um primeiro Plano de Desenvolvimento Urbano do Estado como um todo, baseado numa política de desconcentração industrial do Estado e no princípio da descentralização. (Este é o paradoxo: o governo que destrói os Conselhos Regionais, é o primeiro que faz um plano de desenvolvimento urbano-regional).

A questão do abastecimento de água é crucial para São Paulo e se torna necessário pensar alternativas de abastecimento.

Em 1982 foi desenvolvido, também, a Revisão e a Atualização do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, realizado no governo de Paulo Egydio Martins. Esta revisão ficou apenas numa versão preliminar incompleta, que mesmo assim foi aprovado pelo Conselho Deliberativo da Região, que revogou o plano de 1970.

O conhecimento da infra-estrutura básica existente no Estado, as deficiências existentes, os planos de investimentos das concessionárias e as linhas de ação dos grupos privados, pelo menos dos principais, são peças essenciais para fazer um plano de desenvolvimento. Necessário também a reconstituição histórica do passado recente, do presente e dos cenários para o futuro a partir dos "gargalos" existentes hoje.

O planejamento, quando tem conteúdo crítico, baseia-se nos dados reais e apresenta deduções e argumentações lógicas, compreensíveis pela leitura da realidade e, mesmo não sendo implantado, não é algo facilmente escanteiado.

Um plano de desenvolvimento estadual tem que levar em conta o conhecimento das necessidades regionais e dos grandes vetores indutores do crescimento. Exige uma abordagem e uma leitura dos setores dinâmicos da eco

nomia que induzem os rumos do crescimento, quer da região, quer do estado.

Um plano de desenvolvimento também deve prever as necessidades de ofertas de bens e serviços públicos de infra-estrutura (água, energia, rodovia, comunicações, etc.). Deve conter uma análise da distribuição destas ofertas no tempo e nos diferentes espaços (regiões), uma análise das deseconomias das grandes escalas metropolitanas.

Uma concepção pode ser:

- Interiorizar estruturadamente o desenvolvimento com a:
 - . Organização Espacial dos Fatores Econômicos combinada à necessária Análise dos Fatores Naturais, como por ex.: bacias hidrográficas, solo, etc., visto que fatores naturais e geográficos podem se transformar - via de regra o são - em fatores estratégicos de desenvolvimento.

Ex.: Hidrovia do Tietê, que deságua no rio Paraná é um grande fator de desenvolvimento para São Paulo.

Concluindo, do período MALUF ficou para São Paulo:

- a) A elaboração do I Plano de Desenvolvimento Urbano - Regional do Estado;
- b) Plano de Abastecimento de Água do Vale do Ribeira;
- c) Plano de Transferência da Região Metropolitana com a Construção da Nova Capital;
- d) Desorganização dos Planos Regionais, e
- e) Esvaziamento dos Conselhos Regionais.

MONTORO: 1983 - 1987

Mudou-se as 12 regiões administrativas para 48 Regiões de Governo e a delimitação territorial da Região Administrativa ficou existindo apenas para fins estatísticos.

Caracterizou-se por uma Ação Regional totalmente instável.

Assunção efetiva das posturas anteriores e modificação dos empreendimentos indutores de grande porte.

No Governo inteiro de Montoro (4 anos) foram desenvolvidas 07(sete) alternativas para um Plano Diretor de Esgotos da RMSP, que fossem alternativos ao Plano da Reserva Billings, sem nenhuma decisão.

Desenvolve-se trabalhos na direção de aproveitamento dos recursos naturais e fatores de desenvolvimento de cada região, mas não consegue-se fazer a atualização do plano metropolitano.

Ênfase em programas emergenciais.

Abandona-se a ideologia e o discurso dos Grandes Planos Globais e Integrados.

PERÍODO QUÉRCIA (1988/91)

- Afirmações de algumas ações descentralizadoras;
- Não se atualiza o Plano Metropolitano da Grande São Paulo;
- Em relação às demais regiões, a Coordenação de Ação Regional trabalha agora uma ação política, criando-se Conselhos de Prefeitos e Conselho de Repres. de Comunidades;
- RMSP - alheamento constante dos participantes do Conselho Deliberativo, que não se reúne. O sistema é inoperante.

- A ação regional na Grande São Paulo continua difusa.
- EMPLASA: período caracterizado pela pesquisa e ação voltados para a elaboração da Constituição e Leis Orgânicas Municipais.

3. QUESTÕES TEÓRICAS QUE AFLORARAM NESTE PERÍODO DE DEBATES COM O CONSULTOR NA RECONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO REGIONAL EM SÃO PAULO

A - IDEOLOGIA

- Induz linhas de ação e programas de governo;
- Não é explícito o controle social como objetivo psico-social;
- Discurso sobre as áreas de concentração industrial como relação funcional e formalística. O gigantismo é espontâneo e não resultado de dadas condições políticas, sociais e econômicas das aglomerações;
- Procura de locais do interior do Estado para investimentos industriais, motivado em grande parte pela vontade de "fugir" do alto nível de organização sindical na RMSP, em direção a regiões de mão-de-obra mais "dócil";
- Enaltecimento de Figueiredo Ferraz, mestre desta ideologia "São Paulo precisa parar", sem se envolver com as questões políticas e situações que motivaram este crescimento.

B - II PND

- Desenvolvimento de um conceito abstrato de "equilíbrio do crescimento econômico - "Precisa-se interiorizar para equilibrar o desenvolvimento -", como se o desenvolvimento econômico pudesse ser consertado.
- Zoneamento: entendido como:
 - . individualização de áreas do território, extraído do contexto sócio-político.

C - DESENVOLVIMENTO DE TEORIAS QUE EXPRESSAVAM O "EQUILÍBRIO DO DESENVOLVIMENTO" EM TRÊS GRANDES EIXOS:

- a) DESCOMPRESSÃO (onde tem um desenvolvimento acentuado, crescimento de sordenado, deve-se **conter** este crescimento).
- b) ESTIMULAÇÃO (regiões não desenvolvidas, onde o crescimento econômico não chegou, deve-se **estimular** o desenvolvimento).
- c) SUSTENTAÇÃO (nas regiões onde há um processo de desenvolvimento em curso, deve-se adotar medidas para **sustentar** tal desenvolvimento).

APRECIÇÃO DO CONSULTOR:

Esta concepção de equilíbrio do desenvolvimento, que pressupõe uma gran de capacidade de indução do governo, não se sustenta porque:

- a indução do governo não é garantida (os atores econômicos não seguem as diretrizes de governo. Investem onde a rentabilidade é garantida e as condições de mercado ajudam);
- o investimento não é tão grande e significativo (em geral a capacidade de investimento do Estado é baixa, pela própria crise fiscal e de financiamento público);
- não há total certeza de que as regras (processo normativo) serão seguidas pelos agentes (o futuro é sempre nebuloso);
- o Planejamento Estatal nem sempre é dinâmico e quase sempre não acompanha a evolução dos fatos (o Estado age mais como "apagador de incêndios" do que como "prevenidor de acidentes").

4.1. CONCEITUAÇÕES DE REGIÃO

No trabalho de regionalização de diferentes estados, a classificação de regiões tem obedecido praticamente a dois conceitos:

- REGIÕES FORMAIS

Que podem ser entendidas como as regiões para fins administrativos e/ou estatísticos, como também as regiões homogêneas, uniformizadas por fatores naturais como solo, bacia hidrográfica, clima, litorais, etc.

- REGIÕES FUNCIONAIS

Regiões baseadas nos critérios de interação sócio-econômica, com a hierarquização da rede de cidades pela dinâmica econômica e urbana, adotando-se como centro das regiões (centro - não geográfico) as cidades regionais, que exercem sobre uma série de outras cidades uma polarização sócio-econômica (oferta, produção, consumo de bens e serviços e mercadorias).

As Regiões Funcionais possuem um caráter de informalidade, porque estão sujeitas ao dinamismo da atividade econômica e portanto nunca devem ser classificadas rigidamente. Devem ser avaliadas periodicamente, conforme o eixo econômico dinâmico que a subordina.

REGIÃO FORMAL - FATORES HOMOGÊNEOS
REGIÃO FUNCIONAL - POLARIZAÇÃO/ALOCAÇÃO DE FATORES



A SOBREPOSIÇÃO DE UMA SOBRE A OUTRA É A RADIOGRAFIA
DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE UM ESTADO

FUNCIONALMENTE TODO O ESTADO É HOMOGÊNEO,
PORQUE QUALQUER QUE SEJA O ESTÁGIO
DO DESENVOLVIMENTO SÃO POUCOS OS MUNICÍPIOS QUE
NÃO ESTARÃO INSERIDOS DENTRO DE UM SUBSISTEMA REGIONAL

A localização dos fatores de desenvolvimento em determinada região, município ou cidade regional, conjugada com a localização melhor de recursos naturais, conferem a uma dada região, cidade regional ou município, uma posição privilegiada na rede urbana de cidades do Estado. Do ponto de vista de uma visão dialética das combinações sócio-econômicas no espaço, aquelas regiões que têm melhor alocação de recursos naturais quase sempre são as que apresentam maior dinamismo de atividade econômica. Portanto, é pressuposto indispensável para um bom trabalho de regionalização a realização de uma "varredura" geral no Estado, para verificar onde se combinam a concentração/localização de fatores de desenvolvimento com os recursos humanos.

