

IPES 25 ANOS

Vitória, 2003

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Paulo César Hartung Gomes

COORDENAÇÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA
Fernando Luiz Herkenhoff Vieira

INSTITUTO DE APOIO À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO
JONES DOS SANTOS NEVES
Maria José Shuwartz Ferreira

DIRETORIA TÉCNICO-CIENTÍFICA
Rogério Brasil Pereira

DIRETORIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA
Andréa Figueiredo Nascimento

APRESENTAÇÃO

Um quarto de século de Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves. Mas pode chamá-lo de IPES. Porque essa é atualmente a sigla desta instituição nascida para apoiar políticas governamentais do Estado do Espírito Santo.

Com objetivo dessa natureza não se estranha que seu aniversário tenha menos bolo confeitado e mais conversa ao pé de ouvido. Nada porém de recordações saudosistas. Se a história do aniversariante vem à tona, é para situar este personagem nos acontecimentos que marcaram a vida de amplos setores da sociedade capixaba.

Assim pode sintetizar-se em linhas gerais o escopo dos debates ocorridos por ocasião de seminário realizado nos dias 29 e 30 de novembro de 2001. Os palestrantes não se limitaram a expor, em mesa redonda, suas idéias. Sistematizaram-nas em artigos, que aqui vão publicados. Nossos agradecimentos, pois, a Rovena Negreiros, do Instituto de Economia da UNICAMP/NESUR, ex-servidora do IPES; André T. Abe, do Departamento de Arquitetura da UFES, também ex-servidor do IPES; Carlos Antônio Brandão, da UNICAMP; Orlando Caliman, do Departamento de Economia da UFES, ex-presidente do IPES; Paulo Mello Garcias, presidente do IPARDES e da ANIPES; Guilherme Henrique Pereira, presidente do IPES na ocasião do evento; e Marta Zorzal Silva, do Departamento de Ciências Sociais da UFES, também ex-servidora do IPES.

Uma homenagem especial é devida ao Dr. Guilherme Henrique Pereira, que na ocasião do seminário dirigia este órgão. Da mesma forma sejam homenageados os bravos servidores do IPES, que tiveram de mostrar força de vontade e capacidade de criar e tomar iniciativas durante esses 25 anos.

Ao leitor se oferece aqui mais um alimento para fortalecer sua capacidade de pensar a realidade capixaba no contexto nacional e internacional. Bom proveito!

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

O fato que deu origem a esta publicação — seminário de comemoração dos 25 anos de existência do Ipes — poderia contaminá-la com vícios que soem acontecer quando se toma este tipo de iniciativa. O excesso de zelo no cumprimento de uma tarefa oficial poderia limitar o debate a discursos legitimadores de conceitos pré-estabelecidos a serem, tácita ou explicitamente, reforçados por conferencistas e comportamento público. Não foi o que ocorreu no debate promovido pelo Ipes. Não é o que expressam os autores dos artigos aqui publicados. Melhor será ceder à evidência de que a realidade, longe de confirmar eternamente a ortodoxia dos esquemas lógicos, comporta-se, ao contrário, como menino travesso a esconder seus trunfos onde ainda não chegara o adulto a pôr os pés. Esta imprevisibilidade traduz-se aqui principalmente pela captação do dinamismo da realidade brasileira e

seus rebatimentos na capixaba, graças ao esforço dos articulistas em sistematizar, em texto coerente, as questões debatidas no seminário.

Rovena Negreiros apresenta alguns resultados de pesquisa realizada pela Unicamp, da qual resultou um quadro de classificação das cidades que compõem a rede urbana do Brasil e das aglomerações urbanas brasileiras. Longe de confirmar tendências recorrentes no passado, a pesquisa mostra nova conformação espacial, a partir da década de 80. Dá conta do redirecionamento das atividades industriais, concomitante com a formação de novas espacialidades em todas as regiões brasileiras. Embora não tenha participado da equipe que se ocupou do Estado do Espírito Santo (outros foram os pesquisadores encarregados pela Unicamp dessa tarefa), Rovena, que fora servidora do Ipes e portanto tem um pé fincado no território capixaba, traz inegáveis contribuições para o entendimento do processo ocorrido nestas paragens.

O segundo artigo, escrito por André T. Abe, nos coloca em contato com nossa realidade mais doméstica, não sem situá-la no contexto nacional, já que remontar aos elementos constitutivos da história do Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves implica obrigatória referência ao projeto nacional de política unificada e o conseqüente fortalecimento de instituições de pesquisa. Não se furta o autor, mesmo que talvez o faça subliminarmente, de transitar por paradoxos como este: no bojo de um período de centralização, de autoritarismo, nascem instituições de estudos e pesquisas com surpreendente capacidade de potencializar as vocações regionais. Não espere todavia o leitor um discurso panegírico a respeito das instituições de pesquisa, em especial o Ipes. Mais serve o artigo a uma compreensão do papel delas no processo de evolução urbana e regional do Estado do Espírito Santo. André Abe, com folha de serviços prestados ao planejamento como ex-servidor do Ipes, refresca nossa memória com fatos e processos significativos para a compreensão da realidade capixaba. Ao revisitar a casa, presenteia-a com informações relevantes.

Desse escopo não desvia Carlos Antônio Brandão, ao discutir a questão da dinâmica regional no contexto de globalização. As cicatrizes da história brasileira não são omitidas na análise que faz o autor da história regional brasileira, marcada durante longa data pelo autoritarismo, em que a concentração e a desconcentração se alternam. Cuida o articulista de fornecer elementos para que seja superada uma visão simplista a respeito da questão regional, atento para exorcizar uma concepção mercantilista de desenvolvimento endógeno, a qual tem as regiões na conta de mercadorias a serem vendidas aos investidores. Tampouco contemporiza com os que reduzem o conceito de subdesenvolvimento a uma etapa a ser superada por simples trabalho de marketing, desconhecendo ser um problema de ordem estrutural. Nessa mesma linha de raciocínio refuta a ilusão de que indicadores estatísticos, como o PIB, abarquem toda a realidade regional. Preferindo alternativas consistentes a soluções mágicas, discute propostas de planejamento regional a partir de uma visão moderna.

A realidade capixaba volta à tona com Orlando Caliman. Ele aborda a trajetória da economia capixaba no final do século XX, indo buscar as razões

do desempenho de uma economia que vem, há tempo, superando as taxas nacionais. Com ele vamos acompanhar a evolução da economia do Espírito Santo e descobrir as razões da substituição de uma economia agrícola provinciana pela industrial, globalizada. Sem ufanismos ou maniqueísmos, o artigo discute também as consequências pouco desejáveis desse processo de crescimento rápido, ocorrido no país, principalmente as desigualdades regionais. No âmbito do Estado do Espírito Santo são colocados desafios a serem enfrentados pelo planejamento. Propostas como criação de condições endógenas para o desenvolvimento e estabelecimento de um desenvolvimento sustentado são analisadas pelo autor.

Os dois artigos que se seguem tratam de instituições de pesquisa. O primeiro, de Paulo Mello Garcias, fala da articulação entre essas instituições e estuda especificamente a Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes). Tem a Anipes como finalidade congregar as instituições brasileiras que trabalham com pesquisa, planejamento e estatística, estando a ela associadas instituições nas categorias de membros fundadores, membros efetivos e membros honorários. (É bom que se diga que o Ipes é um dos membros efetivos da Anipes.) Discutindo o papel dos sistemas de informação, analisa as vantagens do trabalho em rede.

Sobre instituições de pesquisa nos fala também Guilherme Henrique Pereira, que traça um quadro da evolução histórica da função do planejamento das informações estatísticas no Brasil. Alguns momentos históricos são relatados por ele. E o processo de como se consolidou o planejamento centralizado, conformado ao modelo político autoritário, volta à tona, agora com certos detalhamentos relevantes para a compreensão do papel das instituições de planejamento.

E, para finalizar, o Ipes volta a ser tema de debate, agora em artigo de Marta Zorzal Silva. Engana-se porém quem apostar em narrativa linear de fatos históricos. Não. A instituição é aqui tratada sob uma perspectiva teórico-analítica. São focalizadas as mudanças ocorridas nas atividades de pesquisa e planejamento governamental e, desse ângulo, o papel dessas atividades nos diferentes regimes econômicos e políticos durante os 25 anos de existência do Ipes. Para isso a autora remonta ao processo de modernização por que passa o Espírito Santo a partir de 1964. Questões como paradigma desenvolvimentista, processo de globalização, vertentes liberal e neoliberal e vertentes estatista e neo-estatista, intervenção e regulação estatal, função reguladora e função provedora, técnicas de planejamento e gestão, modelo burocrático tecnicista e estilo de gestão pós-burocrático, binômio informação e conhecimento, constituem discussão que precede o debate sobre o papel que a autora atribui hoje ao Ipes.

São várias abordagens em torno de um mesmo objetivo: o esforço de planejadores e de instituições públicas de planejamento na busca da instrumentalização do Estado para que ele cumpra com eficiência a tarefa de promover políticas públicas e, assim, abrir caminhos para a solução dos graves problemas por que passa nossa gente.

1. Dinâmica da Rede Urbana brasileira nos

anos 90 - perspectiva da cidade média

Rovena Negreiros*

O estudo da rede urbana do Brasil partiu da identificação dos processos econômicos ocorridos no país nas duas últimas décadas, procurando-se entender seu impacto sobre a estruturação e a dinâmica das redes urbanas regionais e sobre as funções desempenhadas por seus centros urbanos mais importantes. Adotou-se o pressuposto de que a complexidade da estrutura produtiva brasileira privilegiou algumas regiões e/ou centros urbanos, a partir dos quais é comandado o processo de criação, apropriação e circulação de valor excedente, com desdobramentos importantes sobre sua dinâmica urbana.

A partir das principais transformações espaciais da economia, nas décadas de 80 e 90, e de seus reflexos sobre o processo de urbanização e sobre a rede urbana brasileira, foi possível definir uma classificação das cidades que compõem a rede urbana do Brasil, bem como identificar a composição das aglomerações urbanas brasileiras, aí incluídas as cidades médias.

De partida, deve-se esclarecer que a análise empreendida concebe a urbanização e o sistema urbano como síntese de um longo processo de mudança territorial do país, no qual a dinâmica e as alternativas de localização da atividade econômica têm um importante papel indutor, entendendo-se a urbanização, contudo, não como resultado, mas como parte constitutiva dessas determinações.

Partindo-se da hipótese de que o desempenho econômico regional do período recente caracterizou-se pelo aumento da heterogeneidade econômica e social inter e intra-regional, com o surgimento de áreas e pólos dinâmicos, as chamadas *ilhas de produtividade*, independentemente do desempenho agregado da economia regional e do grau de articulação das áreas dinâmicas com a economia do resto do país, verificou-se que as transformações ocorridas implicaram a conformação de novas espacialidades e a emergência de impactos territoriais de natureza distinta daqueles que tradicionalmente ocorriam no passado.

Como resultado dessa hipótese, quatro questões específicas se evidenciam:

- 1 a emergência de novos padrões de localização da atividade produtiva, decorrentes em parte de elementos de desempenho econômico do comércio exterior, ou resultado de novos condicionantes da atividade produtiva;
- 2 a necessidade de adoção de novos critérios e de modos distintos de apreensão dos fenômenos da homogeneidade, da hierarquia e da polarização. Na realidade, os processos econômicos recentes fizeram com que se estruturassem, nas distintas regiões brasileiras, novos espaços, que contribuíram para redesenhar a configuração territorial do país. Ocorreu aumento da heterogeneidade econômica e social intra-regional, e o sistema de cidades se modificou com o surgimento e/ou a consolidação de aglomerações urbanas nas várias regiões do país;

- 3 o surgimento de novas espacialidades da economia brasileira, que exigem adoção de categorias analíticas distintas das abordagens tradicionais das análises do território brasileiro, incluindo conceitos como: aglomerações de fronteira territorial, fronteiras econômicas internas, pólos dinâmicos, áreas estagnadas, novos espaços rurais, novas centralidades, cidades globais etc.;
- 4 a radical alteração nos padrões de mobilidade espacial da população, ou no padrão migratório do país, com o aparecimento de fenômenos como: maior migração intra-regional e de curta distância, redução dos fluxos em direção às fronteiras econômicas e às regiões metropolitanas do Sudeste, maior seletividade nos fluxos migratórios, baseada em requisitos de escolaridade, renda, idade etc., maior circularidade dos movimentos migratórios, com migração de retorno e vários estágios migratórios, baixo dinamismo dos mercados urbanos de trabalho, com o surgimento de novas formas de marginalidade urbana.

A partir dessas evidências tem-se que as tendências da urbanização brasileira e o próprio desenho do sistema urbano do país incorporam as transformações espaciais da economia, transformações essas que qualificam os determinantes do processo de urbanização e do sistema urbano brasileiro. Considerando as transformações ocorridas nos anos 80, tem-se um quadro regional, no início da década de 90, muito distinto daquele herdado dos anos 70, uma vez que o crescimento da agroindústria, a urbanização na fronteira, a agricultura irrigada e os empreendimentos voltados para a exploração de recursos naturais criaram alternativas de dinamismo à crise das metrópoles industrializadas, sendo que muitas cidades de pequeno e médio porte apresentaram melhor desempenho nesse período.

Esses fatos parecem ter implicado a intensificação da migração de curta distância, ou de caráter intra-regional, e a redução da migração em direção às metrópoles do Sudeste, sobretudo São Paulo.

O próprio desempenho das atividades agrícolas no período 80-90 pode ter contribuído para uma retenção maior da população nas pequenas cidades. Isto é especialmente válido para o Sudeste, onde, ao lado do menor crescimento das aglomerações urbanas metropolitanas, e em particular de suas cidades centrais, assistiu-se a um crescimento da população dos pequenos municípios bem superior ao esperado. Mesmo que essa tendência não possa ser generalizada para o país, em virtude do ritmo elevado do incremento populacional das aglomerações urbanas metropolitanas e das capitais do Nordeste, à exceção de Recife, ainda é válido concluir que se reforçou, ainda mais, a natureza relativamente desconcentrada do sistema urbano brasileiro.

Como resultado das análises empreendidas, evidenciou-se no país a estruturação de uma rede de cidades dispersas, em razão das origens históricas destas. Esse processo parece ter sido crescentemente influenciado pela tendência de desconcentração da atividade econômica do país. Embora

os determinantes não possam ser imputados apenas à desconcentração econômica recente, os novos rumos da região metropolitana de São Paulo sintetizam com clareza essa questão. A metrópole perde importância em termos industriais e, paulatinamente, desacelera seu crescimento demográfico. Trajetórias semelhantes verificam-se nas Regiões Metropolitanas de Porto Alegre e Belo Horizonte, embora nesta última, em menor grau, além do baixo crescimento do Rio de Janeiro, de Recife e da Baixada Santista. Mesmo na Região Metropolitana de Salvador parece ocorrer uma rápida inflexão do crescimento demográfico no período 1991-96.

A redução da migração em direção às metrópoles do Sudeste conferiu maior importância ao conjunto da rede urbana brasileira, considerando o próprio interior do Estado de São Paulo, as capitais regionais, em especial do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as cidades médias e as aglomerações urbanas não metropolitanas. Em algumas regiões localizadas em áreas de fronteira agrícola, ou no próprio Estado de São Paulo, também foi desprezível o crescimento dos pequenos municípios.

2.1. Transformações espaciais da economia

No tocante ao desempenho regional da indústria, vale chamar a atenção para aspectos espaciais que auxiliam na compreensão de novas dimensões da urbanização das macrorregiões brasileiras bem como no entendimento da conformação atual de seus sistemas de cidades.

O desempenho regional da indústria de transformação mostra que a desconcentração industrial a partir do Sudeste teve dois sentidos principais: de um lado, as regiões Norte e Centro-Oeste e os Estados da Bahia, Paraná e Minas Gerais e, de outro, o interior do Estado de São Paulo, sendo a contrapartida da maior participação dessas regiões no total da indústria nacional a queda ocorrida do peso da Região Metropolitana de São Paulo e do Estado do Rio de Janeiro.