Onde não existe uma localização de Fatores Naturais, funcionalmente também não existem capitais regionais, sub-regionais, e quase sempre encontra-se vazios de infra-estrutura e de integração territorial; é o que se denomina "disfunção dicotômica".

4.2. O NOVO CONTEXTO DA REGIONALIZAÇÃO CONFORME CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL

Tomando como base o desenho estudado no Plano Diretor de Desenvolvimento de São Paulo de 1982, que reflete a realidade regional de São Paulo, trabalhamos a estratégia da Política Urbana de Investimentos para as chamadas Cidades de Porte Médio, posta em prática no Brasil a partir do ano de 1975, através do CNDU.

Com uma visão crítica desta compreensão, se propôs, no lugar, uma política de implementação de programas específica para cidades específicas; porque a concepção de uma cidade média não é suficiente, visto que uma cidade média é resultante de um processo dinâmico superior que a integra.

Trabalhou-se uma estratégia de localização industrial, verificando-se mais a dinâmica econômica real do que os interesses das empresas, face à inter-relação com a questão ambiental.

Nossa concepção (consultor), do ponto de vista do planejamento regional, era encarar o Estado como agente muito mais direto das condições de reprodução da força de trabalho, do que um definidor principal da estrutura produtiva. Isto, entretanto, não significa deixar de perceber e trabalhar estas percepções dialéticas da relação entre o Estado e a Estrutura Produtiva Privada.

O conhecimento da dinâmica regional e do processo de acumulação do capital em São Paulo sobre fatores de desenvolvimento existentes, principalmente os vocacionais de cada região ou município, nos permitiram, de pronto, compreender que não é possível articular o processo de desenvolvimento de uma região, se ela não estiver sendo absorvida e integrada com potencialidades no processo em curso.

Estas constatações ou pressupostos permitiram definir, a priori, posições que embasavam a idéia do plano:

A - CIDADE MÉDIA EM SI NÃO É VALOR REGIONAL

Por que? porque uma cidade média não tem poder de desenvolvimento e aglutinação em si mesma; ela faz parte da região na qual o processo de desenvolvimento chegou ou não chegou.

B - INVESTIMENTO GOVERNAMENTAL TEM QUE TER RUMO

O Governo e o Estado, só tem sentido dispendere recursos vultuosos em investimentos, se estes estiverem vinculados ao processo real de acumulação.

C - INVESTIR NOS MUNICÍPIOS MAIS POBRES NÃO É PROMOVER O DESENVOLVIMENTO

Muitas vezes determinados municípios e/ou regiões de um Estado não estão desenvolvidos, ou encontram-se em estágios mais atrasados que outros, porque o circuito superior de investimentos da economia ainda não os integraram ou lhe destinaram papel. Os investimentos estatais, portanto, deverão direcionar o ritmo e o processo de acumulação, não o revertendo para regiões mais pobres, mas sim dinamizando-o para que ele integre o mais rapidamente as regiões mais atrasadas. Por isto é que investir no mais pobre não significa distribuir riqueza.

D - TRABALHAR SEMPRE COM O PROCESSO REAL EXISTENTE

A ação do Estado e de seus órgãos de fomento, planejamento e execução deve estar sempre voltada para o conhecimento da rede existente no seu conjunto e sempre atuar nela, dinamizando-a e tornando-a mais integrada possível.

E - IDENTIFICAR AS CIDADES REGIONAIS MAIS IMPORTANTES E OS INVESTIMENTOS NELAS EXISTENTES

É preciso uma análise realista dos recursos, serviços, bens, fluxos de transporte de determinadas cidades regionais, para que os investimentos sejam feitos com noção e conhecimento da hierarquia e do processo em curso.

Seria um contrasenso, uma ilusão, pensar que é a partir das políticas regionais que se estabelece a política estadual de desenvolvimento, da mesma forma como a política nacional não é a soma das políticas estaduais. É o intercâmbio dialético destas políticas que produzem o todo, já que o pensar o desenvolvimento regionalmente implica num intercâmbio permanente de trocas, de retroalimentação.

Trabalhar sempre com a concepção de que a Região, por não ser uma unidade administrativa de governo dentro do aparelho de Estado, é por excelência espaço da negociação, do comparecimento das reivindicações do poder ao Estado e à União.

A nível regional, as funções de governo nada mais são do que o comparecimento num determinado organismo (Conselho Regional, Câmaras Inter-setoriais ou outro mecanismo de gestão), de forma paritária, a nível de representação, das ações da União, do Estado e do Município.

Embora sem um respaldo de instância administrativa de governo, a atual Constituição Federal ampliou as possibilidades do fazer regional ao definir as unidades (região metropolitana, aglomerado urbano, microrregião) que têm agora status constitucional, apesar de como, está posto na Constituição, a opção de organizar o Estado nestas unidades seja dada ao Governo Estadual, sem existir uma compulsoriedade.

Na apresentação de propostas para a Constituinte, a equipe de São Paulo chegou a esboçar conceituações que permitiam maior amplitude do que o atual texto constitucional. Por exemplo: MACRORREGIÃO - ao nível do

país; seria a integração de vários Estados. (Diferenciando-se o conceito de Região para aplicação em um único Estado, da mesma denominação que serve para aglutinar estados, como São Paulo/Espírito Santo/Minas Gerais/Rio de Janeiro, na Região Sudeste). REGIÃO - seria restrito à divisão interna de cada estado, inerente a qualquer nível de governo (Estado/Município), com a obrigatoriedade de fazer organizadamente o trabalho de regionalização. SUB-REGIÃO - seria também uma especialização a ser incluída como proposição para a Constituição Federal.

A Atividade de Organizar Região em cada Estado seria uma obrigação constitucional de cada unidade federativa.

4.3. SOBRE AS COMPETÊNCIAS ENTRE A UNIÃO, ESTADO E MUNICÍPIOS

A distribuição de competências entre a União, o Estado e os Municípios têm razões estruturais que estão vinculadas no aparelho de Estado de forma conjunta, a saber:.

A UNIÃO

- Ações do Governo Central que dizem respeito às condições para a reprodução e a acumulação de capital.

O ESTADO

- Cabe tarefas supletivas ao nível do seu território, complementares à União no processo de reprodução e acumulação de capital, porém não essenciais (estas ficam sempre com a União). Garante, ao seu nível, a reprodução do sistema.

O MUNICÍPIO

- Sobre as atividades diretamente ligadas à prestação de serviços que dizem respeito às condições de reprodução da força de trabalho.

A REGIÃO

- Nesta distribuição do aparelho estatal, a região não tem função estrutural, mas é um espaço de intersecção dos diferentes níveis de governo, é um espaço de negociação e compromisso político, onde comparecem principalmente o Estado e o Poder Local, para apreciação e decisão das prioridades regionais.

O Fazer Regional tem atribuições específicas, não é uma unidade institucional nem um outro nível de governo, e o município a ele comparece com o Termo de Adesão, segundo sua livre escolha, interesses e decisão política.

A Política Regional não é interlocal mas interníveis diferentes de governo.

A participação em qualquer nível de governo no coletivo da unidade regional ou do seu mecanismo de deliberação implica em compromissos.

A União ficou de fora da questão regional e portanto não se compromete: daí a necessidade de envolver as agências governamentais federais neste espaço de negociação e compromisso.

4.4. REGIÃO METROPOLITANA - CONCEITUAÇÕES E A EXPERIÊNCIA DE SP

Pela definição da contribuição a respeito da organização regional, conforme o parágrafo 3º do Art. 25 da Constituição Federal, as unidades regionais são constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes pa

ra organizar a execução das "funções públicas de interesse comum". Isto permitiu a compreensão de que tais funções seriam aquelas comuns a tais unidades, como algo comum entre 02 ou mais municípios de uma unidade regional qualquer.

A compreensão nossa (consultor), desta questão, é que são funções de interesse comum todas as funções fins de governo, que resultem na ação concreta do governo junto à população, como educação, saúde, transportes, meio ambiente, limpeza urbana, abastecimento, etc. As funções fins são as funções de interesse comum e devem estar presentes no fazer regional.

A finalidade principal das unidades regionais, e entre elas com destaque para a região metropolitana, é a execução das funções fins. O planejamento (sendo uma função meio, instrumento para alcançar os fins), no caso da região metropolitana, é a sua função principal.

Qualquer município voluntariamente pode estar incluído numa unidade regional. Na região metropolitana não é mais um decreto, como previa o antigo mecanismo, que define se um município está ou não numa região metropolitana. É a dinâmica econômica existente e a negociação política que definem voluntariamente e comprometidamente tal inserção.

A Região Metropolitana está sendo encarada, no caso de São Paulo (já estamos com três regiões metropolitanas e podem surgir outras), como o espaço onde ocorrem a polarização de serviços, ofertas de bens e mercadorias e de atividades desempenhadas pelo circuito superior da economia

No caso de São Paulo, estamos trabalhando para que as regiões tenham um Conselho paritário entre os 03(três) níveis de governo, com caráter de liberativo, resguardando a ação do Estado como criador das unidades regionais.

No caso das Regiões Metropolitanas, a unidade de gestão foi definida constitucionalmente como sendo uma AUTARQUIA, o que já não é o caso da

aglomeração urbana e da microrregião.

Na Região Metropolitana, no caso de São Paulo, Campinas, Santos, a unidade de gestão é uma Autarquia Territorial - que é uma entidade pública estadual de caráter territorial.

4.5. ESPECIFICAÇÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

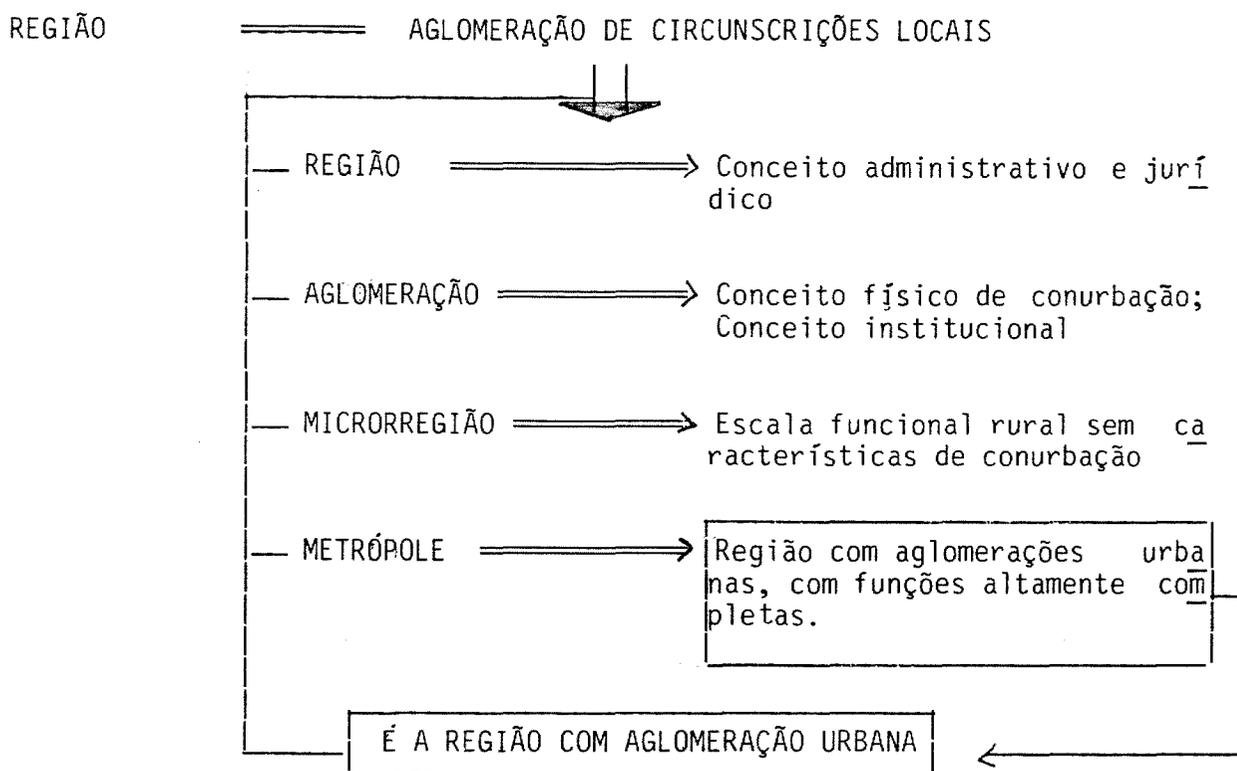
Toda e qualquer das funções de governo é motivo de interesse e de atenção do espaço regional:

FUNÇÕES PÚBLICAS

- prestação de serviço público (atividades fins)
- exercício do poder de polícia
- instrumento de fomento (financ. e invest.)
- tributação (tributar como objeto do fazer regional)
- ação regional organizada nos problemas comuns

As funções são públicas e de interesse comum porque estão ligadas àquilo que serve diretamente à população, no entendimento do que é comum como ações múltiplas de qualquer nível de governo. O comum não é uma expressão para compreensão de atividades complementares interlocais, mas comum como obrigação do fazer regional de cada um dos níveis de governo (Estado, União e Municípios).

4.6. CONCEITUAÇÃO PARA FINS DE OPERACIONALIZAÇÃO DAS UNIDADES REGIONAIS CONSTITUCIONAIS



CRITÉRIOS PARA DIVISÃO DE REGIÃO:

Critérios para divisão do Estado em regiões se complementam entre os critérios funcionais e os critérios formais.

Adota-se como critérios formais os critérios universais positivos, como população, área territorial e densidade populacional.

Adota-se como critérios funcionais, a dinâmica econômica, a hierarquia da rede urbana, a existência de cidades regionais, etc.

FINALIDADES

Nos EUA/FRANÇA/JAPÃO, as regiões são estabelecidas nacionalmente, é uma normatização nacional. Nos EUA as regiões metropolitanas são para fins estatísticos.

Aqui no Brasil os critérios do IBGE não são aplicados totalmente porque não temos controle estatístico para isso.

4.7. PROCESSO DE CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS E SANTOS (JUNHO A DEZEMBRO DE 1989)

- Recriação da RMSP
- Criação da RM de Santos
- Criação da RM. de Campinas
- Aglomeração Urbana de Jundiaí

Nas discussões dos mecanismos de gestão das unidades regionais de SP (RM), SANTOS (RM), CAMPINAS (RM) e JUNDIAÍ (AU), um dos principais pontos de controvérsia foi a criação do Conselho Regional, e, no Conselho, a questão da paridade entre os municípios, ESTADO e a sociedade organizada.

A argumentação utilizada pelos municípios, principalmente em Santos, foi a de que o município é um ente federado, cada município por si é um ente federado e o Estado é apenas 1(um) Ente Federado só. Como se daria a paridade entre Estado e Municípios, se, por exemplo, a Região Metropolitana de Campinas é composta de 14(quatorze) municípios? Seriam 14 municípios com 1(um) representante cada e o Estado apenas com 1(um) só representante?

A reflexão avançou na direção de que constitucionalmente cabe ao Estado a criação das unidades regionais, logo o Conselho Regional é um órgão do

Estado e o Estado não poderia ficar representado, inferiorizado numericamente, sem no mínimo ter a paridade com os municípios. Até o presente momento a Lei não foi aprovada (de criação das regiões) e a polêmica não foi resolvida. Um outro aspecto a considerar, que pesa em favor do Estado, é que a criação de regiões é uma atribuição do Estado, que opta pela sua subdivisão e não está compulsoriamente obrigado a fazê-lo, segundo a constituição federal. Esta estabelece, no art. 25: "Os Estados poderão instituir ...". **Poderão instituir**, o que é diferente de **deverão** instituir. É um impasse que só poderá ser solucionado pela negociação e pelo compromisso político.

No processo de criação das regiões levou-se em conta também a coexistência das chamadas Regiões Administrativas (desde o tempo do governo de P. Egydio) com as novas unidades regionais. Um exemplo: a Região Administrativa de Campinas tem 32 (oitenta e dois) municípios e a Região Metropolitana proposta tem 14 (quatorze) municípios. O ideal é a permanência das duas formas de organização regional, até que as novas unidades regionais tenham se consolidado no Estado todo.

Na discussão técnica sobre as Leis Complementares de criação das Regiões Metropolitanas, verificou-se que se deve elaborar e aprovar tantas Leis Complementares quantas se fizerem necessárias na criação de unidades regionais. Não é uma Lei Complementar Normativa única, válida para as unidades regionais a serem criadas, disciplinando a criação das regiões e estabelecendo critérios. Isto seria normativo, estático e clássico.

Está-se trabalhando em São Paulo além das Regiões Metropolitanas já citadas, da Aglomeração Urbana de Jundiaí e da Microrregião Mogiana. Reflete-se, também, sobre a criação da Região Metropolitana do Sorocaba e Vale do Paraíba.

A coexistência de unidades regionais anteriores aos novos dispositivos constitucionais nada impede o desdobramento das novas regiões. Assim, em São Paulo, ao mesmo tempo em que está em curso o processo de discussão e criação destas regiões, coexiste-se, também, com as regiões administrativas e com as regiões de governo.

Da mesma forma, acredito (consultor) que no caso do Espírito Santo, po
de-se trabalhar a regionalização com a presença das Regiões-Programa.

4.8. DICAS PARA TRABALHAR A REGIONALIZAÇÃO COM A EXISTÊNCIA DAS REGIÕES-PROGRAMA

... As 05(cinco) regiões-programa previstas no Decreto de 1979, do Gover
no Eurico Rezende, devem ser consideradas como ponto de partida para o
trabalho de regionalização do Espírito Santo, segundo a nova Constituição.

COMO?

- a) Atualizar a estrutura regional existente é o primeiro passo necessário, com informações atualizadas quanto possível sobre população dos municípios de cada região, situação sócio-econômica, densidade, etc.
- b) Perguntar-se e pesquisar: as cinco regiões são suficientes? Existiriam outras? Que subdivisões poderiam ser feitas?
- c) Realizar sobreposição de Mapas, comparando por exemplo: - as regiões programas de 1979 com a Rede de Cidades/Regiões de 1986 dos Estudos Populacionais do IJSN.
- d) Individualizar, comparativamente com as regiões funcionais do Projeto ES Século XXI, as possíveis unidades regionais, aglomerados urbanos e microrregiões.
- e) Atualizar a Rede Urbana de 1986, tendo como base o critério funcional, verificando as cidades regionais, a relação hierárquica entre os núcleos urbanos, etc.
- f) Trabalhar critérios de delimitação regional mais precisos para a Região Metropolitana de Vitória e verificar a interdependência de outras posu

síveis regiões com a região de Vitória.