Os investimentos do final da década de 70, que tiveram um forte componente de desconcentração, repercutiram sobre as bases regionais da indústria brasileira a partir do início dos anos 80. Este fato é especialmente válido para a indústria de bens intermediários, incluindo uma série de segmentos voltados para a base de recursos naturais, que atualmente respondem por grande parte das exportações de várias regiões do país. Este é o caso do ramo de papel e celulose, que avançou muito no Espírito Santo, e também no Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia; da indústria de plásticos, com crescimento expressivo da participação do Sul do país, do Nordeste, e de Minas Gerais; do ramo de couros, em que se destacam o Rio Grande do Sul e o Nordeste; da transformação mineral, que cresceu em praticamente todas as regiões brasileiras, inclusive no Centro-Oeste e no Norte; da química, em que o Estado da Bahia lidera, no conjunto da produção brasileira, seguido pelo Paraná e por Minas Gerais; e da metalurgia, em que o programa siderúrgico fez ampliar a participação dos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Bahia.

Destaca-se, ainda, que a tendência das novas atividades industriais de

localizarem-se fora das áreas metropolitanas guarda forte sintonia com o perfil do investimento ocorrido na década de 80: de pequena monta e alocado, na maioria das vezes, em setores intensivos em recursos naturais. Por outro lado, é preciso notar que a tendência à desconcentração se evidencia tanto em certas especializações regionais, como as acima discriminadas, quanto numa dispersão acentuada da indústria de bens de consumo leves. A despeito desta desconcentração, continuam localizados no Estado de São Paulo os segmentos mais dinâmicos da indústria, que se encadeiam com toda a estrutura industrial do próprio estado e com a maior parte das indústrias regionais. A desconcentração da indústria metropolitana paulista resultou na ampliação da participação do interior paulista, transformando esse espaço econômico na segunda maior aglomeração industrial do país, processo conhecido como *interiorização da indústria paulista*.

Um outro componente do processo de desconcentração recente foi o impacto diferenciado da crise sobre as estruturas econômicas regionais, acentuando aspectos problemáticos nas áreas de maior densidade industrial. As chamadas *periferias*, em especial aquelas assentadas sobre a agroindústria e a indústria de bens intermediários, situaram-se em melhor posição relativa, ou porque a produção primária detinha um forte peso no produto total, ou porque a indústria de bens intermediários conseguiu ampliar as exportações regionais. Esse efeito diferenciado da crise nas áreas mais industrializadas foi reforçado pelo maior impacto da abertura comercial, já nos anos 90, nessas regiões, notadamente em São Paulo, levando a uma redução relativa da participação do estado no produto industrial do país.

De maneira geral, a tendência é manter na Região Metropolitana de São Paulo exclusivamente as linhas de maior conteúdo tecnológico, ou as que, por diversas razões, demandam uma mão-de-obra de maior qualificação.

É importante observar que, à medida que, de um lado, os programas de investimento patrocinados pelo Estado maturam e não são substituídos por políticas ativas e, de outro, a privatização e a crise fiscal reduzem o grau de intervenção pública, a desconcentração perde fôlego e abrangência. Isto é particularmente visível para o caso da economia nordestina, que passa a ser cada vez menos beneficiada pela desconcentração econômica seletiva, que tem efeitos maiores no Sul, no próprio Sudeste (Minas e Espírito Santo) e no Centro-Oeste.

Por fim, é necessário ter em vista que os novos padrões locacionais tendem a ser setorialmente distintos e não-uniformes para o conjunto da indústria. Não se identifica uma tendência geral de reaglomeração nem de desconcentração. Por outro lado, não se deve deixar de levar em conta certa tendência para a localização no Nordeste brasileiro de parte da indústria intensiva em mão-de-obra, especialmente os segmentos de calçados, têxtil e vestuário. Os segmentos mais complexos da metalmeccânica tendem a se desconcentrar a partir de São Paulo, mas provavelmente sem extrapolar, contudo, o Sul e o Sudeste.

A evolução da agricultura também contribuiu para o quadro de desconcentração da economia, quer por apresentar taxas superiores à média

da indústria, quer por ter crescido menos em São Paulo. No contexto da crise fiscal e mesmo da retração do crédito subsidiado, a agricultura cresceu a taxas mais elevadas que a média do PIB, atenuando os efeitos da crise industrial. Este comportamento decorreu do programa do álcool, mas foi resultado, sobretudo, da ampliação das lavouras de exportação, favorecidas pelo aumento da participação dos produtos nacionais em vários mercados internacionais.

O aspecto das transformações regionais da agricultura que mais chama atenção, no período analisado, é o crescimento da participação das culturas mais dinâmicas no Centro-Oeste e no conjunto dos cerrados (Bahia e Minas Gerais, inclusive), com sua crescente integração ao modo moderno de produção agrícola, embora fique evidente a concentração do valor de produção em culturas dinâmicas também da Região Sudeste.

O complexo soja foi o único que passou por significativa reestruturação produtiva, envolvendo o deslocamento progressivo da produção de matéria-prima e de plantas esmagadoras do Centro-Sul para a Região Centro-Oeste. É importante notar que o deslocamento em direção ao Centro-Oeste tem outras implicações, derivadas da própria inserção do complexo soja brasileiro em termos internacionais. Como seu desempenho exportador tem sido menos dinâmico nos segmentos de farelo e óleo em relação a grãos, as grandes empresas nacionais do setor têm avançado nas estratégias de integração da cadeia de soja e de carnes, enquanto as empresas multinacionais têm concentrado suas atividades na cadeia grãos—óleos—derivados.

Com isto, tende também a avançar a integração com o segmento de carnes no próprio Centro-Oeste, sendo este mais um vetor de crescimento de sua agroindústria. Por outro lado, o complexo avícola está basicamente concentrado no Sul, que é responsável por mais de 70% da produção nacional e pela quase totalidade das exportações.

O desempenho da agropecuária e o sentido de sua crescente inserção internacional apresenta impactos maiores no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, ainda que venha se disseminando gradativamente pelo país, levando, inclusive, à modernização de parte da agricultura do Nordeste. Neste caso, devem-se registrar os grandes projetos de irrigação nessa região, implantados a partir dos anos 70, que vêm apresentando elevados índices de crescimento. Os exemplos principais são o pólo de fruticultura do Vale do Açu (RN), assentado na produção de frutas para exportação, e o complexo agroindustrial de Petrolina/Juazeiro (PE/BA), apoiado em culturas de irrigação e apresentando plantas industriais diversificadas, como, por exemplo, processamento de alimentos, bens de capital, embalagens, fertilizantes, equipamentos para irrigação e material de construção.

Cabe por fim destacar que as principais transformações espaciais da economia decorrentes dos novos padrões de localização da atividade produtiva aqui analisados (desconcentração da indústria, agroindustrialização, modernização da agricultura, expansão da fronteira agrícola) geraram áreas de dinamismo econômico com novas espacialidades, que configuram as modificações mais relevantes verificadas no processo de

urbanização.

A desconcentração industrial se deu fortalecendo as cidades médias, notadamente na Região Sudeste e, em especial, no Estado de São Paulo, contribuindo para consolidar aglomerações urbanas cujas articulações e espacialidades se concretizam segundo especificidades locais.

Com efeito, a localização da indústria no interior de São Paulo tendeu a favorecer municípios de porte médio, dotados de infra-estrutura, próximos à malha viária e mais distantes dos problemas crônicos das grandes cidades. Na verdade, muitos desses municípios paulistas já vinham crescendo em ritmo superior ao da área metropolitana. Tal fenômeno se intensificou nesta década em razão do saldo migratório negativo da capital, tendência que também se manifestou em outras regiões do país.

O impacto do desempenho da agropecuária e da agroindústria associada, principalmente a atividade sucro-alcooleira e a indústria de sucos concentrados, contribuiu para o fortalecimento das cidades médias do interior paulista, como Ribeirão Preto, Araraquara, São Carlos, entre outras.

Por outro lado, o desenvolvimento da agroindústria, ao aumentar a participação de culturas mais dinâmicas no Centro-Oeste e nos cerrados da Bahia, Maranhão, Piauí e Minas Gerais, engendrou, quase sempre, um reforço da espacialização preexistente, como o fortalecimento do papel polarizador e o aumento da abrangência da área de influência dos principais centros urbanos preexistentes. Cidades como Barreiras (BA), Balsas (MA) e Floriano (PI), que eram pouco relevantes até então, sofreram importantes transformações.

Em Minas Gerais, na região do Triângulo Mineiro/Alto Paraíba, vê-se crescer a importância do papel de Uberlândia enquanto principal centro urbano regional, cuja área de influência se estende a municípios dos Estados de Goiás e Mato Grosso. Na Região Centro-Oeste, é o caso das aglomerações de Brasília e Goiânia, que, em 1996, compreendiam mais da metade da população urbana da região, exercendo funções de centralidade na rede urbana. A polarização desses centros extrapola os limites regionais, abarcando o nordeste mineiro, incorporado pela expansão da fronteira agrícola, e mesmo o sudeste baiano, onde a estrada Barreiras-Brasília contribuiu para aumentar o fluxo nessa direção.

A expressão mais clara da modernização no Nordeste está na agricultura irrigada, principalmente a fruticultura, destinada ao mercado nacional e ao internacional, cujo dinamismo contribuiu para consolidar a aglomeração urbana de Petrolina e Juazeiro e para fortalecer o papel de centros urbanos como Mossoró, no Vale do Açu.

Os impactos da expansão da fronteira agrícola se fizeram sentir principalmente na Região Norte, onde a estrutura da rede urbana se modifica com o surgimento de novos municípios, ocorrendo a redução do papel de Belém e Manaus em benefício de uma redistribuição da função de centro regional entre outras cidades, principalmente as demais capitais estaduais.

Por fim, registra-se que esta apresentação do desempenho da economia brasileira no período recente, ainda que sintética, permite colocar em evidência a importância dos novos padrões locacionais das atividades produtivas, que geram, como decorrência, alternativas localizadas de dinamismo econômico. A essas transformações espaciais da economia estão articuladas transformações no processo de urbanização e na rede urbana do Brasil, nas décadas de 80 e 90, que se tornam parte constitutiva das determinações do processo de mudança econômica, realimentando-o.

2.2. Processo de Urbanização

Tendo em conta a trajetória de desconcentração econômica acima exposta, tem-se um aumento da heterogeneidade econômica e social no desenvolvimento das regiões e cidades brasileiras, com as seguintes características: crescimento populacional mais elevado das antigas periferias econômicas nacionais, provocando a intensificação do fenômeno da formação de aglomerações urbanas; padrões relativamente baixos de crescimento das regiões metropolitanas, sobretudo de suas sedes, e um peso crescente do conjunto das cidades de porte médio.

Com exceção do Nordeste, onde o crescimento de algumas áreas metropolitanas ainda é elevado, e onde as capitais estaduais estão entre as cidades que apresentam maior crescimento, pode-se dizer que as cidades brasileiras de porte médio apresentaram taxas médias de crescimento mais elevadas que as das metrópoles.

A maior gravidade da crise nas áreas metropolitanas condicionou de maneira significativa o fenômeno migratório da década. Provavelmente, o colapso do estilo de crescimento rápido, que caracterizou a economia brasileira por várias décadas, seja a marca mais importante destes anos. Como se sabe, a permanente revolução da estrutura ocupacional, movida por esse crescimento, sustentou uma mobilidade social vertiginosa. A reprodução deste processo, pela geração reiterada de volumes elevados de novas ocupações urbanas, absorvia contingentes expressivos de novos trabalhadores, muitos dos quais, migrantes, e amparava um processo de mobilidade estrutural, que fazia da *lógica da incorporação* o traço fundamental do funcionamento do mercado de trabalho brasileiro.

É esta a lógica que se rompe na década de 80, quando se estabelece um período de *mobilidade travada*. Em termos dos mercados de trabalho metropolitanos, esse processo refletiu-se numa intensa terciarização da estrutura ocupacional, que foi acompanhada pela deterioração dos indicadores disponíveis: queda dos rendimentos reais; redução relativa do assalariamento e da cobertura dos vínculos jurídico-institucionais de trabalho; tendência à deterioração das relações de trabalho. Os exemplos mais emblemáticos desses processos são algumas aglomerações do Estado de São Paulo, onde o movimento da década significou uma regressão da base industrial, e o Estado do Rio de Janeiro, que apresentou situação ainda mais grave.

O bloqueio à mobilidade, decorrente da redução do crescimento econômico,

pode ter provocado a queda do movimento migratório em direção às principais metrópoles, como deve ter favorecido a migração de retorno. Muito provavelmente, a migração de curta distância tenha adquirido um peso maior, dentro de padrões de mobilidade mais intra-regionais do que inter-regionais.

Neste sentido, o conjunto da rede urbana brasileira passou a ter um papel mais significativo do que as grandes metrópoles, servindo como um amortecedor desses movimentos, fato que reforçou a característica relativamente desconcentrada do sistema urbano brasileiro.

Esse processo parece ter sido crescentemente influenciado pelas tendências de desconcentração da atividade econômica. Os novos rumos da aglomeração urbana de São Paulo sintetizam com clareza esta questão. A metrópole perde importância em termos industriais, e paulatinamente desacelera-se o seu crescimento demográfico. Trajetória semelhante ocorre nas aglomerações de Porto Alegre e Belo Horizonte (em menor grau), além do baixo crescimento do Rio de Janeiro, de Recife e da Baixada Santista, cujos determinantes não se restringem à desconcentração recente.

Resumindo os impactos mais significativos dos processos de alteração na dimensão espacial do desenvolvimento em termos da urbanização e da conformação da rede urbana do Brasil, registra-se o que segue:

- 1 resguardadas as especificidades da Região Norte, onde Belém perde primazia, pode-se afirmar que nas demais regiões do país vêm ocorrendo mudanças no formato das redes urbanas regionais, com peso crescente das aglomerações urbanas metropolitanas e dos centros urbanos médios, e com espraiamento do fenômeno de consolidação de aglomerações urbanas não-metropolitanas;
- 2 no conjunto do país, as aglomerações urbanas metropolitanas continuam concentrando população e apresentando um peso crescente, distinguindo-se a especificidade da Região Sudeste, onde as antigas metrópoles — São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte —, em que pese o fato de continuarem concentrando volumes expressivos de população, perdem peso para algumas aglomerações urbanas, como Campinas e Vitória, e também para os centros urbanos com mais de 100 mil habitantes;
- 3 as 12 aglomerações urbanas metropolitanas identificadas na pesquisa, que reúnem 200 municípios, exibem percentuais crescentes do conjunto da população brasileira (32,3% do total da população brasileira em 1980; 33% em 1991; 33,6% em 1996 e 34,2% em 2000), atingindo 52,7 milhões em 1996 e 57,9 milhões em 2000;
- 4 as 37 aglomerações urbanas não-metropolitanas, que reúnem 178 municípios, vêm aumentando de forma expressiva sua participação no total da população do país (11,1% em 1980; 12,7% em 1991; 13,1% em 1996, e 13,8% em 2000), abarcando, em 1996, um total de 20,6 milhões de habitantes e 23,4 milhões em 2000;
- 5 em conjunto as aglomerações urbanas concentram, de acordo com os

dados da Contagem de 1996 e do Censo Demográfico de 2000, cerca de 47% e 48%, respectivamente, do total da população do país, atingindo a cifra de 73,3 milhões em 1996 e 81,3 milhões em 2000;

- 6 no período 1991-96, os 62 centros urbanos com mais de 100 mil habitantes, localizados fora das aglomerações urbanas, aumentaram sua participação no total da população nacional de 7,2% em 1980 para 8,5% em 1996.
- 7 dentre as categorias que apresentam taxas de crescimento acima da média nacional (1,36% no período 91-96), destacam-se as aglomerações metropolitanas de Brasília (3,7%), Curitiba (3,4%), Goiânia (3,3%), e num outro patamar, as de Belém (2,4%) e Fortaleza e Campinas (2,3%); as aglomerações não-metropolitanas de Cabo Frio (4,6%), Itajaí (4,5%), Petrolina/Juazeiro (4,3%), e num segundo patamar, Joinville (2,9%), São Luís e São José do Rio Preto (2,8%) e Aracaju (2,7%); e os centros urbanos de Macapá (5,8%), Rio Branco (4,3%), Barreiras (4,2%), Foz do Iguaçu (4%), com taxas de crescimento três a quatro vezes maiores que a nacional;
- 8 em praticamente todas as regiões brasileiras, as pequenas cidades apresentam saldos migratórios negativos, retratados pelo crescimento abaixo da média nacional, e muito próximo do crescimento vegetativo do país.