4.9. ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS PARA O TRABALHO DE REGIONALIZAÇÃO

Quando se vai para campo para estabelecer o processo dinâmico da economia e, conhecido este, trabalhar as regiões, via de regra verifica-se a necessidade de adotar regiões homogêneas e de se trabalhar também com os critérios positivos. Isto ocorre em geral quando não existe polarização de uma cidade sobre outras em função da especificidade da problemática vivenciada. (Por exemplo: para áreas turísticas, para bacias hidrográficas).

Lançar mão do critério de homogeneidade para regiões que apresentem uma mesma característica natural, climática ou de recursos hídricos. Por exemplo: a Região Litoral Sul/Região Montanhosa (Regiões Turísticas por congregarem homogeneamente mar e montanha).

Deve-se realizar especulações de gabinete, enquanto não é possível o trabalho de campo, mais como exercício exploratório e hipotético.

Prestar atenção nestas configurações regionais (ex.: extremo norte com a COOPNORTE), áreas de fomento do Estado (regiões onde o investimento do Estado se faz mais preciso, para estabelecer programas designados e dirigidos).

Atentar para a vinculação da Regionalização com a Reforma Administrativa, buscando entrosar organicamente, no organograma do Estado, as Regiões, não só pela descentralização de atividades como também pela própria organização do Estado. Ter a Regionalização como premissa da estrutura administrativa do Estado.

Pergunta-se de forma crítica: A reforma administrativa proposta pelo Estado está: Cortando gorduras? Reduzindo Unidades? Reduzindo os Órgãos de de is ó ri os? Racionalizando atividades?

O princípio no qual se deve basear uma reforma administrativa do Estado é o da adequação da estrutura aos objetivos fins da ação de governo. O que deve normatizar uma reforma são os objetivos estratégicos que se quer alcançar e portanto os critérios seriam políticos.

A diretriz estratégica é o que subordina as organizações administrativas. Na experiência da discussão da reforma administrativa em São Paulo leva mos em conta as seguintes Políticas Estratégicas e Setoriais:

- POLÍTICAS ESTRATÉGICAS: Financiamento, Relações Externas, Desenvolvimento Econômico.
- POLÍTICAS SETORIAIS: Saúde, Educação Transportes.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:

- Fator Território (Meio-ambiente, assentamentos)
- Fator Cultura, Ciência e Tecnologia (o saber acumulado, a produção do conhecimento, o investimento para o futuro).
- Fator o Homem (os direitos civis, a cidadania, o acesso aos bens e ser vi ços).

Os objetivos permanentes de governo devem ser agrupados e sistematizados como fins estratégicos para a consecução de tais objetivos.

5.1. DERIVAÇÕES DESTA CONCEPÇÃO DE ESTRUTURA ADMINISTRATIVA PARA O ESTADO DE SÃO PAULO

OBS.: Esta concepção de reforma do Estado foi pensada inicialmente para a campanha presidencial de Roberto Freire do PCB.

a) ENXUGAMENTO DA MÁQUINA

Formato processo - reagrupamento de órgãos sem o viés positivista de "8 ou 80" que era mais ou menos o seguinte:

Ou é toda estrutura final ou não é nada. Nesta concepção de estrutura-processo, a estrutura final não está dada desde o início.

A partir das concepções desenvolvidas na campanha presidencial de Freire, foi trabalhado na FUNDAP/SP este formato-processo para o deenvolvimento da Reforma Administrativa, no final do governo Quéricia e agora para o início do governo Fleury.

b) REAGRUPAMENTO DAS ATIVIDADES-MEIO

Em geral as atividades-meio, que deveriam servir ao alcance dos objetivos fins da ação de governo, se transformam na razão de ser da estrutura administrativa, estabelecendo o império da ineficiência e da burocracia. Assim, neste formato-processo, pensou-se nas duas áreas-meio mais importantes: Administração e Finanças.

- Administração: tem que ter a visão de que ela responde pela estrutura da máquina, pelo funcionamento interno da Administração Pública, como meio para realizar os fins de governo (objetivos estratégicos). Deve ocupar-se da agilidade, da superação da ineficiência, de eliminar a superposição de atividades e funções.

- Fazenda: destruir a imagem de que a Fazenda é contadora, não é administradora do caixa. É a contabilidade e o controle. Tem que estar a serviço do fim (objetivo estratégico).

Um Governo Federal, um Governo Municipal ou Estadual que subordina ao contador, ao controle de caixa, as suas ações de governo, sem levar em conta as necessidades imperiosas das atividades fins, cai no administrativismo e no burocratismo, e perde em agilidade, eficiência e eficácia. Não alcança seus objetivos políticos, pois um governo é julgado pelos resultados políticos e sociais que obtém.

c) AS UNIDADES REGIONAIS NA ESTRUTURA DE GOVERNO

A descentralização de atividades e de decisões é um pré-requisito do formato-processo de estrutura administrativa. Por isso os Conselhos e Autarquias Regionais são mecanismos autônomos regionais, não são coordenados pelo Estado. Estão em outro patamar na estrutura administrativa, estão no nível de assessoramento direto ao governador, sob a denominação de "Despachos Regionais" - O que significam: um órgão consultivo, ao nível do compromisso político do governo. É o governador com despacho direto nas Regiões, agendado segundo o grau de prioridade de investimentos e ação do Estado, determinado pelo Plano de Desenvolvimento Estadual, negociando e decidindo com os órgãos federais e os municípios, no espaço regional.

d) AGRUPAMENTO POR ÁREAS ESTRATÉGICAS

Um dos grandes vícios e entraves a uma ação eficiente e eficaz da máquina estatal é o corporativismo de entidades, departamentos, setores. É a chamada "política setorial", em que cada secretaria vira um feudo, um potentado próprio de cada secretário. Para vencer este tipo de emperramento, a concepção de estrutura-processo propõe o agrupamento de tais setores em áreas estratégicas, necessárias à viabilização dos fins do governo. Basicamente seriam duas áreas: Produção e Política Sociais.

- Produção: agrupar-se-iam aqui todas atividades do Estado ligadas à produção industrial, agrícola ou de infra-estrutura necessária ao Estado (Empresas Estatais, Empresas Agropecuárias, Empresas de Pres

tação de Serviços Públicos de Água, Luz, Gás, etc.).

- Políticas Sociais: incluem-se todas as áreas de Políticas Sociais, Públicas, como Educação, Saúde, Menor, Habitação, etc.).

e) AGRUPAMENTO POR FINS ESTRATÉGICOS

Os fins estratégicos significam os objetivos que o governo quer alcançar ao final de um período, ou a realidade social que quer ver modificada. No caso do projeto para eleição presidencial e do R. FREIRE, e também para a proposta de reforma administrativa atual em São Paulo, pensou-se em três fins estratégicos, assim dispostos:

- O Homem (todas as carências de bens, serviços públicos que pelo direito de cidadania, o homem deveria estar tendo acesso e não está. Trabalhar com o fim de permitir acesso à educação, saúde pública de boa qualidade, transporte, habitação, direitos básicos de informação, segurança pública etc.).
- O Território (o equilíbrio na ocupação do território, a organização regional do Estado, a incorporação ao desenvolvimento de áreas não desenvolvidas, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a qualidade dos assentamentos humanos, etc.).
- A Cultura, a Ciência e a Tecnologia (a produção do conhecimento, as múltiplas formas de sua manifestação, a busca de tecnologias alternativas, a capacitação científica e tecnológica para o futuro).

f) A ESTRUTURA SUBORDINADA AO PLANO DO ESTADO

Nenhuma estrutura administrativa pode por si apresentar resultados. Não existe uma reforma em si mesma, reformar por reformar. Há que se ter sempre: Para que reformar? Que objetivos a cumprir? O Plano do Estado deve colocar as políticas setoriais condicionadas pelas necessidades do Plano Regional. Este orienta de cima para baixo o or

çamento, o que é definido de baixo para cima a partir das necessida
des regionais. É uma interação permanente.

A Estrutura Formato-Processo está diretamente vinculada a resulta
dos.

g) POLÍTICAS PÚBLICAS SUBORDINADAS AOS NÚCLEOS ESTRATÉGICOS

O princípio de agrupamento estratégico dos objetivos fins de governo exige que toda estrutura administrativa esteja voltada para realiza
ção das ações estratégicas. Assim, as políticas públicas são defini
das em função dos núcleos estratégicos e setoriais. Avalia-se as condições políticas de execução de determinadas diretrizes globais de ação, visando a consecução dos objetivos estratégicos. O objetivo é quebrar o feudalismo setorial. Por exemplo, não uma política para educação, saúde, transportes, etc. e sim, Políticas Públicas por Agru
pamentos como:

- Infra-estrutura
- Produção
- Políticas Sociais
- Cultura
- Ciência e Tecnologia
- Território e Meio-ambiente
- Homem e Assentamento

OBSERVAÇÕES GERAIS:

...

Tem-se que trabalhar nesta perspectiva do planejamento politizado,
situacional, com uma gestão político-administrativa e um sistema glo
bal de prestação de contas.

...