Por fim, destaca-se que o tipo de urbanização dominante nas principais cidades do país apresenta traços de regularidade que vêm se espalhando pelo conjunto da rede urbana e que conformam um *padrão de urbanização* definido pela baixa qualidade de vida urbana e pelo comprometimento da capacidade de desenvolvimento sustentável, sendo caracterizado por: crescimento físico elevado, em especial nos centros urbanos grandes e médios; conurbação e adensamento excessivo de áreas desprovidas de infra-estrutura urbana e equipamentos sociais; produção de vazios urbanos infra-estruturados com retenção especulativa do solo urbano; adensamento dos centros urbanos principais das aglomerações e periferização do crescimento físico, com formação de cidades-dormitório e segregação espacial da população de baixa renda; agravamento da situação de informalidade da ocupação do solo urbano, com aumento da favelização e das invasões de áreas públicas e particulares; distorções e ineficiências do sistema de transportes e circulação urbana; aumento da poluição e da agressão ao meio ambiente, com severo comprometimento dos recursos naturais.

2.3. Caracterização e classificação da rede urbana do Brasil

A caracterização da rede urbana do Brasil partiu da identificação dos processos econômicos ocorridos no país nas duas últimas décadas, procurando-se entender o impacto desses processos sobre a estruturação e a dinâmica das redes urbanas regionais e sobre as funções desempenhadas por seus centros urbanos mais importantes, tendo como pressuposto que a complexidade da estrutura produtiva brasileira privilegiou algumas regiões e/ou centros urbanos, a partir dos quais é comandado o processo de criação,

apropriação e circulação do valor excedente, com desdobramentos importantes sobre a dinâmica urbana.

Esta caracterização também considerou a dicotomia histórica entre cidade e campo, ou entre atividades rurais e atividades urbanas, dado que, a partir dos anos 70, a divisão territorial do trabalho vem passando por fortes alterações nas diversas regiões brasileiras. Essas alterações, contudo, são ainda restritas a algumas frações da economia e da sociedade, ocorrendo, especialmente, nas áreas economicamente mais dinâmicas do país, e atingindo, principalmente, as grandes aglomerações urbanas e os centros mais importantes.

Em decorrência do processo de desconcentração da economia, iniciado nos anos 70, e do reforço à integração da rede urbana nacional, engendrou-se uma nova articulação entre as estruturas espaciais que compõem a rede urbana brasileira. Os novos processos de integração produtiva e de articulação funcional entre regiões e/ou centros urbanos conformaram a existência de dois movimentos distintos, porém complementares. Por um lado, ampliaram-se e diversificaram-se as funções desempenhadas pelos centros urbanos, tornando mais complexas suas atividades e, por outro, aumentou o número de requerimentos de articulação e integração entre eles. Esses movimentos configuraram-se, simultaneamente, como reflexo e como suporte da desconcentração das atividades econômicas e da interiorização do desenvolvimento, com um padrão de urbanização restrito, até então, aos maiores centros urbanos nacionais. Assim, não só se verificou um crescimento populacional mais elevado nas antigas *periferias econômicas* nacionais e nos centros urbanos médios, ocasionando o espraiamento da urbanização, especialmente em direção ao oeste, fenômeno esse contraposto à tendência anterior de localização da urbanização na faixa litorânea do território nacional, mas também surgiram e ampliaram seu papel na rede de cidades do país diversas aglomerações urbanas, tornando mais complexa a configuração de rede urbana nacional.

As áreas rurais também têm mudado de feição, com o surgimento, ou a ampliação, em regiões mais dinâmicas, especialmente no caso de São Paulo e de alguns estados do Sul e Sudeste, de um conjunto de *atividades e ocupações não-agrícolas* – como pesqueiros, hotéis-fazenda, parques aquáticos e temáticos, sítios de recreio etc. Isso coloca os espaços rurais em um outro patamar de articulação com os centros urbanos, em que o rural não mais pode ser visto simplesmente como fornecedor de produtos primários para os centros urbanos.

Observa-se, mesmo em pequenos núcleos urbanos, bem como no meio rural, uma parcela da população residente totalmente integrada, através dos circuitos de produção, de comunicação e transportes, ao mais avançado padrão de consumo ofertado pelos grandes centros, ao mesmo tempo em que, nos grandes e médios centros, existem significativos contingentes populacionais marginalizados do processo de modernização e geração de renda.

Destaca-se, ainda, a formação de espacialidades novas em todas as regiões brasileiras, mas especialmente na Região Nordeste, associadas ao crescimento do setor de turismo, com localização principalmente no litoral. As

novas atividades propiciadas pela expansão do turismo nesta região têm substituído ou proporcionado alternativas a antigas especializações econômicas, o que se verifica marcadamente no litoral sul da Bahia. Em vista dos requerimentos de urbanização exigidos pelas novas atividades, as cidades envolvidas com o turismo tendem a apresentar altas taxas de crescimento, contribuindo para o adensamento da rede urbana regional.

Também a integração econômica do Mercosul, com a conseqüente intensificação das relações comerciais do Brasil com os países vizinhos, tem ampliado o papel de algumas cidades da fronteira, que, por sua vez, têm passado por forte crescimento urbano, sendo que algumas delas já se encontram conurbadas com cidades de países vizinhos, gerando aglomerações urbanas de caráter internacional.

Embora as demais regiões estejam bem distantes da configuração observada na estrutura da rede urbana do Sudeste e do Sul, pode-se afirmar que em todas as regiões do país há evidências de que as transformações econômicas recentes levaram a rede urbana brasileira a perder lentamente sua forma essencialmente concentrada no litoral.

No caso do Centro-Oeste, registra-se que a ocupação ainda mantém a estrutura desigual da antiga ocupação, apesar da desconcentração econômica observada, com vastas extensões territoriais ainda não integradas ao processo de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que expressivos contingentes populacionais continuam mantidos à margem do novo padrão de urbanização.

Refletem-se, portanto, na atual estrutura da rede urbana brasileira as especificidades e diferenças de renda e produtividade que caracterizam as regiões e os estados do país, assim como a dicotomia do processo de desenvolvimento que caracteriza historicamente a sociedade brasileira. Verifica-se uma rede urbana ainda desarticulada, tanto inter quanto intra-regionalmente, encabeçada por um número significativo de aglomerações e centros urbanos, dotados de equipamentos, infra-estrutura e serviços modernos e complexos, porém com periferias extremamente pobres. Isto, sem falar nas áreas de concentração de pobreza que vêm marcando o perfil de crescimento, especialmente das metrópoles nacionais, ao mesmo tempo em que nelas se concentram agentes e atividades de alta qualificação, rendimento e integração a circuitos globalizados de acumulação, realçando, assim, o grave desequilíbrio do processo de urbanização da sociedade brasileira.

A classificação da rede urbana do Brasil foi estabelecida a partir de um conjunto de critérios, associados a indicadores selecionados, principais e complementares, que levam em conta dois aspectos preponderantes: a intensidade relativa de cinco características que qualificam a posição dos centros urbanos na rede urbana brasileira e as distintas formas espaciais que configuram essa rede urbana (aglomerações urbanas metropolitanas; aglomerações urbanas não-metropolitanas, e centros urbanos que não constituem aglomerações urbanas).

Esses critérios e seus significados são apresentados a seguir e sintetizados

nos quadros 1 e 2, abaixo:

- a) centralidade:** denota a intensidade e a dimensão com que determinado centro urbano estrutura, no contexto da rede de cidades, uma área de influência, através da abrangência regional do fluxo de bens e serviços que têm origem nesse centro urbano;
- b) centros decisórios/relações internacionais:** reflete a presença, em maior ou menor escala, de centros decisórios do processo de acumulação de capital (centros financeiros, sedes de grandes corporações, redes complexas de serviços modernos) e a intensidade do intercâmbio de informações entre os centros urbanos em que eles se localizam e o conjunto da rede urbana brasileira, bem como as relações desses centros com uma rede mundial de cidades;
- c) escala da urbanização:** salienta a dimensão do processo de urbanização tanto em relação ao conjunto da rede urbana brasileira, quanto no que se refere aos diversos níveis regionais, sendo identificada pelo tamanho populacional dos centros urbanos;
- d) complexidade e diversidade da economia urbana:** identifica a presença, nos centros urbanos, de setores econômicos diferenciados e com elevado nível de articulação inter e intra-setorial;
- e) diversificação do terciário/funcionalidade:** retrata o grau de diversificação das atividades de serviços dos centros urbanos e a presença de atividades terciárias complexas e sofisticadas, bem como salienta funções urbanas específicas (centro administrativo, educacional, hospitalar, comercial etc.), através do perfil ocupacional da população empregada no setor terciário.

Quadro 1 - Resumo dos Critérios de Classificação da Rede Urbana do Brasil

Critérios	Indicador Principal	Indicadores Complementares
Centralidade: área de influência de centros urbanos	REGIC – IBGE/1993	PEA ocupada em atividades urbanas
Centros decisórios/relações internacionais: presença de centros decisórios e fluxos de relações com a rede urbana brasileira e uma rede mundial de cidades	Sedes das principais empresas/grupos econômicos Embarques/desembarques de passageiros e cargas Agências bancárias/valor médio dos depósitos bancários	PEA ocupada em atividades selecionadas
Escala da urbanização: dimensão do processo de urbanização	Participação da população urbana na população total	Grau de urbanização Taxas de crescimento da população total, urbana e rural Densidade demográfica Nível de oferta de serviços urbanos Nível de consumo de bens determinados Grau de escolaridade da população
Complexidade/diversificação da economia urbana: presença e articulação de setores econômicos	Participação da PEA em atividades urbanas	Valor Adicionado Fiscal (VAF) PIBs municipais Investimentos realizados e previstos

Diversificação do terciário: grau de diversificação/complexidade das atividades de serviço	Estrutura ocupacional	Presença de equipamentos de comércio e serviços de cobertura regional
--	-----------------------	---

Quadro 2 - Resumo da Aplicação dos Critérios de Classificação da Rede Urbana do Brasil

Critério/Gradação	Muito Alta	Alta	Baixa
Centralidade	Metrópoles Globais Metrópoles Nacionais	Metrópoles Regionais	Centros Sub-regionais 1
Centros Decisórios/ Relações Internacionais(*)	Metrópoles Globais	Metrópoles Nacionais	Centros Regionais
Escala da Urbanização	Metrópoles Globais Metrópoles Nacionais	Metrópoles Regionais	Centros Sub-regionais 1 Centros Sub-regionais 2
Complexidade/ Diversificação da Economia Urbana	Metrópoles Globais Metrópoles Nacionais	Metrópoles Regionais	Centros Sub-regionais 1 Centros Sub-regionais 2
Diversificação do Terciário	Metrópoles Globais Metrópoles Nacionais	Metrópoles Regionais	Centros Sub-regionais 2

(*) Critério aplicado para a hierarquização das Metrôpoles.

A classificação da rede urbana do Brasil (Cartograma 1) é composta de seis categorias espaciais, a saber:

- 1 *Metrôpoles globais, nacionais e regionais.*** Estes três estratos superiores da rede urbana são integrados por 13 centros urbanos, que, à exceção de Manaus, estão localizados em aglomerações urbanas, sendo que a maioria deles se desenvolveu a partir de um núcleo, uma capital de estado, exceto Campinas;
- 2 *Centros regionais.*** Este estrato intermediário da rede urbana abrange 16 centros urbanos; destes, 13 são centros de aglomerações urbanas não-metropolitanas e 3 não constituem aglomerações urbanas. A maioria das aglomerações urbanas nucleadas por centros regionais possui contigüidade espacial, formando um conjunto de cidades articuladas;
- 3 *Centros sub-regionais 1 e 2.*** Estes dois estratos da rede somam 82 centros urbanos, sendo que os CSR-1 representam 31 centros e os CSR-2 representam 51. Estes centros sub-regionais polarizam apenas os municípios de seu entorno, desempenhando o papel de centros locais.

Registra-se que, especialmente em regiões mais dinâmicas economicamente e com maior número de centros urbanos, as relações socioeconômicas de subordinação, ou de complementaridade, podem ocorrer segundo vários vetores, fazendo com que as articulações funcionais não se resumam às relações entre o núcleo principal e a periferia, mas também ocorram entre centros urbanos de aglomerações distintas. O exemplo mais evidente desta situação é a relação da metrópole de São Paulo com as demais metrôpoles nacionais, bem como com centros urbanos situados num raio de 150 Km de

distância.

Com efeito, os centros urbanos, conforme os vários papéis que desempenham, participam de diferentes processos de articulação ou redes, nacionais e internacionais. Assim sendo, a análise dos processos espaciais urbanos presentes em cada região deve ser cuidadosa, considerando os fatores socioeconômicos que os estruturam.

Por outro lado, é importante ressaltar que a classificação da rede urbana do Brasil, aqui apresentada, não inclui os centros urbanos com menos de 100 mil habitantes, os quais, de todo modo, foram considerados nas análises dos estudos regionais, previamente realizados.

Na classificação da rede urbana do Brasil, o conjunto das aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas e dos principais centros urbanos brasileiros que não constituem aglomerações urbanas compreende 111 centros urbanos e 440 municípios, e reúne mais da metade da população brasileira (cerca de 56%, de acordo com os dados da Contagem Populacional de 1996).

As 2 *metrópoles globais*, Rio de Janeiro e São Paulo, abrangem 17,3% da população total do país, distribuída por 60 municípios. Nas 7 *metrópoles nacionais* reside 13% do total da população brasileira, em 113 municípios. As 4 *metrópoles regionais* abrigam 4,7% da população total em 28 municípios. Os 16 *centros regionais* abarcam 7,7% da população total em 72 municípios. Nos 31 *centros sub-regionais 1* reside 7,2% da população brasileira em 85 municípios, e, finalmente, 5,7% do total da população reside nos 51 *centros sub-regionais 2* em 82 municípios. A distribuição espacial dos 111 principais centros urbanos brasileiros (Quadros 3 e 4) mostra que existe uma concentração em duas das cinco grandes regiões brasileiras (Sudeste, 39,6%, e Nordeste, 23,4%). No Sul estão concentrados 18,9% dos centros urbanos brasileiros; no Norte, 10,8%, e no Centro-Oeste, 7,2%.

Chama atenção o fato de que boa parte das aglomerações urbanas situa-se no entorno da metrópole paulista e ao longo de dois eixos viários principais, a partir da capital, quais sejam: o eixo formado pelas rodovias Carvalho Pinto/Presidente Dutra, que liga São Paulo ao Vale do Paraíba e ao Rio de Janeiro, e o eixo Anhangüera/Bandeirantes, em direção a Campinas, indo até Ribeirão Preto.

A distribuição dos centros urbanos segundo as macrorregiões é a seguinte: na Macrorregião Sudeste encontram-se as metrópoles globais São Paulo e Rio de Janeiro. As sete metrópoles nacionais estão assim distribuídas: duas na Região Sul (Curitiba e Porto Alegre), uma na Região Sudeste (Belo Horizonte), três na Região Nordeste (Fortaleza, Recife e Salvador), uma na Região Centro-Oeste (Goiânia) e duas na Região Norte (Manaus e Belém).

QUADRO 3 - Rede Urbana do Brasil - Regiões e Estados

	Brasil - Regiões e Estados					as	il
	Classificação da Rede	Urbana		Metrópoles	Metrópoles		
Metrópoles	Re	gi	ori	ais			

Região Norte	-	-	2	2	3	5	12	10,81
Rondônia	-	-	-	1	-	1	2	1,80
Acre	-	-	-	1	-	-	1	0,90
Amazonas	-	-	1	-	-	-	1	0,90
Roraima	-	-	-	-	1	-	1	0,90
Pará	-	-	1	-	-	3	4	3,60
Amapá	-	-	-	-	1	-	1	0,90
Tocantins	-	-	-	-	1	1	2	1,80
Região Nordeste	-	3	-	6	8	9	26	23,42
Maranhão	-	-	-	1	1	1	3	2,70
Piauí	-	-	-	1	-	1	2	1,80
Ceará	-	1	-	-	1	1	3	2,70
Rio Grande do Norte	-	-	-	1	-	1	2	1,80
Paraíba	-	-	-	1	1	-	2	1,80
Pernambuco	-	1	-	-	2*	1	2	1,80
Alagoas	-	-	-	1	-	1	2	1,80
Sergipe	-	-	-	1	-	-	1	0,90
Bahia	-	1	-	-	3	3	7	6,31
Região Sudeste	2	1	1	4	12	24	44	39,64
Minas Gerais	-	1	-	-	3	9	13	11,71
Espírito Santo	-	-	-	1	-	2	3	2,70
Rio de Janeiro	1	-	-	-	2	2	5	4,50
São Paulo	1	-	1	3	7	11	23	20,72
Região Sul	-	2	-	2	6	11	21	18,92
Paraná	-	1	-	1	2	4	8	7,21
Santa Catarina	-	-	-	1	2	4	7	6,31
Rio Grande do Sul	-	1	-	-	2	3	6	5,41
Região Centro Oeste	-	1	1	2	2	2	8	7,21
Mato Grosso do Sul	-	-	-	1	1	-	2	1,80
Mato Grosso	-	-	-	1	-	1	2	1,80
Goiás	-	-	1	-	1	1	3	2,70
Distrito Federal	-	1	-	-	-	-	1	0,90

FONTE: Elaboração IPEA/NESUR/IBGE, 1999

*O Centro Sub-Regional 1 Petrolina(PE)/Juazeiro(BA) foi considerado em Pernambuco.