Tem-se que mexer nas bases e nas condições sobre as quais se pro
duz o planejamento (a estrutura do plano).

...

Na concepção da estrutura-processo a função cria o órgão e não o contrário, que tem sido o mais comumente visto.

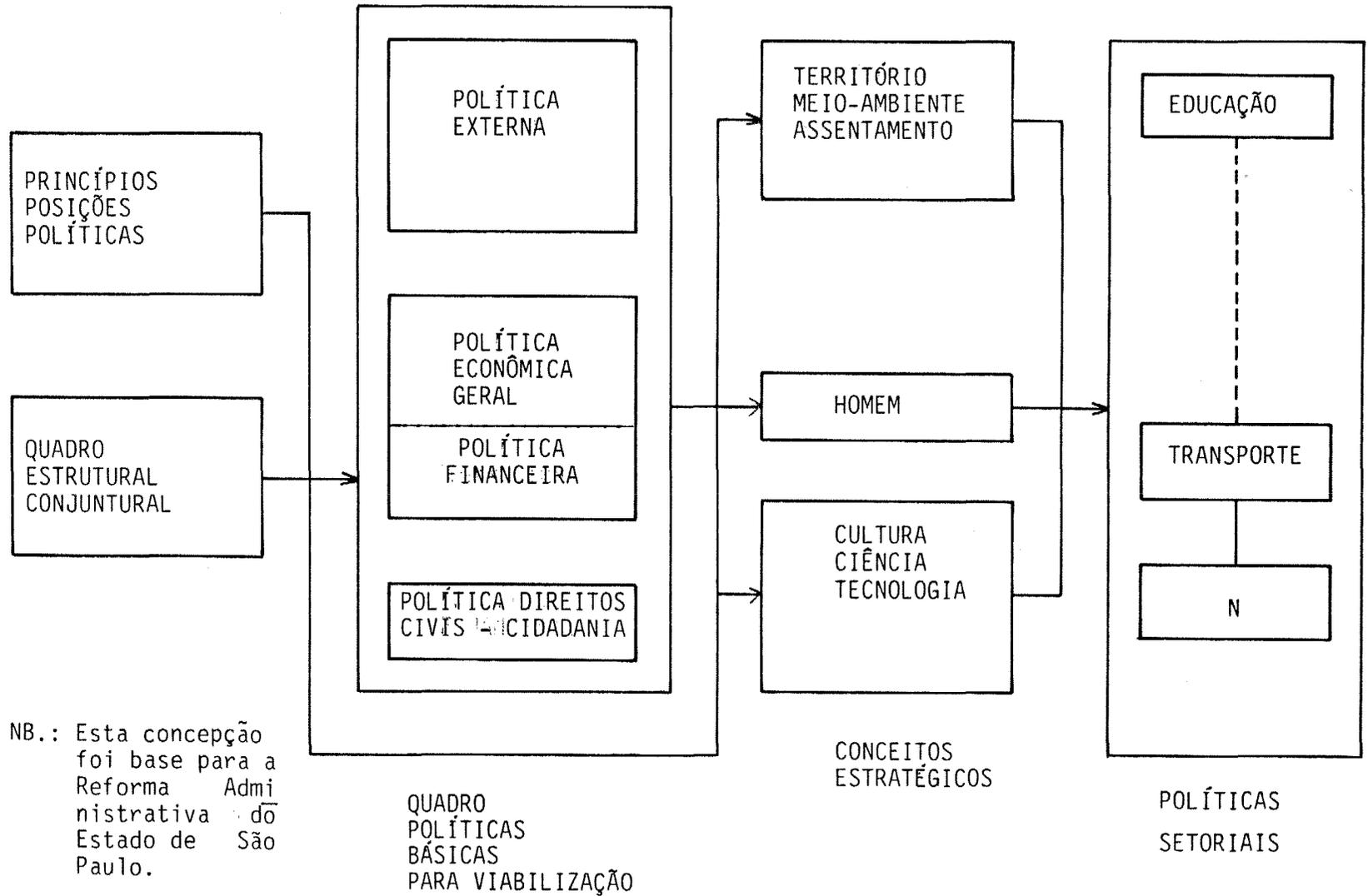
...

Na ação politizada do técnico de planejamento, mesmo que a idéia não seja aceita, o importante é incomodar. Vale alguns exemplos:

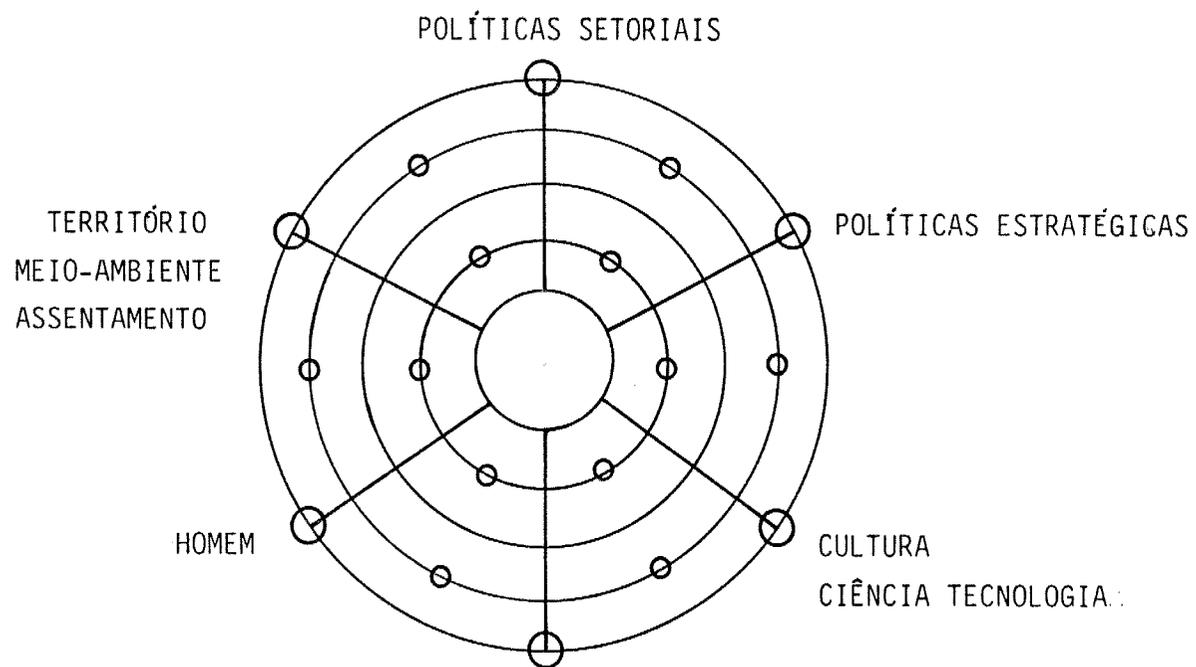
"Minas hoje é uma fotografia na parede, mas como dói".

"Uma câmera na mão, uma idéia na cabeça".

QUADRO I
 REFORMA DO ESTADO/PLANO DESENVOLVIMENTO
 FLUXOGRAMA DA ESTRUTURA-PROCESSO



QUADRO II
RELAÇÃO SITUACIONAL DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS



- Investimentos no Homem Brasileiro
(Unidade de Investimento)