*O Centro Sub-Regional 1 Petrolina(PE)/Juazeiro(BA) foi considerado em Pernambuco.

(-) fenômeno inexistente.

Os 16 centros regionais distribuem-se da seguinte forma: dois no Norte (Rio Branco e Porto Velho); dois no Sul (Londrina e Florianópolis); dois no Centro-Oeste (Campo Grande e Cuiabá); quatro no Sudeste (Vitória, Ribeirão Preto; São José dos Campos e Santos); e, finalmente, seis no Nordeste (Aracaju, João Pessoa, Teresina, Maceió, Natal e São Luís).

Os demais centros sub-regionais (82) têm a seguinte distribuição: 8 no Norte; 17 no Nordeste; 36 no Sudeste; 17 no Sul; e 4 no Centro-Oeste.

QUADRO 4 - Rede Urbana do Brasil - Formas Espaciais

ordeste; 36 no Su

	ro	-O	es	te
Q				
-				
ana do	Br	sil	-	For
spaciais □□	or	d	ste	; 3
Sudeste;	1	7	no	S
e 4 n	o	C	nt	ro
te. QU	A	R	4	-
e Urbana	d	o	B	as
Form	as	E	sp	ac
□□	rd	e	te	; S
o Sudeste;	1	7	no	S
e 4 no Centro-Oe	st	e.		QU
4 - Rede	U	b	n	d
asil -	F	o	m	s
ciais	□	S	or	de
36 no Sudeste	o	es	l;	e
; 17 n	-O		te	.
o Centro	ed	e U	rb	an
UADRO 4 - R	-	F	rm	as
Brasil	S	N	rd	es
aciais □□	C	de	st	e;
36 no	R	ntr	o-O	est
no Sul; e 4 no	s	d	Ur	ba
QUADRO 4 -	a	E	p	ci
Brasil - Forma	n	o	S	de
□	; Q	e 4	n	o C
17 no Sul	a	UA	RO	4 -
o-Oeste.	s	d	B	ra
e Urban	a	s	□	o
- Formas Espaci	; .	17	n	U
ste; 36 no Sudes	B	a	il	-
e 4 no Centro	s	□		or
-Oeste	no	S	ud	es
4 - Rede Urbana	C	e	tr	o-
do				
mas Espaciai				
e; 36				
17 no Sul; e 4 no				

ste. **QUADRO 4 - Rede Urbana do Brasil - Formas Espaciais**□□
 nro-Oeste.

QUADRO 4 - Rede Urbana do Brasil - Formas Espaciais

QUADRO 4 - Rede Urbana do Brasil - Formas Espaciais□□
 17 no Sul; e 4 no Centro-Oeste. **QUADRO 4 - Rede Urbana do Brasil - Formas Espaciais**□□
QUADRO 4 - Rede Urbana do Brasil - Formas Espaciais□□
 te; 17 no Sul; e 4 no Centro-Oeste. **QUADRO 4 - Rede Urbana do Brasil - Formas Espaciais**□□
 . **QUADRO 4 - Rede Urbana do Brasil - Formas Espaciais**□□
 Sudeste; 17 no Sul; e 4 no Centro-Oeste. **QUADRO 4 - Rede Urbana do Brasil - Formas Espaciais**□□
 tro-Oeste. **QUADRO 4 - Rede Urbana do Brasil - Formas Espaciais**□□

Desse modo, foram definidas três grandes estruturas urbanas articuladas e diferenciadas: o Centro-Sul, o Nordeste e o Centro-Norte, compostas pelos seguintes sistemas urbanos (Cartograma 2):

- 1 Centro-Sul (cinco): Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte;
- 2 Nordeste (quatro): Salvador, Recife, Fortaleza e Meio Norte;
- 3 Centro-Norte (três): Norte, Cuiabá e Brasília-Goiânia.

O Centro-Sul compreende os sistemas urbano-regionais de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, os quais caracterizam-se pela concentração de sua população em cidades, refletindo elevados índices de urbanização e de metropolização. A densa rede de cidades que recobre seu território é responsável pela projeção de sua influência em âmbito nacional e supranacional, avançando no processo de integração sul-americana.

O Centro-Sul corresponde ao cinturão urbano-industrial do território nacional e seus prolongamentos. É onde situam-se as duas metrópoles globais (São Paulo e Rio de Janeiro) e toda constelação de metrópoles consolidadas, como Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, e de metrópoles emergentes, como Florianópolis, Maringá, Londrina, Baixada Santista, Campinas e Vitória, que funcionam como centros de conexão do mercado doméstico aos circuitos internacionais da economia mundial. Seu potencial de desenvolvimento é elevado, devido a dois processos básicos: continuidade do processo de metropolização nas metrópoles emergentes; e crescimento urbano das cidades de porte médio.

Embora estruturados a partir de metrópoles globais, os sistemas urbanos de São Paulo e Rio de Janeiro possuem diferenças marcantes tanto no que se refere a sua configuração quanto a seus aspectos dinâmicos. A rede urbana paulista é núcleo denso desse sistema, cujas ramificações se estendem além das fronteiras estaduais, incorporando o subsistema urbano-regional de Campo-Grande (MS) e projetando sua influência sobre o Triângulo Mineiro e o sul de Minas Gerais, onde disputa território com a área polarizada por Belo Horizonte. São Paulo apresenta uma rede de cidades com alta densidade, topologia diferenciada e uma estrutura hierárquica consolidada.

Por outro lado, o sistema urbano do Rio de Janeiro é marcadamente litorâneo e manifesta uma projeção espacial que reflete o dinamismo do passado, e não tendências expansivas atuais, projetando sua influência, grosso modo, sobre sua antiga região mercantil — a Zona da Mata mineira e o sul do Estado do Espírito Santo. O Rio de Janeiro não conseguiu consolidar uma rede hierarquizada em sua área de influência, apresentando uma elevada *macrocefalia urbana*, que restringe a propagação das inovações sobre o território por ele polarizado.

A estrutura urbana do Nordeste é formada pelos sistemas urbano-regionais de Salvador, Recife, Fortaleza e Meio-Norte, cujo processo de transição para uma economia urbano-industrial ainda está se completando, com verdadeiras *bacias urbanas* ainda em processo de consolidação, a partir de suas relações com outros sistemas urbanos e com o exterior.

Este processo se manifesta no expressivo contingente de população ainda

residindo em núcleos rurais de pequenas dimensões; em elevadas taxas de incremento da população urbana; e, particularmente, no caso de Fortaleza, em significativo indicador de primazia urbana.

Os quatro sistemas urbano-regionais que compõem esta estrutura possuem características que os diferenciam. Recife possui a configuração mais densa e consolidada do Nordeste, contando com as regiões de influência de Recife, Caruaru, Campina Grande e João Pessoa, bem como com os centros regionais de Natal e Maceió. Assim, a metrópole pernambucana organiza o território de todo o saliente nordestino.

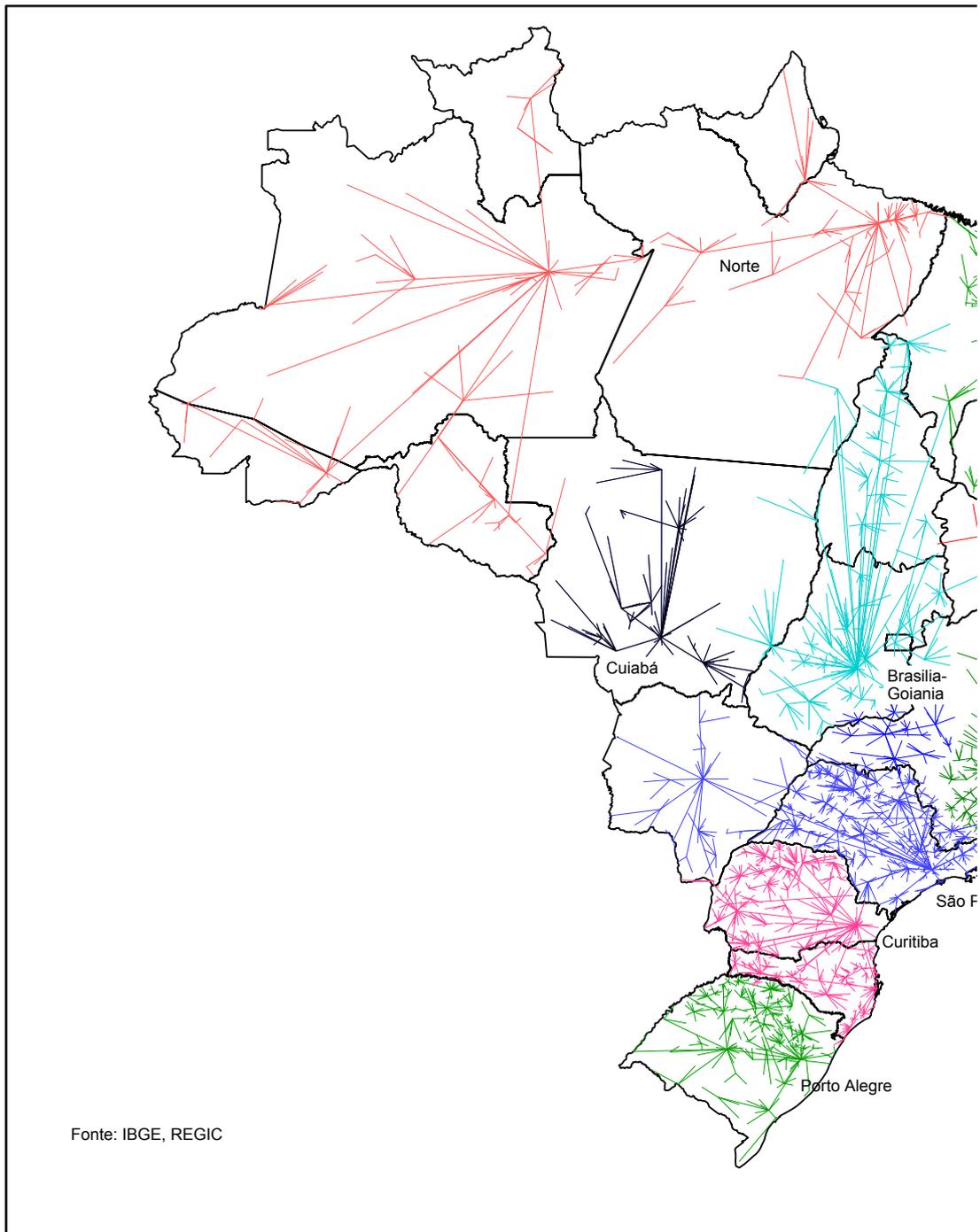
Salvador apresenta uma rede menos densa e marcadamente orientada para o litoral, com o centro regional de Aracaju, e destacando-se, por sua importância na estruturação do sistema urbano, os centros sub-regionais de Feira de Santana, Vitória da Conquista e, por seu papel no Além São Francisco, Barreiras.

Fortaleza apresenta as mais altas taxas de crescimento urbano do Nordeste, bem como a mais elevada primazia urbana, evidenciando o caráter ainda incompleto da urbanização deste sistema urbano do Nordeste Setentrional. Com tendências semelhantes, no que diz respeito ao ritmo de crescimento urbano, o sistema do Meio-Norte, formado pelos centros regionais de São Luís e Teresina, ainda encontra-se pouco diferenciado e muito instável, sujeito a bruscas mudanças em função de suas relações com os demais sistemas urbanos, tanto do Nordeste, como do Centro-Norte.

A estrutura urbana do Nordeste apresenta crescimento de pequenos núcleos rurais, forte migração campo—cidade, elevada primazia e uma topologia pouco estruturada. Esta situação é característica importante de tal estrutura urbana, em que as marcas do passado ainda constituem lastros que dificultam o avanço de relações de produção modernas. Esta situação é flagrante quando se consideram os indicadores sociais de renda, alfabetização e acesso aos serviços urbanos, que se apresentam como os mais críticos de toda a rede urbana nacional.

A terceira estrutura urbana, denominada de Centro-Norte, compreende os sistemas urbano-regionais de Brasília-Goiânia, Cuiabá e do Norte, onde o processo de urbanização está se acelerando nas últimas décadas e a cidade desempenha um papel fundamental na abertura de novas áreas à exploração econômica. Destaca-se por seu dinamismo e pela emergência de novos centros em distintos níveis da hierarquia urbana.

Ressalte-se que, do ponto de vista da configuração espacial, integram os sistemas urbanos do Centro-Norte aquelas regiões de influência de cidades cujo nível mais elevado da hierarquia é ocupado por São Paulo, como é o caso das regiões de influência das cidades de Manaus e Belém, que podem ser classificadas como redes emergentes e não-consolidadas, bem como das redes de influência das cidades de Goiânia e Brasília, que configuram uma forma especial distinta, em que está presente uma cidade do nível mais alto de polarização, como é o caso de Goiânia, relativamente próxima de uma região metropolitana cujo nível de polarização pode ser considerado médio, como é o caso de Brasília e seu entorno.



1. O Instituto e o planejamento metropolitano na GV

André T. Abe

3.1. Difusão de uma concepção: o planejamento integrado

Superando as etapas anteriores de intervenções físicas na cidade, até então restritas ao embelezamento e melhorias urbanas, o I Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado no Rio de Janeiro pelo IAB em 1963, ao constatar a extrapolação do âmbito simplesmente local dos problemas

urbanos e o papel das cidades no desenvolvimento regional, recomendou a criação de um conjunto de instrumentos institucionais capazes de promover uma coordenação para o desenvolvimento urbano, indicando a criação de uma Superintendência de Política Urbana (Supurb) e de um Conselho de Política Urbana (Copurb) “com o objetivo de propor e executar a ordenação do crescimento das cidades e metrópoles do País”.

Em resposta, praticamente, às proposições dos arquitetos brasileiros, verificou-se, através de decreto presidencial, no início de 1967, a transformação do SERFHAU na entidade nacional encarregada da elaboração e coordenação da Política Nacional no Campo do Planejamento Integrado, a nível local.

Difundia-se entre os técnicos a concepção de planejamento global, tanto que o I Congresso Nacional dos Arquitetos sobre Planejamento Físico, reunido em Curitiba em 1976,

... recomendava às autoridades governamentais a implantação de um processo de planejamento global, nos níveis nacional, regional, estadual e municipal. Como base para tal recomendação, propuseram a formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano, capaz de coordenar as ações setoriais privadas e governamentais, no âmbito urbano e metropolitano.

Nessa época intensificavam-se os estudos sobre a regionalização no Brasil, através do Conselho Nacional de Geografia, ligado ao IBGE, e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), iniciados a partir de reunião patrocinada pela Sudene, realizada em 1966, sobre pólos de desenvolvimento.

Estes e outros estudos resultaram numa reunião de dados, até então inédita, que possibilitaram a visão integral, fracionada e conjugada do país sob diversos aspectos, dando origem a dois trabalhos. O primeiro, divulgado em 1968, estabelecia divisão do Brasil em regiões homogêneas; o segundo, de 1972, criava regiões funcionais urbanas. Esses elementos subsidiaram também os estudos que permitiram adequar os critérios de identificação das Regiões Metropolitanas para a proposição do projeto que deu origem à Lei Complementar nº 14, em 1973.

Portanto, as propostas de modernização estrutural trazidas com a mudança de regime político em 1964 reforçaram institucionalmente as condições para a evolução das concepções de planejamento integrado como instrumento necessário à viabilização do desenvolvimento econômico, por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que criou o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal da Habitação e Urbanismo (Serfhau), para dar apoio a esse banco no encaminhamento da política urbana que orientaria os programas habitacionais.

Embora a lei que estabeleceu as regiões metropolitanas do país segundo os critérios oficialmente adotados não tenha incluído Vitória entre elas, na elaboração do plano da Capital se fazia necessária, sob a ótica da política urbana então vigente, a colocação do caráter regional do processo de aglomeração que ali se estabelecia.

No Espírito Santo a pesquisa sobre o espaço urbano começa então a ser alvo de interesse como necessária à formulação de Planos de desenvolvimento urbano, sendo o governo estadual, através de suas secretarias e órgãos de administração indireta, o responsável pela maioria das pesquisas elaboradas no Estado.

De acordo com as diretrizes da Política Nacional de Planejamento Integrado coordenada pelo Serfhau e com o trabalho de regionalização realizado pelo Conselho Nacional de Geografia, foi criada, pelo convênio aprovado nas Câmaras Municipais dos cinco municípios da microrregião, a Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (Copi), instalada em 31 de janeiro de 1968 e regulamentada em março de 1969.

Formada por profissionais de diversas áreas, tinha como objetivo *... a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado para a Região Homogênea nº 75.1, também denominada Grande Vitória, dadas as suas características semelhantes às regiões metropolitanas. Objetivava ainda a orientação das municipalidades abrangidas pelo Plano, durante sua implantação; a divulgação de técnicas de planejamento local integrado e a formação de pessoal especializado.*

A Copi reuniu informações e realizou pesquisas na Grande Vitória, elaborando a partir daí um estudo preliminar do Plano, no qual procurou mostrar a abrangência plurimunicipal das questões, viabilizando a obtenção do financiamento de estudos para identificação dos problemas prioritários da região com recursos do Fundo de Financiamento de Planos Integrados (Fiplan), gerido pelo Serfhau.

Assim, a COPI pode ser considerada o primeiro elemento do processo de planejamento urbano da Grande Vitória, tendo em vista principalmente os seguintes aspectos:

- as características que nortearam seu surgimento - ocorrido a partir da decisão do poder público local dos cinco municípios da Grande Vitória, envolvendo o desenvolvimento social de uma determinada região do Estado e interesses comuns àqueles municípios;
- a concepção de sua linha de atuação - pautada no planejamento integrado difundido pela política nacional e
- o desdobramento de ações, a partir dela desencadeadas - caracterizando a continuidade do processo de planejamento.

Dentre as instituições que viriam a ser criadas na reestruturação institucional destinada a reforçar o processo de modernização da administração (à qual se somariam as secretarias de Planejamento e de Indústria e Comércio, o banco estadual e o de desenvolvimento, a fundação dedicada às pesquisas, etc.), o Governo do Estado criou, pela Lei nº 2.438/69, a Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano Sociedade Anônima (Comdusa), empresa de economia mista de fins direcionados à área de urbanismo e urbanização. Dentre alguns objetivos genéricos, tais como o de fornecer subsídios à elaboração de legislações urbanísticas e a outros programas específicos, como o de realização de projetos urbanísticos de áreas aterradas sobre o mar, tinha o Órgão a atribuição de “realizar estudos e pesquisas necessárias à elaboração e execução de um plano diretor da área da Grande Vitória”.

As atribuições genéricas foram depois transferidas a outros órgãos posteriormente criados; enquanto empresa, a Comdusa veio realizar os aterros e obras de urbanização da Ilha do Príncipe e da Enseada do Suá (Vitória), o loteamento Praia do Sol em Setiba (Guarapari) e a operação do Sistema Aquaviário Urbano na baía de Vitória e do Terminal Rodoviário

Metropolitano de Vitória. Quanto a suas atribuições iniciais, chegou a realizar algumas pesquisas, tendo como contratante o consórcio Maurício Roberto Arquitetos/Planorte, do Rio de Janeiro, em 1970, para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Microrregião de Vitória (PDI-GV).

Os elementos necessários: a região, o plano e o conselho

3.2. O Plano de Desenvolvimento Integrado da Microrregião de Vitória

O PDI/GV foi o único plano com abordagem para todo o território da região metropolitana em caráter integral, enquadrando-se rigorosamente na concepção metodológica difundida pelo Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento Local Integrado. Teve o seu *Termo de Referência* entregue em 1971 e era constituído pelo estudo preliminar, o roteiro para a elaboração do Plano, um levantamento documental prévio e um esquema para a implantação do cadastro técnico-imobiliário microrregional, que objetivava obter cartografia, ampliar a receita dos municípios e dotá-los de recursos adicionais que lhes possibilitassem participar da contrapartida da elaboração do Plano.

A edição final desse trabalho foi divulgada em 1973, sendo composta por um volume denominado *Caracterização* e outro, com propostas, intitulado *Plano e Programação*.

Em síntese, o plano propunha-se a promover a coesão dos vários projetos setoriais em andamento, tais como a ampliação do complexo portuário, a instalação de um distrito industrial, o abastecimento de água e saneamento, a urbanização de áreas conquistadas ao mar e outros que propiciassem um instrumental de planejamento e ordenação indispensáveis a um desenvolvimento harmonioso.

O volume *Caracterização* abrangeu aspectos geográficos, demográficos, econômicos, sociais, administrativos e urbanísticos. Em alguns destes aspectos estendeu a área de estudo ao âmbito regional e até mais amplo, como ocorreu na análise da área de influência do equipamento portuário. Seu ponto forte foi a caracterização urbanística que, para dar suporte às proposições, como vimos anteriormente, analisou a aglomeração da Grande Vitória segundo oito setores urbanos conurbados e três periféricos isolados. Analisou-a, também, segundo a ótica dos subsistemas habitacional, viário, infra-estrutural, de serviços públicos, recreação, cultura e lazer. Avaliou ainda o desempenho financeiro estadual, microrregional e municipal das prefeituras da microrregião, para verificar a capacidade de investimentos no programa de desenvolvimento metropolitano.

... Nesse sentido, o PDI apresenta características do planejamento racionalista ou compreensivo, evidenciadas através do extenso diagnóstico, da postura eminentemente técnica adotada e da abrangência presente na diversidade de setores tratados e de escalas urbanas...

As proposições tinham como fundamentação os condicionantes históricos, culturais e políticos, e o plano, embora contemplasse também diretrizes para os campos econômico, social, infra-estrutural, institucional, administrativo e financeiro, tinha no campo urbanístico o seu aspecto de maior ênfase. Procurou uma organização territorial que levasse em consideração os

recursos e as tendências naturais detectadas, às quais, para evitar o crescimento contínuo e monocêntrico da mancha urbana, contrapôs o conceito de *cidade polinucleada*, na qual se configurariam Unidades Urbanas semi-autônomas apoiadas por Centros de Animação que se articulariam, física e funcionalmente, entre si e com o Centro Metropolitano.

“... foi então o primeiro plano a estabelecer uma estratégia de expansão para a micro-região; utilizando-se do conceito de polinucleação visava estabelecer gradativo controle de densidade e distribuir a ocupação e desenvolvimento de modo mais equilibrado nos municípios da GV, revertendo a excessiva centralização e a expansão da mancha urbana a partir da capital do Estado, núcleo do aglomerado urbano.”

Essas unidades urbanas, “urbanisticamente delimitadas, no interior das quais a população encontraria resposta adequada às necessidades de moradia, lazer e recreação, trabalho, abastecimento, educação e cultura, circulação, etc.”, tiveram suas densidades otimizadas, tendo sido previstos equipamentos urbanos, de serviços e infra-estrutura adequados à população, *“admitindo-se contudo a especialização e a complementaridade dos equipamento entre elas...”*

Como referência espacial, cada unidade urbana disporia de um Centro de Animação, no qual se concentrariam os empregos e os equipamentos principais de serviços, comércio e lazer. Seriam dotados de identidade e caráter bastante forte no que se refere à imagem urbana, que se buscava mediante adequado zoneamento de uso e ocupação do solo, dimensionamento dos equipamentos e preservação dos valores paisagísticos, arquitetônicos e culturais locais.

Apesar da coerência teórico-conceitual e técnica na preparação, assim como do conteúdo e da riqueza de detalhes presentes no Plano, o longo tempo despendido na sua elaboração comprometeu-lhe os resultados, visto que na época estavam sendo realizadas gestões para viabilizar os chamados “grandes projetos”, constituídos de grandes plantas industriais nos setores portuário, mineral, siderúrgico e de celulose, cujos impactos sobre a economia trariam consideráveis desdobramentos sobre o desenvolvimento urbano da microrregião.

“Ainda assim, o PDI constituiu-se em elemento de fundamental importância para o processo de planejamento urbano da Grande Vitória, destacando-se o levantamento de informações sobre a realidade da micro-região e o caráter teórico-conceitual que norteou suas proposições, ambos adotados como base em diversos planos que o sucederam.”

3.3. Programa de Reaparelhamento Estrutural da Grande Vitória (PRE)

No âmbito de suas atribuições de dar condições infra-estruturais ao desenvolvimento estadual, particularmente para dar suporte aos grandes investimentos que se anunciavam, o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) procurava avaliar os novos cenários com a inserção desses Grandes Projetos, para adequar seus planos de ação às demandas emergentes. Foi constituído então um grupo de trabalho para essa reflexão, que deu origem, em 1974, ao conjunto de documentos que constituíram o

Programa de Reparcelamento Estrutural da Grande Vitória (PRE).

Este trabalho contém um completo levantamento e a avaliação dos grandes projetos que estavam sendo cogitados para o Estado, assim como da infraestrutura econômica, social, físico-territorial e cultural existente, procurando, a partir daí, dimensionar a população, a renda e as necessidades urbanas de suporte de equilíbrio à nova escala a ser atingida pela Microrregião, assim como as prioridades e os investimentos necessários.

Sob o aspecto físico-territorial urbano, coerentemente adotou os conceitos e as prioridades do PDI, de evitar o esperado crescimento urbano dependente apenas do limitado centro histórico, distribuindo-o organicamente, a partir da estruturação de unidades urbanas semi-autônomas apoiadas em centros de animação, de modo que a Aglomeração Urbana da Grande Vitória viesse a assumir a forma polinucleada hierarquizada. Esse referencial orientaria as políticas públicas de reparcelamento estrutural urbano destinadas a absorver o desenvolvimento da cidade.

Embora admirável pela profundidade da abordagem, chegando mesmo a quantificações das propostas, o PRE limitou-se a um conjunto de “papers” de reflexão que teve circulação restrita ao âmbito técnico do Banes e só veio a integralizar-se quando foi montado e encadernado quase 10 anos depois, enquanto acervo da biblioteca do Instituto Jones dos Santos Neves.

3.4. O Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória (PEE)

Sentindo que a estrutura administrativa não possibilitava mais o acompanhamento, a correlação, a gestão e a previsão dos eventos que se sucediam e se superpunham, o Governo do Estado encaminhou projeto de lei, aprovado sob o nº 3.043, em dezembro de 1975, criando, dentre outras iniciativas, a Secretaria Estadual de Planejamento e, vinculada a ela, a Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN), tendo como atribuições a realização de estudos, planos e projetos integrais e setoriais e o encaminhamento de políticas urbanas e regionais, além da formação de recursos humanos técnicos.

Na FJSN, que iniciou suas atividades em meados de 1976, foi formada uma equipe interdisciplinar encarregada de operacionalizar as proposições do PDI e do PRE. Foi elaborado, então, o trabalho que ficou conhecido como Plano de Estruturação do Espaço (PEE), que se propunha a “tratar da delicada e complexa tarefa de organização do espaço territorial da Grande Vitória”, antecipar e prevenir eventos e tornar-se o “embrião” de “um processo dinâmico de planejamento”, que teria como desdobramentos a conciliação dos interesses diversos, a elaboração de planos diretores municipais articulados com o plano maior e a indicação de algumas variáveis que deveriam ser objeto de pesquisa e aprofundamento.

Adotou, como marcos de referência de suas preocupações (cuja ordem de grandeza prenunciava um quadro futuro muito alterado): o sítio, em sua forma natural e construída; a população, que passava naquele momento por intensas modificações na composição, juntamente com as tendências

demográficas futuras; e ainda as atividades econômicas estabelecidas, assim como aquelas cogitadas.

Levando em consideração a condição de centro de polarização de segundo nível, classificado pelo IBGE na época em 12º lugar no sistema urbano nacional e 4º no do Sudeste, a equipe da FJSN concluiu que a simples dimensão demográfica não explicava a importância da aglomeração, a qual, naquele momento, já apresentava sinais de saturação funcional, o que tornava essencial a ação planejadora e medidas de orientação quanto ao uso do solo.

Essa orientação apoiava-se numa concepção do planejamento urbano que antecipava metodologias posteriores de cenarização, ao avaliar o “espontâneo” e o “ideal” para buscar o caminho do “factível”, “considerando todo o espaço como um contínuo estreitamente articulado de unidades urbano-socioeconômicas cujos limites não coincidem, necessariamente, com os municipais”. Explicitava, a partir daí, a opção dos planos anteriores com ênfase nas unidades urbanas apoiadas nos centros de animação e no sistema de transportes com potencial de articulação, adotando como princípios a desconcentração do crescimento, o adensamento da ocupação, a minimização das distâncias, a valorização da condição de localização marítima da aglomeração e a preservação dos elementos significativos, tanto os naturais quanto os construídos.

Como instrumentos de encaminhamento dessa política, foram adotadas recomendações de zoneamento de usos, modelos de assentamento, sistema de vias e de terminais de transporte coletivo e o conjunto de centros de animação. Para o acompanhamento institucional, propôs a criação de um Conselho de Prefeitos e “um sistema homogêneo para o planejamento urbano nos municípios pertencentes à Grande Vitória”.

Pode-se afirmar então que o PEE não apresentava originalidade em termos de concepção metodológica, ao adotar as formulações essenciais do PDI, tampouco no que se refere a proposições instrumentais, que são assemelhadas às adotadas pelas demais regiões metropolitanas e, talvez, por essas características, tivesse elevado nível de coerência no seu conjunto. Todavia, o fato de ter sido elaborado por elementos locais possibilitou a explicitação de diversos itens, como, por exemplo, uma classificação dos tipos de zonas de uso, de modelos de assentamento, de densidades e de classificação viária mais adequados à realidade da aglomeração, para orientar as prefeituras na elaboração dos planos municipais, ou então na indicação dos elementos paisagísticos, ambientais, hidrológicos, urbanísticos e arquitetônicos recomendados para a preservação. Finalmente, a existência de um mapa-síntese materializava e espacializava as proposições presentes no Plano.

Na avaliação das prioridades, foi eleito um rol de problemas emergentes a serem estudados em maior profundidade, que iriam orientar as ações da Fundação Jones dos Santos Neves nos anos seguintes, conforme se verá mais adiante: terminais aeroviário e rodoviário, estruturação do sistema de transportes coletivos urbanos rodoviário e aquaviário, sistema viário básico, patrimônio histórico, artístico e paisagístico, patrimônio ambiental (natural e

construído), coleta e disposição de resíduos sólidos, cadastros técnicos e fiscais, turismo, lazer e tratamento da orla marítima, apoio aos municípios na elaboração de legislações urbanísticas e na capacitação de recursos humanos e outros.

Trazia implícita uma estratégia de atuação na condução da questão metropolitana, que o utilizaria como semente de um processo de discussão, envolvimento e institucionalização gradual da gestão metropolitana, por meio dos diversos agentes e forças atuantes. Contudo, apesar de sintético (por não ter se alongado em extensos diagnósticos), cometeu o mesmo pecado dos planos anteriores, de permanecer como documento restrito a um grupo de técnicos, sem a devida divulgação. Somente três anos após a sua realização, o conteúdo do PEE veio a público, sendo veiculado como edição especial da Revista do Instituto Jones dos Santos Neves. Todavia, o momento oportuno então já havia passado; assim, sua publicação teve o caráter de mera documentação.

3.5. A Lei Estadual nº 3.176, de 1977

Atendendo à recomendação do PEE de dotar o planejamento metropolitano de instrumentos político-institucionais e financeiros adequados, foi aprovada em 1977 a Lei estadual nº 3.176, que estabeleceu a Microrregião da Grande Vitória como *região de desenvolvimento prioritário*, formada pelos municípios de Vitória, Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha. Para a integração desses municípios na busca de soluções dos problemas comuns e harmonização das ações, foi instituído o Conselho de Desenvolvimento da Grande Vitória (Codivit), de cuja composição, além do Governador do Estado, participavam três secretários de Estado, os cinco prefeitos municipais e o diretor superintendente da Fundação Jones dos Santos Neves, órgão que ficou designado para lhe dar suporte técnico e administrativo.

A lei que deu à Grande Vitória a condição de região prioritária de desenvolvimento, enumerava alguns dos serviços considerados de interesse comum, entre os quais, o planejamento integrado, o uso do solo, o saneamento, os transportes, os recursos hídricos, o patrimônio ambiental e o cultural. Trazia também as competências do Codivit, entre elas, as de promoção do planejamento para o desenvolvimento integrado; promoção, apreciação, coordenação e aprovação de estudos, planos e projetos de abrangência regional; apreciação de matérias de interesse comum; e aprovação da destinação dos recursos.