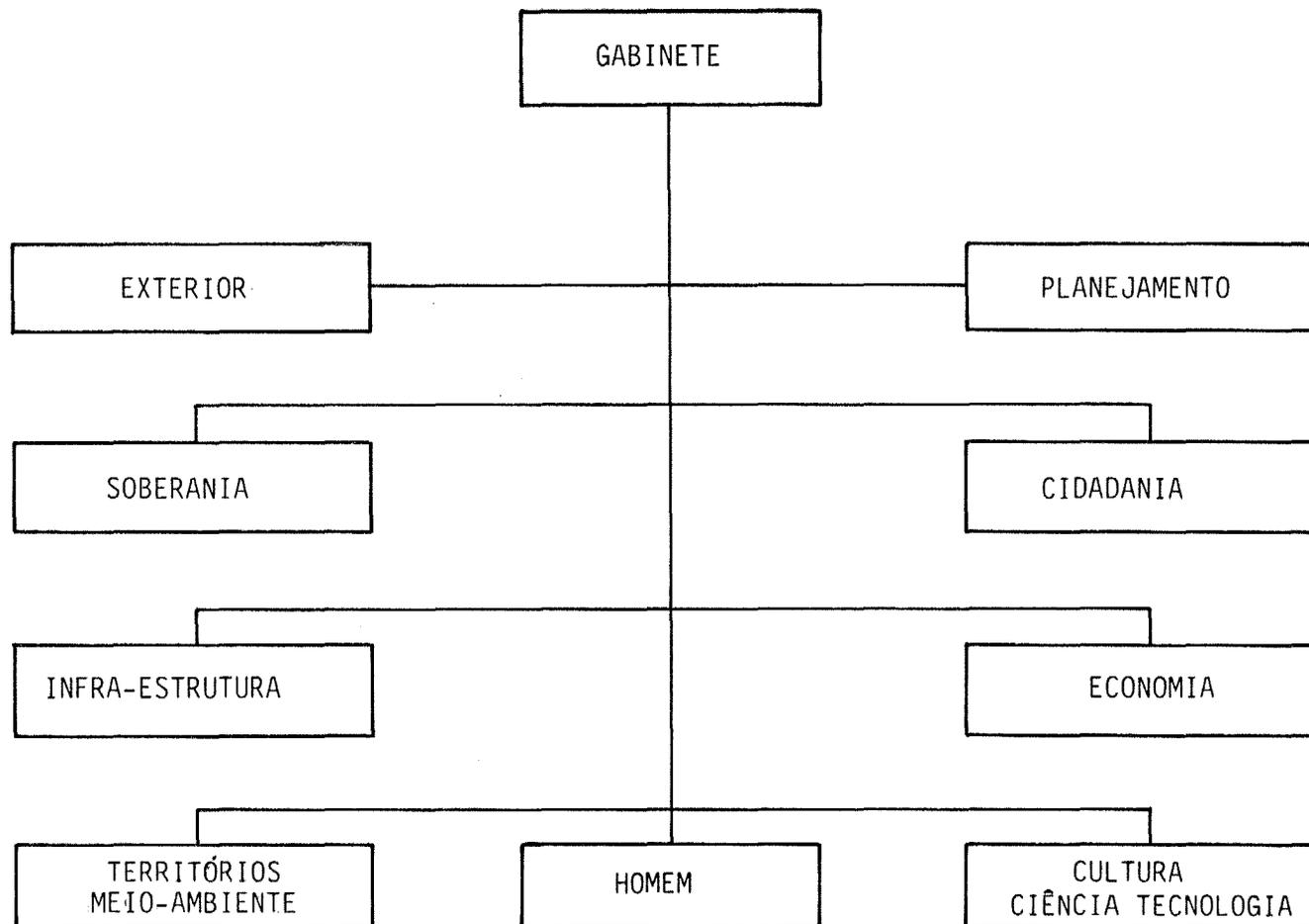


Derivação da Concepção
Estratégica de Reforma
do Estado para Estrutu
tura Formal de Administra
ção

QUADRO III

ESTRUTURA PROPOSTA PARA A CAMPANHA PRESIDENCIAL DO CANDIDATO ROBERTO FREIRE

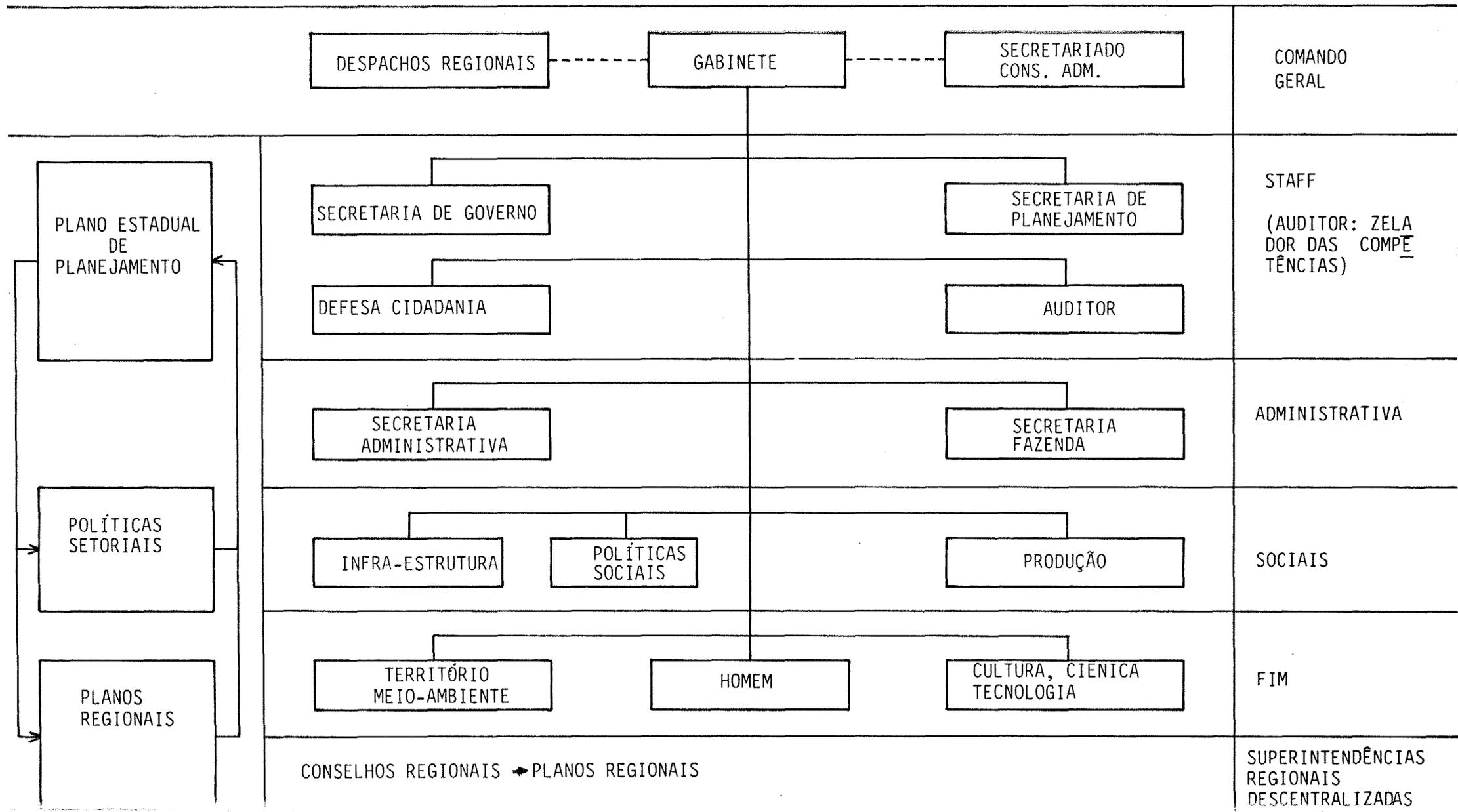
CONCEPÇÃO DE REFORMA DO ESTADO



- Economia não é um fim em si mesmo, mas um meio para os objetivos estratégicos.

QUADRO IV

PROPOSIÇÃO DE ESTRUTURA-PROCESSO PARA O ESTADO DE SÃO PAULO

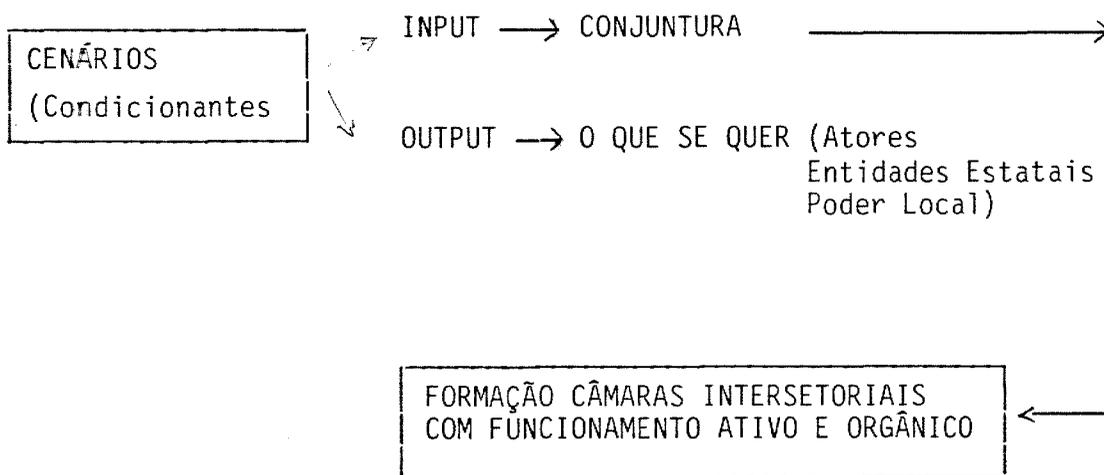


6.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO E REGIONALIZAÇÃO

Dicas apresentadas pelo consultor:

- Trabalhar o Plano Estadual por agrupamentos estratégicos, com os objetivos fins, para consolidação dos troncos de agrupamentos setoriais. Neste sentido, na concepção do plano como processo, a discussão nas Câmaras intersetoriais, segundo agrupamentos estratégicos, proporcionaria os cenários possíveis condicionantes do desenvolvimento do plano, analisando-se as informações dali decorrentes, segundo a estrutura sócio-econômica do Estado e a conjuntura nacional e internacional.
- Trabalhar com a construção dos cenários condicionantes do desenvolvimento do plano