Estes seriam geridos através do Fundo de Desenvolvimento da Grande Vitória, cuja aplicação vinculava-se à participação dos municípios na execução de planejamento integrado e serviços comuns e teria como fontes de proventos as dotações orçamentárias, fração vinculada do Fundo de Participação Estadual, transferências, rendimentos e financiamentos de operações de repasse.

Contudo, embora fosse dotado dos institutos adequados, não se conseguiu na prática consolidar o processo de planejamento metropolitano. Assim como nas demais regiões metropolitanas do país, o conjunto dos instrumentos sofria de descompasso entre a abordagem técnico-jurídica e a prática

política: a composição do Conselho era muito centralizada, a conjuntura política na época era de postura municipalizante e a representação das demais prefeituras era oposicionista e, por isso, com a óbvia exceção do prefeito da Capital, que era nomeado. Como consequência, os governos seguintes evitaram essa via de encaminhamento das questões metropolitanas para poupar prováveis confrontos.

E qualquer tentativa de reunir os prefeitos em torno de alguma temática dificilmente seria bem sucedida, pois o nível de consciência destes no que se refere aos problemas comuns era muito tênue, e a opção de seduzi-los com oferta de verbas para execução de obras esbarrava com empecilhos de ordem política, já que o Governo estadual não desejava compartilhar com eles o mérito de tais obras. Algumas esporádicas reuniões chegaram a ocorrer a partir de 1984, para discutir tarifas de transporte coletivo da Grande Vitória. Todavia, tendo em vista o desgaste político implícito, posteriormente o Conselho Tarifário e a Câmara Setorial de Transportes estaduais seriam encarregados dessa incumbência.

3.6. O órgão de planejamento — metropolitano?

Conforme foi anteriormente citado, a Fundação Jones dos Santos Neves foi criada pela mesma lei (Lei estadual nº 3.043, de 31 de dezembro de 1975) que instituiu a Secretaria Estadual de Planejamento, no contexto do processo de modernização do Estado que caracterizou a década de 70. A Fundação iniciou suas atividades em agosto de 1976, após ter os seus objetivos especificados no Decreto estadual nº 831-N, de 7 de maio de 1976:

- 1 programação e implementação de pesquisas e estudos sócio-econômicos de apoio ao Governo Estadual na elaboração de seus programas de desenvolvimento;
- 2 *formulação de diagnósticos, realizar estudos e promover a elaboração de planos e programas de desenvolvimento urbano e regional;*
- 3 *manutenção de um sistema de informações sócio-econômicas na área de planejamento;*
- 4 *formar recursos humanos voltados para o estudo e a pesquisa aplicados à realidade capixaba.*

O regime fundacional lhe dava relativa autonomia financeira e administrativa, o que possibilitava ter política de pessoal própria e lhe garantia condições de agilidade para apoio operacional, contratação de consultorias, financiamento de estudos e publicações, dentre outras ações. Essa autonomia se reduziria, em 1981, quando foi transformada por decreto em instituto (*Instituto Jones dos Santos Neves — IJSN*), com a função de órgão de apoio ao Sistema Estadual de Planejamento; portanto, diretamente vinculado ao Governo do Estado.

Apesar de inicialmente dispor de reduzido quadro técnico, “tornou-se a instituição mais atuante na produção de estudos e planos relacionados ao desenvolvimento urbano da Grande Vitória”, realizando diversos trabalhos, pesquisas e estudos que teriam muitas repercussões e desdobramentos.

Por esse motivo pode-se realizar a avaliação do planejamento na Grande Vitória a partir do balanço da produção técnica daquele órgão ao longo do tempo, ao entendermos que esse conjunto equívale à própria história do planejamento metropolitano de Vitória, como reconhecia o então titular da Secretaria de Estado de Ações Estratégicas (sucessora da Secretaria Estadual de Planejamento):

“A história do desenvolvimento do Espírito Santo e da Região Metropolitana de Vitória, nas últimas duas décadas, confunde-se com a história do Instituto Jones dos Santos Neves.”

3.7. Os trabalhos pioneiros e a consolidação do órgão

A Fundação Jones dos Santos Neves buscava difundir a visão metropolitana, preparar a região para a necessária reestruturação devido ao advento dos investimentos resultantes dos *grande projetos* e seus reflexos, preparar as administrações e os recursos humanos para a nova realidade que se afigurava, antecipar os cenários decorrentes e suprir de informações os níveis técnicos e decisórios.

Sua atuação inicial no processo de planejamento pautou-se pelo já formulado Plano de Estruturação do Espaço (PEE), passando, posteriormente, à elaboração de estudos e planos complementares, de caráter setorial, regulamentar, local, temático ou operacional.

Diversos trabalhos tiveram cunho pioneiro e preliminar, estabelecendo marcos teóricos, metodologias, posturas, listagens e propostas sobre diversos temas ainda inéditos no estado. Do desdobramento desses trabalhos muitas das recomendações vieram a ser transformadas em projetos, nos encaminhamentos posteriores que tiveram. Neste grupo incluímos os que trataram do patrimônio histórico, arquitetônico e natural, lazer e recreação, identidade urbana, turismo e saneamento:

- 1 *Patrimônio Ambiental Urbano e Natural da Grande Vitória (1978)* - A partir de um conceito ampliado de Patrimônio, o trabalho relacionou, descreveu e justificou a indicação de ambientes urbanos, conjuntos de interesse ambiental, pontos de observação, paisagens e elementos naturais isolados considerados significativos, por município. A seguir, fez recomendações de ambientação, zoneamento, proteção e outras, destinadas a valorizar e a preservar os elementos.
- 2 *Patrimônio Histórico da Grande Vitória: edificações a preservar (1978)* - Complementando o documento anterior, mais amplo, este, de caráter específico, abordou os aspectos propriamente arquitetônicos. Os edifícios indicados em sua listagem foram posteriormente incorporados pelo Plano Diretor de Vitória, ou objeto de tombamentos, ora pelo Conselho Estadual, ora pelo Conselho Municipal, garantindo, assim, a sua preservação.
- 3 *Lazer na Grande Vitória (1978)* - Trazendo também um conceito mais ampliado de lazer e recreação, realizou-se neste trabalho um levantamento em que foram consideradas as formas já desfrutadas e os espaços já utilizados e ainda outros potenciais de lazer. Realizaram-se também estudos preliminares sugestivos de urbanização dessas áreas, utilizando-se de recursos de baixo custo, postura que veio a se difundir entre as prefeituras da Grande Vitória e

mesmo entre as do interior do estado.

- 4 *Projeto Capixaba - Comunicação Visual e Estética para a Grande Vitória* (1977) - Constatando a dificuldade de orientação e a falta de identidade dos bairros da Grande Vitória, uma equipe formada por antropólogo, etimologista e comunicador visual buscou criar imagens semióticas relacionando nomes e elementos locais empregados na sinalização e formação de imagens para utilização em sinalização turística.
- 5 *Prioridades para o Turismo no Espírito Santo* (1977) - Embora abrangesse todo o Estado, o estudo foi especialmente importante para a Grande Vitória. Incorporando diversos outros trabalhos sobre turismo e manifestações folclórico-culturais, ele recomendou medidas para a potencialização, divulgação, adoção de melhorias e exploração dessa atividade econômica.
- 6 *Aterro, Mangues e Mar* (1978) - A origem deste documento interno foi a noção de que os mangues, elementos constitutivos de ecossistemas energéticos riquíssimos, responsáveis pela alimentação e reprodução de grande parte da fauna marinha, vinham sendo invadidos, drenados, aterrados e utilizados como depósitos de resíduos sólidos diversos, com o agravante de que os aterros provocam modificações nas correntes marinhas com repercussões ecológicas diversas. O documento teve o mérito de levantar a preocupação para com a preservação dos mangues, mas as conclusões dependeriam de pesquisas mais prolongadas e aprofundadas, que exigiriam recursos que infelizmente não puderam ser obtidos.
- 7 *Projeto Análise Ambiental da Grande Vitória* (1978) - Considerando a característica de fragilidade do sítio sobre o qual se assenta e se expande a aglomeração, esse estudo visava distinguir as áreas *urbanizáveis* das *não-urbanizáveis*, tendo em conta os elementos naturais, a partir de uma análise ambiental cujas conclusões e recomendações seriam incorporadas às legislações municipais de uso do solo e de proteção ambiental da região. Sua condução originou a estruturação de um órgão estadual específico para questões ambientais, a Fundação Estadual do Meio Ambiente (Fema), em 1980, que em 1983 se transformaria no Departamento de Ações Ambientais (Daa/Sesa) e, em 1988, em Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (Seama). Na esteira das preocupações ambientais foram também criadas secretarias municipais, a exemplo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Vitória (Semam), em 1986, e organizadas diversas entidades, como a Associação Capixaba do Meio Ambiente (Acapema), em 1979, muitas das quais vieram a integrar o Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema), a partir de 1988, e diversos conselhos municipais de proteção ambiental, que foram posteriormente instituídos.
- 8 *Grande Vitória: Situação dos Esgotos na Microrregião* (1979) – Tendo como origem preocupação semelhante à anterior, ante a perspectiva de significativo crescimento populacional induzido pela implantação dos grandes projetos, o trabalho procurou realizar o diagnóstico e a avaliação preliminar do problema do saneamento, com a função de pleitear recursos para seu equacionamento.
- 9 *Estudo do Problema de Resíduos Sólidos na Grande Vitória* (1978) – Também teve origem na linha da preocupação ambiental, visto que os

municípios da microrregião lançavam os resíduos, a céu aberto e sem tratamento, em valas, em áreas marítimas e de mangue. Esse documento preliminar trazia diversas recomendações em abrangência metropolitana; todavia, naquela época não houve recursos para maior aprofundamento. O tema foi retomado em outras ocasiões; contudo, devido à própria conformação física da área metropolitana, as soluções de coleta e destinação do lixo continuaram restritas ao âmbito de cada município.

- 10 *Cadastro Metropolitano da Grande Vitória (1979)* - A exemplo de cidades como Brasília e Porto Alegre, Vitória tinha a pretensão de realizar um cadastro técnico metropolitano integrado com finalidades fiscais, técnicas e de planejamento, atendendo às prefeituras, às concessionárias de serviços de infra-estrutura e a órgãos de planejamento. Conseguiu-se, porém, realizar apenas o voo aerofotogramétrico, do qual algumas partes foram restituídas pela empresa de saneamento (Cesan). Atualmente, com a informatização, os órgãos públicos, as prefeituras e as concessionárias atuam de modo compartilhado, utilizando-se de software comum, a partir de convênio de reciprocidade.

Outros trabalhos foram realizados pela Fundação, de menor abrangências espacial ou temática, que tiveram importâncias diversas.

A Fundação Jones dos Santos Neves, enquanto órgão pioneiro na área de planejamento urbano e regional, procurava introduzir uma mudança na cultura das administrações públicas, incrementando uma visão mais modernizadora, oferecendo subsídios ao desenvolvimento de diversos temas de alcance metropolitano, através de estudos de alternativas e anteprojetos arquitetônicos, urbanísticos e de ambientação urbana. *Parque de Exposições Metropolitano de Camburi (1977)*, *Programa de Valorização da Orla de Jacaraípe (1977)*, *Remodelação da Praça Misael Pena (1979)*, *Paisagismo na Avenida Mascarenhas de Moraes (1980)*, e *Ambientação da Rua Duque de Caxias (1979)*, dentre outros, foram alguns dos trabalhos portadores daqueles objetivos, que favoreciam também a consolidação da instituição junto às administrações e à população.

Também nessa linha de intenções de assessoramento técnico-metodológico e subsídio informacional às políticas públicas, foram elaborados permanentemente termos de referência e estudos e realizadas pesquisas de diversas naturezas de alcance metropolitano. Como exemplos de trabalhos dessa categoria listamos alguns: *Intervenção integrada no Bairro Maria Ortiz (1978)*; *Estudos demográficos (1980 e 1985)*; *Diagnóstico de favelas (1979)*; *Áreas para projetos habitacionais (1980)*; *Dimensionamento e localização da rede escolar (1980 e 1993)*, *Modelo de recuperação de encostas (1981)*; *Uso do solo na Bacia do Rio Aribiri (1982)*; *Dimensionamento do déficit habitacional (1987)*; *Plano emergencial de habitação (1987)*; *Caracterização da situação habitacional (1987)*; *Localização de área industrial no município de Vila Velha (1990)*; *Cadastramento dos equipamentos sócio-comunitários (1991)*; *Mapeamento das comunidades GV (1992)*; *Abastecimento alimentar na GV (1993)*; *Regularização fundiária (1994)*, entre outros.

3.8. Planejamento metropolitano de transportes

Uma das áreas em que os trabalhos do Instituto Jones dos Santos Neves mais se efetivaram e na qual mais se avançou no trato da questão metropolitana da Grande Vitória foi a de transporte rodoviário urbano. O acelerado crescimento da Grande Vitória comprometia rapidamente os equipamentos viários e os sistemas de transporte coletivo, sendo que a abundância de recursos do Governo federal, devido a uma distorção na distribuição da carga tributária, fazia com que esse subsistema dispusesse de mais recursos para o planejamento.

Contemplou inicialmente algumas das recomendações dos planos pioneiros, como nos casos do sistema aquaviário e do terminal metropolitano, mas deixou de elaborar outras, como a hierarquização do sistema viário. Assumiu encaminhamento próprio nos momentos seguintes, ao realizar inicialmente um plano de ação imediata; a seguir, um plano de reformulação de todo o sistema de transporte coletivo, e, finalmente, o plano metropolitano de transportes e a concepção do órgão metropolitano de gestão de transporte coletivo.

Nesse percurso, que corresponde à realização do conjunto de trabalhos, os referenciais do Plano de Desenvolvimento Integrado e do Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória no princípio não se desvirtuaram, graças à integração de visão entre os técnicos de planejamento de transportes e os do urbano. Nos anos seguintes, a ampliação, as setorizações e as especializações dentro do próprio Instituto, em função do porte adquirido por seus projetos nas fases de detalhamento e execução, e também por sua posterior pulverização institucional, tiveram como uma das conseqüências a perda dos marcos conceituais iniciais, sem que se tivessem formulado novos modelos teóricos de balizamento de seus trabalhos, seguindo apenas as tendências que no momento se impunham.

A Aglomeração concentrava na ilha de Vitória o centro histórico e a maioria das atividades terciárias; contudo, boa parte da população residia no Continente Sul, com o qual se comunicava, atravessando a baía pela Florentino Avidos, estreita e congestionada ponte de treliça de ferro na qual o tráfego de veículos era compartilhado com o do trem de cargas portuárias. Assim, parecia viável resgatar e ampliar a utilização do canal como via de transporte urbano, implantando assim com baixo investimento um sistema de transporte urbano complementar ao rodoviário. Os estudos de viabilidade do aquaviário e a definição de seus percursos, seu dimensionamento e o projeto dos terminais foram realizados pela Fundação Jones dos Santos Neves; depois de implantado, o sistema foi operado pela Companhia de Desenvolvimento Urbano S.A. (Comdusa), tendo atingido relativo sucesso, principalmente depois que passou a ser integrado com as linhas de ônibus alimentadoras municipais.

A relação dos títulos dos trabalhos realizados pela Fundação sugere a trajetória percorrida pelo sistema de transporte de passageiros aquaviário urbano implantado em Vitória: *Grande Vitória: sistema de transporte aquaviário urbano* (1976); *Localização e dimensionamento* (1978); *Proposta de localização do terminal aquaviário Centro* (1978), *Estudo de ampliação*

(1980); *Ampliação e revitalização* (1981).

Contudo, fatores como baixa frequência, pouca flexibilidade, altos custos operacionais e sindicais e, principalmente, implantação da Terceira Ponte na entrada da baía de Vitória (que estabeleceu uma nova e rápida ligação com o Continente Sul) e a entrada em operação do Sistema Transcol, que mais adiante explicaremos, colocaram em desuso o sistema aquaviário, que passou a operar em regime deficitário e recentemente vinha representando presença insignificante no total de passageiros transportados.

Outro trabalho da área de transportes que veio dar bons resultados foi o documento *Grande Vitória: dimensionamento e localização do novo terminal rodoviário*. O antigo terminal, que havia funcionado como gare de bondes, localizava-se em área, com extensão inferior a um hectare, próxima do centro histórico; tal localização, apesar do congestionamento, era bastante funcional ao usuário. Em virtude de sua conformação física, a Grande Vitória se estende ao norte e ao sul, tendo no meio a ilha, cabendo portanto à área central o papel de articular a aglomeração. Por esse motivo, dentre as alternativas de localização (ao norte, ao sul ou a opção de construir um duplo terminal), o estudo mostrou ser mais viável a posição central. Assim, o Terminal Rodoviário Metropolitano, longe de seguir os padrões locais desse tipo de equipamento vigentes na época, veio a ser construído na ilha de Vitória, próximo ao centro, em área de aterro, pertencente ao Estado, junto à cabeceira da segunda ponte de ligação com o Continente Sul. Fez parte também deste processo de definição do novo terminal o trabalho de compatibilização viária urbana intitulado *Urbanização da Ilha do Príncipe - terminal de passageiros e acesso à Segunda Ponte*.

Quanto ao *terminal aeroviário*, prevendo problemas devido a sua localização na malha urbana de Vitória, o próprio Governo do Estado havia, em 1976, contratado a empresa de consultoria Hidroservice para um estudo destinado a projeção de demandas e avaliação de outras variáveis, reconhecendo, a partir desse trabalho, que a área da Ponta da Fruta, entre Vila Velha e Guarapari, ao sul da Aglomeração, era a alternativa mais indicada para a instalação do novo aeroporto. Contudo, nem mesmo medidas de declaração de utilidade pública chegaram a ser tomadas para viabilizá-lo. Os novos padrões de aeronaves, as sucessivas reformas e ampliações, a intenção de operação intermodal e a possibilidade técnica de deslocar os procedimentos de aproximação para o espaço sobre o mar com a construção de uma nova pista em outro ângulo de modo a reduzir os seus incômodos e riscos, levaram à decisão da permanência desse equipamento na área atual.

O primeiro trabalho induzido pelos órgãos federais de transportes foi o *Plano de Ação Imediata de Transportes e Trânsito (PAITT/PDTU)*, 1978, que partia do princípio, na época inovador, de que seria possível melhorar o desempenho do sistema de transportes da cidade mesmo sem a realização de grandes obras, apenas com pequenas intervenções, tais como a otimização do sistema semaforizado, as sinalizações horizontais e verticais, a regulamentação do estacionamento e a coibição de abusos. No caso de Vitória, por motivo da constatação de que havia interação entre os diversos problemas de transporte e o intercondicionamento das soluções, foi necessário realizar preliminar análise microrregionalizada, motivo pelo qual o

trabalho recebeu também a sigla PDTU (Plano Diretor de Transportes Urbanos).

Passou-se então a reivindicar recursos para a realização efetiva do PDTU e para a reformulação do sistema de transporte coletivo de passageiros, elaborando-se, em 1981, o primeiro *Termo de Referência do Transcol*. Constatava-se que as linhas de ônibus eram exploradas por uma empresa em cada município, exceto em Vitória, havendo uma linha para cada bairro, de forma que todos os ônibus da Grande Vitória se dirigiam para o centro metropolitano. Este, de disposição linear devido à topografia, dispunha, em seu ponto mais estreito, de apenas duas pistas com duas faixas de rolamento cada, por onde cada linha de ônibus passava duas vezes em cada viagem, por ter o ponto de retorno no lado oposto do Centro (ao sul as linhas dos bairros do norte, e ao norte as linhas dos bairros de sudeste e sudoeste). Assim, à medida que se expandia a aglomeração, crescendo a quantidade de bairros, ampliava-se o número de linhas de ônibus e, conseqüentemente, o congestionamento no Centro.

Para substituir esse sistema, que em toda a área metropolitana era radial-concêntrico, concebeu-se então o sistema tronco-alimentador, que foi adotado e implementado. Agora, as linhas periféricas, ao invés de dirigirem-se ao centro histórico, encaminham-se ao terminal do centro secundário, de onde saem ônibus de maior porte em direção aos demais terminais, utilizando-se dos corredores troncais. Nestes, conforme projetava o estudo, os coletivos trafegariam por faixas exclusivas e, futuramente, até por faixas com trilhos, utilizando-se de veículos especializados. Inicialmente, para realizar a conversão para tal sistema foram realizadas diversas pesquisas para dispor de todos os dados a fim de detalhar os projetos, estabelecer as estratégias e priorizar as ações; em seguida, para início das operações, foi necessário viabilizar os terminais, os corredores, a frota de ônibus troncais, o pessoal operador devidamente treinado, e outras pré-condições.

O projeto *Transporte Coletivo da Grande Vitória (Transcol)*, 1983-1986, objetivou a reestruturação física, operacional e institucional para a reformulação geral de todo o sistema de transporte na área metropolitana. Foi incluído no projeto Aglomerado Urbano da Grande Vitória (Aglurb/GV), por intermédio do programa Cidades de Porte Médio (CPM/BIRD) e viabilizado mediante a assinatura de convênio com a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) em 1984, que incluiu também a elaboração do Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU). Foi realizado por técnicos do IJSN, com participação das cinco prefeituras municipais da Grande Vitória, do Departamento Estadual de Trânsito (Detran/ES), do 17º Distrito Rodoviário Federal e do Departamento Nacional de Estrada de Rodagem (DNER/ES), além de consultoria e assessoramento técnico da EBTU. Essa participação conjunta concretizou a médio prazo nivelamento de conhecimentos e congregação das visões dos técnicos dos diversos órgãos quanto ao sistema de transportes previsto.

A etapa inicial consistiu no levantamento e domínio das variáveis que influiriam nas propostas; para isso, foram realizadas entrevistas domiciliares e pesquisas em catracas, visando obter informações socioeconômicas de diversos tipos sobre o perfil dos deslocamentos. Também foi encaminhada

uma lista de procedimentos destinados a orientar a realização de inventário e a facilitar o conhecimento do desempenho da malha viária; sistematizar a cartografia; efetuar contagens de tráfego e obter dados sobre os terminais de ônibus, o consumo de combustível, os ônibus noturnos, os ônibus fretados, o serviço de táxis, o sistema de cargas, o universo ciclístico e outros levantamentos.

Foram então avaliadas e correlacionadas a evolução da economia estadual e da economia regional e a da estrutura do espaço urbano microrregional, para a adoção de um modelo de uso do solo a ser referenciado. Os diagnósticos contemplaram o sistema de circulação viária, o Sistema de Transporte Público de Passageiros (STP), o sistema de transporte de carga, o sistema de transporte por táxis e o sistema de transporte por bicicletas.

As propostas dirigiram-se a cada um desses sistemas, especialmente o STP, para o qual, a partir da avaliação de alternativas, foi adotado o sistema tronco-alimentador, complementado com linhas diametrais e linhas diretas, em etapas de implantação de curto, médio e longo prazos.

O STP foi incluído no programa Aglomerações Urbanas (Aglurb), da EBTU e, para encaminhar sua implementação, foi institucionalmente criada, em 1984, uma unidade de gerência subordinada ao IJSN, a UG/Aglurb, encarregada da coordenação e implantação dos projetos. Para o gerenciamento do sistema, criou-se a Companhia Estadual de Transportes Urbanos da Grande Vitória (Ceturb/GV), que, atuando a partir de 1986, constituiu-se naquele que seria então o único órgão administrativo de âmbito metropolitano na Grande Vitória.

O Transcol foi implantado na sua primeira etapa, devidamente adequado às novas variáveis, como, por exemplo, à existência da Terceira Ponte, quando esta entrou em operação. Foram construídos cinco dos seis terminais previstos, as tarifas foram unificadas e as empresas passaram a operar em conjunto, em regime de contabilidade centralizada, utilizando suas frotas e ainda alguns veículos disponibilizados pelo Estado.

O objetivo de "... estimular, a longo prazo, a consolidação de centros de animação na Grande Vitória como forma de descongestionar o centro metropolitano, aumentar os níveis de arrecadação municipal e reduzir os custos e a extensão das viagens dos habitantes desses municípios", por meio do sistema de transportes, não foi todavia de todo atingido. Ao adotar-se o sistema confinado nos terminais de ônibus (acesso restrito e transbordo imediato nos limites do recinto) e definir a localização fora das áreas centrais, desprezou-se o potencial indutor desse equipamento quanto à geração e animação de atividades típicas de áreas de transbordo, a exemplo dos largos próximos às estações de trem.

Apenas no município da Serra, junto ao Terminal de Laranjeiras, foi realizada uma tentativa de resgate dessa qualidade, com a instalação, pela Prefeitura Municipal, do Shopping do Povo, ampla área coberta que abriga numerosos boxes de múltiplas atividades; contudo, devido à falta de embasamento conceitual na organização do espaço interno e ausência de integração física com o terminal, o empreendimento caiu no vazio.

3.9. Em prol de uma política urbana de uso do solo

Na linha de atuação no assessoramento aos municípios para consolidação do enfoque metropolitano, foram desenvolvidos diversos estudos e trabalhos de regulamentação urbanística, inicialmente sob a forma de modelos genéricos, como já fora feito pela Copi no Plano de Estruturação Espacial com modelos de zoneamento, que tiveram prosseguimento com a equipe da FJSN, através da proposta geral de Projeto de Lei de Parcelamento do Solo (1977). Esses estudos de normatização do parcelamento do solo viriam a ser incorporados um pouco depois à Lei estadual nº 3.384, de 1980, e ao Decreto nº 1519-N, de 1981, que a regulamentou, os quais complementavam em âmbito estadual a Lei federal nº 6.766, de 1979.

A preocupação com o crescimento do setor norte da aglomeração levou em 1977 ao encaminhamento, à Prefeitura Municipal da Serra, de sugestões de projeto de lei de perímetro urbano e projeto de lei de parcelamento do solo daquele município. Outro trabalho realizado pela FJSN dentro daquelas formulações do PDI, do PRE e do PEE referia-se ao Centro de Animação de Carapina. O PDI recomendava que fosse dada prioridade à política de criação de subcentros periféricos em áreas com tendência natural à centralidade, que apresentassem “condições de intensidade de vida urbana pré-existent”; todavia, a porção norte da aglomeração apresentava uma urbanização muito tênue e dispersa, justamente aquela que deveria abrigar as grandes plantas industriais e portuárias e na qual estava ocorrendo um grande crescimento demográfico. Na tentativa de induzir a reestruturação daquele espaço, foi selecionada uma área na qual foram previstos o sistema viário, o zoneamento e os equipamentos urbanos, de forma a incentivar a atração de atividades. Entretanto, apesar de ter sido aprovada a lei, a Prefeitura Municipal da Serra não aderiu à idéia, nenhuma obra foi construída, nem qualquer outro estímulo foi dado para atrair os investimentos. O único empreendimento ali instalado, um centro comercial, fracassou, impondo-se assim a realidade do mercado sobre a artificialidade das intenções.

Buscando dotar os municípios da Grande Vitória de seus respectivos planos diretores devidamente compatibilizados com o PEE, intensas tentativas foram realizadas nessa época. O plano do município da Capital iniciou-se já em 1977, a partir do documento *Procedimento metodológico de levantamento de dados visando a elaboração do PDU*. Em 1979 ficou pronta a *Minuta do Plano Diretor Urbano de Vitória*, que constava de três volumes: no primeiro, foram avaliadas as tendências metropolitanas e a inserção do município nesse contexto; no segundo foi analisado o município a partir de seus setores relativamente homogêneos; o terceiro consistia no projeto de lei, pelo qual eram estabelecidas zonas de uso e ocupação do solo urbano, normas urbanísticas para o parcelamento do solo, orientação para preservação de elementos naturais e construídos, procedimentos administrativos e a criação do Conselho Municipal do PDUV, cuja composição seria motivo de muita polêmica.

Contudo, a equipe técnica da Prefeitura Municipal de Vitória, que não participara da elaboração, colocou restrições ao projeto preliminar do PDU,

sendo criado então, para seu aperfeiçoamento, um grupo de trabalho formado por técnicos dos dois órgãos públicos e ainda das concessionárias de serviços de infra-estrutura. As entidades associativas e políticas, por sua vez, reivindicaram a oportunidade de conhecê-lo e a possibilidade de a ele serem incorporadas suas opiniões, o que levou à apresentação do plano em diversos bairros. Após esse longo processo, o Plano Diretor Urbano de Vitória foi finalmente aprovado pela Câmara Municipal, em fevereiro de 1984.

A Fundação Jones dos Santos Neves encaminhou em 1979 propostas preliminares de planos diretores também às prefeituras municipais de Vila Velha e Serra, chegando mesmo a promover neste último município, em 1980, o Seminário sobre desenvolvimento urbano da Serra, em conjunto com a Federação das Associações de Moradores; contudo, ante o clima de desconhecimento, desconfiança e indiferença, principalmente por parte dos legisladores municipais, passou a adotar a estratégia de aprovar apenas — em separado — os instrumentos que dariam suporte à política urbana. Assim, da mesma maneira que preparou a legislação sobre o perímetro urbano e o parcelamento do solo para a Serra, respectivamente em 1979 e 1980, elaborou também para Vila Velha projetos de leis para regulamentar aqueles itens, acrescentando ainda legislação referente à proteção ambiental e às posturas municipais.

Nos anos 80 iniciou-se no município de Cariacica um grande surto de crescimento, que levaria ao incremento de sua população, naquela década, em 45%. O Instituto Jones dos Santos Neves incluiu então o projeto *Política Urbana para o Município de Cariacica* entre aqueles que integraram o Programa Cidades de Porte Médio/Bird no Estado, com cujos recursos se iniciou o mais sistemático levantamento para um plano integrado jamais realizado para um município do Estado. Em 1982 e 1983 foram realizados levantamentos e elaborados estudos e documentos preliminares contemplando a organização socioeconômica, o meio ambiente, a cartografia, o mercado imobiliário, os loteamentos, a estrutura urbana e outros aspectos, tendo sido em seguida debatidos com a comunidade municipal. A partir dessas discussões, iniciou-se o processo de elaboração de anteprojetos de leis urbanísticas, mas o momento coincidiu com a realização das eleições no município. Tendo sido derrotado o grupo da situação, foi suspenso esse processo, paralizando-se assim o encaminhamento de um projeto que se mostrava bastante promissor.

A interrupção do planejamento por mudança de administração local ocorreu também no município da Serra, quando se tentou, em 1989, retomar a elaboração do plano municipal. Já em Vila Velha a legislação urbanística foi fortalecida, com a aprovação, em 1990, da lei de uso e ocupação do solo. Todavia, no momento de encaminhá-la não se deu o devido valor a seu significado enquanto peça de um PDU. Em Viana também adotou-se, em 1995, a estratégia de aprovar primeiramente e separadamente as legislações urbanísticas de caráter instrumental; o mesmo ocorrendo no município da Serra, em 1995, quando foram encaminhados em separado os projetos de lei de zoneamento e estruturação urbana resultantes de amplo processo de discussão, que viriam a ser aprovados no ano seguinte.

3.10. Intervenção integrada em áreas habitacionais de baixa renda

A concepção de Intervenção Integrada em áreas de disfunção habitacional que havia sido aplicada no projeto-piloto do bairro Maria Ortiz, situado sobre um aterro de lixo em área de mangue no distrito de Goiabeiras, em Vitória, pretendia o enfrentamento do problema habitacional no sentido amplo, incluindo, além da moradia, a posse da terra, a infra-estrutura básica, os equipamentos sociais, a recreação e o acesso à fonte de renda por parte do morador. Essa concepção se adequava à proposta do *Programa Cidades de Porte Médio - CPM/BIRD*, que foi lançado em 1979, com recursos do Governo federal, do Banco Mundial e dos poderes locais destinados a equipar, equilibrar e fortalecer cidades com importância regional, a fim de diminuir com sua atratividade a pressão migratória sobre as regiões metropolitanas brasileiras.

Foram selecionadas no subprograma Aglomerado Urbano de Vitória (AUV) quatro áreas de favelas nos municípios de Vitória, Vila Velha e Cariacica, situadas em morros e mangues, que abrigavam juntas aproximadamente 100 mil moradores, nas quais se aplicou aquele conceito de intervenção integrada em áreas de baixa renda. Foram contemplados no programa os levantamentos socioeconômicos e cadastrais, a regularização fundiária, o provimento de diversos itens de infra-estrutura, a instalação de equipamentos de educação, saúde, associativismo e lazer, a organização de programas de apoio e intermediação às atividades produtivas ou outras geradoras de renda à população local, a capacitação de recursos humanos e a modernização administrativa daqueles três municípios.