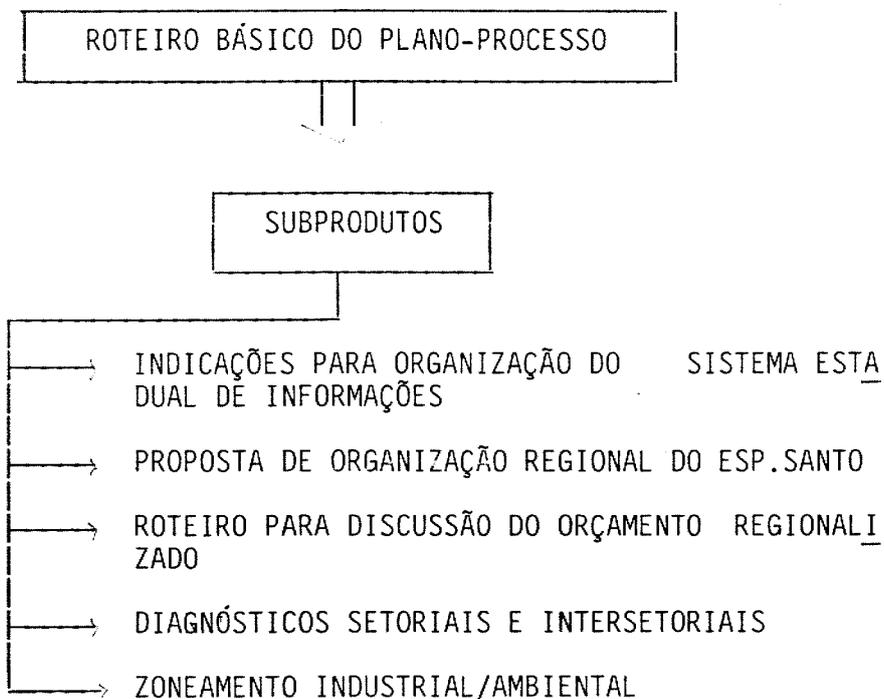
6.1. DIRTRIZES E INSTRUMENTOS DO PLANO

- No processo de produção do plano, trabalhar sempre com a dimensão técnico-política.
- Vender o processo de elaboração do plano (não é o plano ainda, mas a concepção de um plano processo).
- Para quê e para quem servem os produtos (uso - serve a quem, que interesses).
- Roteiro para discussão do Orçamento Regionalizado (subproduto do processo de elaboração do plano de desenvolvimento).
- Modelos de criação de Região (indicação para divisões de unidades regionais).
- Necessidade de se ter um ÂNCORA (uma personalidade política, governador, secretário, vice-governador, deputado, etc.), que banque, como apoio político institucional, o plano.
- O Plano Estadual de Desenvolvimento ser parte integrante do processo de regionalização. Um acontece concomitante ao outro, faz parte integrante de um único processo.
- Trabalhar com os fundamentos constitucionais para elaborar o Plano Estadual de Desenvolvimento, que requer, também, a regionalização.
- Trabalhar com Termo de Referência, inserir dentro de um planejamento estratégico, procurando aliados, construindo Plano e Ação ao mesmo tempo.
- O Espírito Santo pode obter prestígio, assim com os seus governantes, porque o Estado sai na frente. Neste sentido é importante, no processo de elaboração do plano, construir eventos para o jogo político. Por exemplo: realizar um Seminário sobre a Infra-estrutura do Esta

do (as dificuldades, plano de investimentos das concessionárias, situação de demandas, perspectivas, capacidades instaladas, etc.). Este tipo de iniciativa vai informando e formando um arco de alianças inerente ao fazer do dia a dia.

- O Plano só se completa na ação.
- O Plano pode indicar a Regionalização e/ou até mesmo, conter a própria regionalização e as indicações dos Planos Regionais.
- Trabalhar o plano como ação política para vender o processo.
- A hora agora é de aparecer como interlocutor político, entrar no jogo político e desenvolver 02(dois) temas de alto valor político, que são chaves, quais sejam:
 - Plano Estadual de Desenvolvimento e
 - Regionalização,amparados na Constituição Estadual e ainda no orçamento regionalizado.
- Também é importante conhecer a proposta metodológica anterior do PDD, decodificando a linguagem (PDD - anterior, no desenvolvimento principalmente dos cenários e dos condicionantes anteriores).
- Importa precisar bem, também, a diferença vital existente entre um Plano de Desenvolvimento do Estado e uma plataforma eleitoral.

6.2. PROCESSO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO ESTADUAL



6.3. PERFIL DO PLANO

- Delinear o Perfil dos Instrumentos
- Delinear o Perfil da Organização Regional
- Câmaras Setoriais (definir áreas estratégicas)
- Integração Intersetorial
- Câmaras Intersetoriais:
 - . Informações
 - . Sistematizações de Informações
 - . Indicação da Organização Regional

- Organização Regional (derivada do Plano Estadual)- produzir um processo de indução nas regiões, de organização da discussão regional e obter o Plano Regional de Desenvolvimento como consequência do Plano Estadual.
- Indicar, como vital para o Plano, a existência de um Sistema de Informações para o Estado.
- Linhas gerais das discussões nas Câmaras Setoriais:
 - . Diretrizes do Plano
 - . O que se espera do Setor
 - . O Setor Infra-estrutura (CESAN, Transportes, Energia) colocaria as questões atuais, as deficiências, o que cada um sente falta no outro.
 - . Informações, sistematização: para onde vai e o que eles esperam do Plano Geral.
 - . Uniformização de Projeções, por exemplo: demografia, renda, taxa de urbanização.
- Levantar informações sobre os investimentos das empresas públicas, e empresas privadas também, no processo de discussão das Câmaras intersetoriais.

6.4. ASPECTOS PRÁTICOS COLOCADOS PARA A REGIONALIZAÇÃO

Numa Metodologia:

- Domínios Regionais
- Bases Teóricas (Teoria do Lugar Central - ref. profissional: construída por geógrafos)
- Quais são as nucleações urbanas existentes? Que papel ocupam na rede hierárquica urbana?
- Qual é o resultado das superposições (Regiões Programas de 1979 com Rede Urbana de 1986 - Estudos Populacionais/com Regiões Funcionais do ES Século XXI).

6.5. CRITÉRIOS DE REGIONALIZAÇÃO

- Regiões Formais (prescinde da rede urbana) - utiliza-se este critério mais em função de especialização e delimitações geográficas e de solo.
- Regiões Funcionais - elencar os núcleos urbanos conforme seu porte e basicamente pelo tamanho de suas populações, além de proceder levantamento de relações funcionais que indicam integração entre cidades, como por exemplo: ligações telefônicas, número de viagens rodoviárias, fluxo de comércio, alocação de equipamentos urbanos e sócio-comunitários, etc.

RAISGTHASE (cientista responsável pela abordagem da integração funcional) recomenda que se faça esta análise comparativa até ao nível abrangente de todas as posições possíveis na hierarquia, priorizando como elemento analítico o grau e a intensidade das ofertas colocadas à disposição da população, nos possíveis centros regionais. Estariam mais vinculadas às ofertas de serviços (públicos e privados). Estar atento também a um fato muito comum quando se procede à análise funcional, que é a de que as funções de capital regional podem estar distribuídas em mais de um núcleo.

Lembrar-se que regiões mal estruturadas (onde o processo dinâmico condutor do desenvolvimento econômico não chegou) não têm potencial de organização para se integrar, e aí é importante sempre pensar que não se pode tratar de forma igual regiões diferentes; porque cada uma tem uma dinâmica diferenciada, exigindo tratamento adequado.

- Outros critérios para aplicação de Região Funcional:
 - . Ligações interurbanas (fornecidas pela concessionária estadual);
 - . moradias (funções do núcleo residencial/domiciliar para industrial) isto é, onde as pessoas moram e onde trabalham;
 - . relações dadas pelas ofertas e demandas de serviços;
 - . frequência de ônibus intermunicipais;
 - . fluxos de passageiros;

- . circulação de jornais na cidade ou no aglomerado;
- . consumo de energia (é importante, mas não indica polarização);
- . distribuição espacial dos núcleos.

OBS.: Estes critérios estão melhor explicados no livro do IBGE - autor Esperidião Faisol (obra de 1979).

Trabalho que tem a aplicação deste critério funcional:

Organização Regional do Estado de São Paulo - Polarização e Hierarquia dos Centros Urbanos - Secretarias do Interior/Coord. de Ação Regional - 1982.

Endereço: Secretaria do Interior - Centro de Documentação
Rua Iguatemi - Bairro Itaimbibi - São Paulo

Outras indicações bibliográficas importantes:

- Obra de Nicie LeoCoqMuller (trabalho sobre regionalização, não lembra o título)
- Obra de Luís Augusto Queiroz Abras (Teorias do Lugar Central, da Centralidade das Redes de Cidades aplicada à realidade brasileira).

Na discussão do critério funcional é importante apropriar-se de que qualquer dado ou informação é historicamente estático. O critério básico é o mercado, o pólo dinâmico da economia, e é isto que explica a distribuição espacial dos núcleos urbanos e sua estruturação.

6.6. OUTRAS INDICAÇÕES PONTUAIS A SEREM CONSIDRADAS PARA O PDES

O prazo de vigência do plano é um aspecto muito importante a ser lembrado. Deve existir um prazo que não seja coincidente com prazos de governo, por exemplo: seria danoso se um plano de desenvolvimento, que é do Estado, e extrapola governos, durasse igual ao mandato do governador. Recomenda-se que o prazo ideal seja, por exemplo, de 07(sete) anos.

Se o plano não for atualizado e revisado dentro deste período, deve ser substituído por outro. A periodicidade, a duração e atualização permanente do plano são importantes para avaliar a eficácia das medidas. Incorporar, no processo de elaboração do plano, a construção do Sistema Estadual de Informações.

Definir, no curso do caminho de elaboração do plano, os seus instrumentos mais adequados, face ao descortinamento da realidade.

Pensar margens de atuação no processo de discussão do plano que permitam interferências do poder local.

Incluir, no processo de participação dos executivos municipais, o envolvimento e a participação da população local e suas organizações.

Desenvolver coletivamente junto à equipe um processo de reflexão sobre a organização regional do Estado, resgatando o passado e discutindo o presente, para poder pensar-se o futuro.

Análise também histórica da Evolução dos Formatos de Gestão adotados pelo Estado e os mecanismos de intervenção criados por este mesmo Estado.

6.7. ELEMENTOS DO PLANO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO

São quatro os elementos principais para se levar em conta na produção do Plano de Desenvolvimento do Estado:

- I - O Processo/Roteiro
- II - A Concepção
- III - Os Meios Internos Disponíveis e Utilizáveis
- IV - Instrumentos do Plano/Ação

I - a) PROCESSO

Internalizar no plano a situação crítica do Sistema de Informações e colocá-lo como instrumento indispensável ao processo de elaboração do plano e necessário ao desenvolvimento sócio-econômico do Estado. O Plano é um processo, portanto resultante das interações sócio-políticas e da disposição dos atores sócio-políticos em implementar um projeto de desenvolvimento para o Estado. Não é um pacote estático, pronto e acabado.

Aglutinação de concepção aliada à realização de objetivos estratégicos, hierarquizados e priorizados, segundo ordem de importância e valor político. Ter claro que, por mais recursos que tenha um governo, ele não tem todos os recursos disponíveis para atacar todos os problemas ao mesmo tempo. É preciso ter tempos diferenciados e o alcance de objetivos dimensionados no tempo e no espaço, segundo as opções feitas e conforme os recursos existentes e/ou disponíveis [recursos cognitivos, recursos materiais, recursos financeiros, recursos econômicos (Capital) e recursos de poder].

I - b) ROTEIRO

- a) Apreciação do Quadro Político-Administrativo do Estado;
- b) Estratégias políticas e abordagem e venda do produto (PLANO-PROCESSO);

- c) Documento avançado que aponte os primeiros rumos estratégicos, mesmo que venham a ser alterados no processo de elaboração;
- d) Desencadeamento de projetos internos concomitantes à elaboração do plano;
- e) Trabalho com as Câmaras Intersetoriais;
- f) Sensibilização dos atores sócio-políticos para os seminários intersetoriais;
- g) Equacionamento das ações na área de influência do poder local;
- h) Seminário geral sobre os cenários possíveis do desenvolvimento do Estado;
- i) Seminários intersetoriais por agrupamentos estratégicos;
- j) Constituição das Câmaras Intersetoriais;
- l) Construção do afunilamento possível resultante dos Seminários (Quadro de necessidades e possibilidades);
- m) Diagnósticos setoriais e intersetoriais;
- n) Elenco de proposições e plano de intervenção possível.

II - CONCEPÇÃO

A realização do Plano de Desenvolvimento Estadual terá como objetivo consolidar ao longo do processo de sua elaboração os objetivos estratégicos que se quer atingir, tanto a médio como a longo prazo, considerando-se a viabilidade de recursos e prioridades estabelecidas como resultatados de compromisso social dos atores envolvidos.

O agrupamento estratégico, para visualização dos objetivos fins, permite romper com o tratamento tradicional do setorial e específico, para concatenar um rumo de desenvolvimento, um projeto, para a sociedade caixaba, com um tratamento global e integrado.

III - MEIOS INTERNOS

Corresponde à avaliação dos meios de que dispõe quem está se propondo a elaborar o plano (no caso do IJSN), para coordenar, com respaldo político-institucional, a elaboração deste plano.

IV - INSTRUMENTOS

Os instrumentos estariam materializados na sua concepção. Como os instrumentos não estão claros, e como nesta concepção o processo de reflexão-proposição-reflexão com o conjunto de atores sociais envolvidos é que delinearão o plano e o rumo do desenvolvimento que se quer chegar, é no processo de elaboração deste plano que os instrumentos de ação técnica, política e econômica serão melhor delienados.

ESCOPO BÁSICO DE SUSTENTAÇÃO (Princípios para elaboração do plano e para o próprio plano estadual de desenvolvimento):

O Plano deve ter uma base institucional forte (lei).

Como o planejamento é um instrumento da cidadania organizada, é um direito básico da população organizada participar (planejamento participativo).

Ter como exemplo o processo de Lei Complementar à Lei Orgânica de diversos municípios, como Campo Grande, Salvador, Cotia, São Caetano do Sul, Suzano, Campinas e outros. Estes estão elaborando, através de Lei Complementar, disposições sobre as condições do planejamento e concebendo o sistema de planejamento como processo ativo de participação da popu

lação, com atualização e revisão periódica de todos os instrumentos e proposições apresentadas em planos e programas.

Prazo de vigência não coincidente com prazos de governo. Um período ideal para atualização do plano é de 7(sete) anos. Atenção! Isto não é a mesma concepção de plano quinquenal ou dos PND! Como é um plano processo, ele será sempre uma obra inacabada, necessitando de constante atualização e revisão, mas que tem propostas de fôlego que constroem o futuro, pelas ações do presente.

7. PONDERAÇÕES DO CONSULTOR SOBRE A ANÁLISE REGIONAL

Conhecimento de uma visão geral da situação do Estado, para identificação da organização regional, a partir também das relações de polaridade com outros Estados.

Para fins de programação, é necessário ponderação em termos da ação regional do Estado. Ter claro as diversas subdivisões do Estado, conforme o fim que se quer alcançar. Por exemplo: pode co-existir, com as unidades regionais, uma subdivisão do Estado para orientação orçamentária, já que terá que se trabalhar, dentro de todo o território do Estado.

Se o objetivo da regionalização for a divisão geral do Estado para fins administrativos e estatísticos, deve-se verificar o trabalho de conhecimento do eixo econômico-dinâmico (Regiões Econômicas).

Se for para composição e constituição das unidades regionais com base constitucional, deve-se verificar que tipo de enquadramento é possível, considerando-se os fatores dinâmicos e os fatores homogêneos.

Deve-se sempre trabalhar com região a menor possível (envolvendo um número menor de municípios).

Pode-se trabalhar a regionalização para fins específicos. Pode existir no Estado uma Regionalização para o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, que é feito por Bacias Hidrográficas, e que continuamente será sempre assim ao longo do tempo.

Ponderar que nenhum município está fora de uma região. De forma mais integrada, menos integrada ou sem integração, sempre qualquer município insere-se num contexto regional. Portanto, não deve-se deixar nenhum município no "limbo" - Alguns municípios são indiscutivelmente perten

centes a tal região e outros não, e nem sempre estes menos integrados têm condições de se inserir em outra região. Evitar o risco de, ao propor a regionalização, deixar de integrar algum município.

Ponderação também nos casos de aglomeração urbana: levar-se sempre em conta o uso do solo na aglomeração e a sua regulamentação.

CONSIDERAÇÕES DO CONSULTOR NO QUE DIZ RESPEITO À REGIÃO METROPOLITANA

CRITÉRIOS:

- Taxas de crescimento da população;
- Taxas de urbanização dos diversos núcleos;
- Mão-de-obra ocupada no setor não agrícola;
- Relações com a cidade central;
- Mobilidade dos trabalhadores.

NB: Estes e outros critérios chamados "positivos" são utilizados como critérios do IBGE e considerados também a nível mundial, utilizados em Tóquio, Nova Iorque, Paris, e outras grandes cidades mundiais.

Ponderar, também na região metropolitana e nas aglomerações urbanas, a questão industrial, ambiental e os recursos hídricos.

Estes critérios não são definitivos, nem muito menos matemáticos. Não se trata, a análise regional, de uma ciência exata. Sempre é necessário que tais critérios estejam ponderados pela subjetividade do conhecimento de quem tem vivência na região.

A Cidade regional não é necessariamente o centro geográfico da região. Muitas vezes a polaridade se dá no limite, no ponto final de uma determinada cidade, e até mesmo o pólo regional pode ser constituído por 2 (duas) cidades que dividem entre si as funções regionais para um determinado grupo de outras cidades. Esta avaliação é importante, porque tais situações representam o avanço de outros centros para extensão do seu território.

PROJETO - ESTUDOS DE REGOINALIZAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO

DATA: 05 de março de 1991

Discussão sobre o texto de Zaratin

PARTE SUBSTANCIAL DO TEXTO - Páginas a , que têm a Conceituação,
Páginas de a - critérios para a meto-
dologia.

Regiões Trabalhadas: Grande São Paulo
Campinas
Santos

Premissa: Ponto de Partida é a constatação de que as regiões em estudo, particularmente Santos e Campinas, fazem parte do Complexo Metropolitano Expandido, referente ao entorno e à área de in-
fluência da Região Metropolitana; no caso do texto, a unidade básica é a RMSP.

Definições: Os conceitos de Região, expressos no texto, foram utilizados a partir da definição da Constituição de São Paulo para Região Metropolitana. Aglomerado Urbano e Microrregião.

Critérios: Seleccionados para divisão das regiões, os seguintes critérios:
- Análise Qualitativa do Perfil de Cada Município
- Demográficos
- Estruturais
- Integração Funcional

NB: O conceito de critérios demográficos é com base nas definições dadas pelo IBGE e adotados internacionalmente no Brasil, EUA e Japão.

Organização Regional para Fins Administrativos: Quanto menor a região melhor para o desenvolvi-
mento de planos e proje-
tos, buscando polarizar:

CONCENTRAÇÃO x DESCON
CENTRAÇÃO, dentro dos li
neamentos dos critérios
positivos.