Além dessas intervenções em áreas de disfunções urbanas, considerou-se o desenvolvimento urbano como item importante para os objetivos do programa; por isso foram incluídos nessa categoria o *Aglurb (Transcol e PDTU)*, anteriormente citado, que se referia ao sistema de circulação e transporte coletivo; o *Plano Diretor de Cariacica*, município da Grande Vitória em crescimento acelerado e estrutura desordenada; e os *Estudos para Uso do Solo na Bacia do Rio Aribiri*, ampla e frágil área então em vias de ser ocupada, situada no interior da malha urbana do município de Vila Velha, de solo hidromórfico, cota muito baixa e sob influência da maré, sobre a qual se pretendia aprofundar conhecimentos destinados a subsidiar a regulamentação da ocupação e uso.

O convênio, no valor total de cerca de 40 milhões de dólares, foi assinado em 1981, tendo como signatários diferentes órgãos federais, estaduais e municipais de áreas diversas, autarquias e concessionárias de serviços públicos envolvidos na execução. Previa a criação de um fundo rotativo, que seria utilizado posteriormente em novas áreas de intervenção.

Problemas de coordenação, gerenciamento, desencontro entre órgãos públicos e, principalmente, falta ou irregularidade dos recursos das diversas fontes comprometeram a execução e a continuidade do Subprograma CPM/BIRD-AUV, cuja seqüência poderia ter contribuído de algum modo para diminuir uma das graves conseqüências do processo de metropolização, a acentuação das desigualdades, a exclusão social e a formação de bolsões de pobreza.

3.11. A entidade de planejamento: uma síntese.

Efetuar uma pesquisa para o resgate rigoroso da trajetória do planejamento do Instituto Jones dos Santos Neves não é tarefa fácil, porque nem sempre as datas constantes nos documentos correspondem às dos eventos, nem todos os trabalhos foram registrados em volumes ou documentos. Além disso, dos técnicos que deles participaram, poucos estão atualmente presentes, e aqueles que foram entrevistados não têm clara noção do conjunto da sucessão das ocorrências, o que motivou-me a inclusão deste resgate na minha tese “Grande Vitória: crescimento e metropolização”.

Quando os trabalhos são ordenados cronologicamente, percebem-se algumas fases de atuação, sendo todavia visível a ação simultânea do órgão em várias frentes. Tive oportunidade de integrar o quadro de técnicos do IJSN de 1977 a 1997 e, nesse período, presenciei a elaboração de trabalhos nas áreas de planejamento regional e urbano, desenvolvimento econômico, informações socioeconômicas, cartografia, documentação técnica, assistência a cidades do Interior, edição de livros e revistas, cursos de aperfeiçoamento técnico, dentre outros, ou deles participei. Se levarmos em conta o fato de ser reduzido o quadro técnico, julgo bastante produtivo o volume de trabalhos realizados, particularmente os relativos ao espaço da Grande Vitória.

No primeiro período de existência do órgão, que vai aproximadamente de 1976 a 1980, foram seguidas as sugestões contidas no PDI e no PEE, de realização de trabalhos cuja necessidade era mais sentida, como aqueles que se referiam ao terminal rodoviário, ao sistema de circulação regional e ao Centro de Animação de Carapina. Houve também estudos de caráter pioneiro, quase de conceituação e reflexão, sobre assuntos diversos, tais como legislação urbanística, patrimônio cultural, natural e construído, turismo, lazer e recreação, saneamento e outros. Foram produzidos, além disso, numerosos trabalhos de ambientação urbana, propostas preliminares e termos de referência para captação de recursos e também sobre temas específicos, como, por exemplo, parque metropolitano, acesso à Terceira Ponte, unificação metropolitana de tarifas de ônibus, cadastro técnico-imobiliário e outros.

Várias dessas propostas vieram a ser aprovadas e, no período seguinte, que vai até 1985, o esforço se deu na direção da sua viabilização, ou seja, da elaboração dos projetos e de sua execução ou aplicação. Alguns eram projetos ou programas de porte bastante grande ou de demorada execução, como, por exemplo, Cidades de Porte Médio (CPM/BIRD), Transporte Coletivo da Grande Vitória (Transcol) e Política de Ordenamento Urbano de Cariacica, os quais demandaram a ampliação do quadro técnico. A convivência e as trocas entre os técnicos, assim como a compatibilidade entre os subprojetos, que eram possíveis anteriormente devido ao pequeno porte do órgão e aos referenciais teóricos do PDI e do PEE, ficaram a partir de então comprometidas, não apenas em termos de interatividade, mas também de noção de conjuntura, no sentido de situarem-se espacial e cronologicamente no processo de planejamento e este, no processo político-

econômico em andamento.

Entre 1985 e 1990, a atuação se deu na implementação do Sistema de Transportes Coletivos da Grande Vitória (Transcol), mas conseguiu-se também aprovar leis urbanísticas nos municípios de Serra e Vila Velha. O enfoque sobre o físico-territorial urbano diminuiu, passando então a ênfase da atuação do órgão como um todo a se dar nos estudos e pesquisas econômicas e sociais.

Na década de 90 as atividades incidiram mais nas áreas de informações, estudos e pesquisas (econômicas, sociais, urbanísticas, políticas e culturais) e assessoramento técnico a entidades públicas estaduais e municipais, principalmente do Interior do Estado. Na Grande Vitória foram estudados os impactos do Corredor Centroleste sobre a Área Metropolitana e elaborada para esta região uma proposta de macrozoneamento ambiental; aprovaram-se leis urbanísticas para Viana e o Plano Diretor Urbano de Serra e está se finalizando o projeto Transcol II, que consiste na avaliação e atualização do sistema de transporte coletivo metropolitano. Contudo, para registrar no presente trabalho o feito mais significativo nesse período foi a aprovação da Lei Complementar estadual nº 58, em 1995, que institucionalizou a Região Metropolitana da Grande Vitória, de que trataremos mais adiante.

Em linhas gerais, o planejamento metropolitano, visto através do Instituto Jones dos Santos Neves, passou por fases diversas, em momentos históricos diferentes. A fase de concepções e formulações teóricas coincidiu com a época em que havia recursos federais disponíveis, e o regime fundacional dava ao órgão maior liberdade de ações. Na década de 80, os recursos escassearam, a administração burocratizou-se, tendo-se a fundação transformado em autarquia; na prática, a aplicação daquelas concepções antes estabelecidas revelou-se complexa, por envolver variáveis outras, como as de natureza política e jurídica, a exigência de participação dos diversos grupos sociais, a carência de recursos e outras. Na presente década, o poder do Estado vem se reduzindo, o planejamento está desprestigiado, os recursos para o setor praticamente se extinguíram e o quadro técnico está se decompondo.

No período analisado, um dos aspectos a ser destacado se refere à geração de recursos humanos, pela influência da instituição na formação de posturas e na qualificação de um amplo quadro técnico local, que viria a se disseminar pelos diversos órgãos estaduais e prefeituras, mantendo-se, de certo modo, o ideário que norteou o início da sua atuação.

Ao se pensar na consolidação da produção teórica e prática ou na retomada do processo de planejamento metropolitano, não se pode deixar de levar em consideração esse aspecto, tendo em vista que, como mostramos na análise, um dos fatores de emperramento do planejamento no transcurso do período foi a dificuldade de integração entre as diversas entidades governamentais federais, estaduais e municipais, por ausência de interlocutores que pudessem garantir a evolução das propostas.

Embora a Região Metropolitana já estivesse institucionalizada, quase nada se alterou em termos de planejamento metropolitano, conforme se verá mais

adiante. A condução desse processo de criação foi, além de política, eminentemente jurídico-institucional, e, atualmente, estão sendo tratadas apenas as questões cotidianas, desarticuladas entre si e à sombra do processo de municipalização dos serviços públicos em geral.

Não houve, em momento algum nesse encaminhamento, a preocupação com o planejamento metropolitano integrado. As informações técnicas disponíveis são escassas e desatualizadas, a dinâmica do processo não está tendo acompanhamento e nem análise, as formulações teórico-conceituais aparentemente estão esgotadas e sua renovação não está sendo perseguida, não há uma visão estratégica global para a Região Metropolitana como um todo, nem um plano que dê diretrizes às ações e nem tampouco a manifestação da intenção de consubstanciá-lo.

A partir desta constatação, a citada Tese preconiza a retomada do planejamento em âmbito regional metropolitano e a elaboração de um plano estratégico, físico-territorial e regulador que dê suporte às decisões e às ações das políticas públicas e privadas e aos investimentos na Grande Vitória.

1. HETEROGENEIDADES ESTRUTURAIS E A DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA NOS ÚLTIMOS 25 ANOS

Carlos Antônio Brandão

Procurarei apresentar os traços mais marcantes da evolução da dinâmica urbano-regional brasileira no período de 1976 a 2001, discutindo mais detalhadamente o período que vai da década de 1990 aos dias atuais, e apontando algumas perspectivas para o planejamento regional e urbano no Brasil.

Qualquer discussão da dinâmica regional brasileira deve começar pelas inúmeras cicatrizes marcadas na dimensão espacial da história brasileira. A história regional brasileira caracteriza-se por enorme inércia estrutural, no sentido do peso da desigualdade constitutiva da própria nação brasileira. É uma história que desde sempre tem uma certa tendência à fragmentação e forças dispersivas que foram represadas. Tal realidade nem sempre é focalizada pela história oficial do país. Pouco se discutiu sobre nossas lutas regionais, não era identificada essa tendência da nação brasileira, desde sempre, à fragmentação. Mas a história brasileira é uma complicada história de construção de um federalismo de cima para baixo, uma história de vários períodos autoritários. O autoritarismo centralizador foi um dos elementos mantenedores da unidade nacional. É interessante colocar este primeiro ponto, porque não estamos muito acostumados com esta idéia. Existe mais ou menos uma crença no Brasil de que a nossa unidade nacional estava, como diz Chico de Oliveira, escrita desde sempre nas estrelas. Isto não é verdade. Este é um país de grandes heterogeneidades produtivas, econômicas, sociais, e de histórias localizadas muito dispersas.

Dois elementos costuraram esta nação. Um foi a já citada experiência autoritária, principalmente nos dois períodos — o da ditadura Vargas e o período da ditadura militar — nos quais foi possível, através de uma articulação política pouco democrática, costurar o jogo por vezes conflituoso

das oligarquias regionais brasileiras. O outro foi a magnitude dos fundos públicos colocados à disposição do poder central para atenuar essas lutas das elites locais. Assim, a unidade nacional não foi um processo fácil. Ela foi construída com autoritarismo e também com muitos fundos públicos, que é um dos elementos constitutivos do conceito de pacto federativo. Toda pactuação territorializada de poder é exigente de muitos recursos. Com eles, tenta-se articular e abafar os jogos localistas e regionalistas, que são exacerbados em países com as dimensões continentais do Brasil. Portanto, a construção de uma gestão estatal com apoio fiscal e financeiro que se dá apoiado em um movimento ora de centralização, ora de descentralização, mas sempre com um sentido: constituir uma economia nacional unificada. Com isso nós, a trancos e barrancos, conseguimos manter o país unido. Entretanto, a afirmação de forças centrípetas, capaz de submeter os vários interesses localizados, se deu envolta em “permanente travejamento horizontal do Estado brasileiro. A pactuação horizontal interoligárquica irá permitir que se combine o dinamismo das forças produtivas em algumas regiões, nas quais emergem novos atores sociais, com a reprodução simples e não dinâmica da periferia, conservando os velhos atores sociais. O Estado Nacional brasileiro irá articular-se para a construção do futuro, legitimando-se como mantenedor do atraso” Lessa (2001: 264).

Portanto, essas cicatrizes e inércias de nossa história são importantes e potentes, e devem ser lembradas o tempo todo, porque elas continuam aí “presentificadas”. Acontece que essa amarração da diversidade regional brasileira se deu em ambiente econômico de altíssimas taxas de crescimento, que depois se esborou. A taxa média de crescimento do PIB no período 1970-1980 foi de 8,6% ao ano. Já no período 1985-2000, o PIB registrou crescimento médio anual de apenas 2,4%. Assim, no período atual de profunda crise, por falta de recursos, e de diminuição do papel da ação estatal sobre essa diversidade regional, cria-se o risco de não conseguirmos articular toda essa heterogeneidade. Tal articulação exige determinação política, um projeto nacional e alocação seletiva de recursos públicos, coisas que atualmente nós não temos.

Posta essa herança forte, que está aí presente desde sempre, vamos discutir inicialmente a dinâmica de um primeiro período, que vai de 1976 a 1985, época do maior crescimento das chamadas economias regionais, de expansão da estrutura produtiva da periferia nacional. Um período ainda do regime militar, de forte centralização em todos os sentidos, mas momento em que existia um projeto nacional, um projeto que se explicitou basicamente de forma mais clara e última com Geisel e com o II PND. Hoje, discutir as mudanças regionais é um tema enfadonho num certo sentido, porque depois do II PND, depois do governo Geisel, aconteceram poucas transformações de fundo. As que ocorreram, em sua maioria, foram mudanças resultantes dos desdobramentos locais daquele plano estruturante. O que existe hoje nas regiões brasileiras periféricas ainda é fruto daqueles fortes investimentos do regime militar. Foi neste período que ocorreram as fortes inversões nas grandes redes nacionais de infra-estrutura e a constituição daquilo que chamamos de implantas produtivos da segunda revolução industrial. Eram avanços no sentido de tentar completar a nossa matriz produtiva. Portanto, tínhamos uma política industrial muito clara, embora já houvesse conflitos, um projeto político, megalomaniaco, destinado a

completar os encadeamentos de nosso parque industrial. Uma estratégia que vinha articulada a um discurso de que haveria uma redenção logo em seguida e entraríamos fácil no primeiro mundo.

Esta é uma história antiga, em que se sonha o tempo todo que nós estamos quase lá, que não somos subdesenvolvidos, que somos emergentes, que somos candidatos ao primeiro mundo. Este é um mito muito complicado da história brasileira. Tem um papel importante na construção de nossa auto-estima, que é importante resgatar, mas complica um pouco à medida que dificulta nossa tarefa de nos encararmos, nos olharmos no espelho, dizermos a nós mesmos, como Brasil, que somos subdesenvolvidos. Nós somos uma periferia pobre do capitalismo, somos uma economia de massas, talvez uma das sociedades de maior heterogeneidade estrutural no sentido das heterogeneidades regionais, produtivas e sociais. Volta e meia a gente esquece que somos marcados pelos problemas congênitos do subdesenvolvimento. Isso é muito sério para o Brasil. Muitas vezes não encaramos nossos problemas de frente nesse sentido.

Portanto, existe um grande sonho, no período Geisel, de completar principalmente a instalação dos grandes complexos petroquímicos, das grandes indústrias de base, integrando definitivamente nossa matriz industrial. Basicamente estávamos realizando a cópia da maioria dos elos das cadeias produtivas do padrão tecnoeconômico maduro naquele momento nos países centrais. De fato, somos muito bons em copiar; essa é uma questão que eu gostaria de resgatar no final. Esquecemos talvez de aproveitar o fato de se constituir o Brasil de uma sociedade muito criativa, uma “sociedade pluricultural”. Sobre isso é importante ler as obras de Celso Furtado, porque é o autor que vai perceber isso de maneira muito clara. Poderíamos ter usado a diversidade existente no país para o avanço. Entretanto, sempre encaramos toda essa diversidade como problema. Nos momentos em que se trabalhou essa questão foi de forma autoritária e com a ilusão de que nós estaríamos quase chegando lá. Então, bastava completar a matriz metalmeccânica e química, que nós estaríamos no rol do primeiro mundo.

Esses pesados investimentos públicos determinaram a abertura de espaços de acumulação de capital novos na periferia. Assim, esse primeiro momento 1976-1985, consistiu-se no que a literatura regional chama processo de **desconcentração**. Essa é uma questão fundamental para se debater a dinâmica regional no Brasil. Desse período para cá a discussão regional brasileira passou a ser um pouco desvirtuada. As pessoas discutem muito a geração de empregos, a localização das plantas industriais, levantam intenções de investimentos. A imprensa hoje, quando se propõe a discutir questão regional, restringe-se a abordar questões como a planta automobilística que foi para tal lugar, a fábrica de calçados que saiu do Sul e foi para o Nordeste... O debate brasileiro tem esse viés que atrapalha bastante a compreensão de nossas diversidades.

Naquele decênio vários elementos concorreram para que houvesse um mínimo de espraiamento de estruturas produtivas e de expansão da infraestrutura, do capital social básico pela periferia nacional. Mas, continuamos sendo um dos países de maior desigualdade no sentido espacial-geográfico.

Se você pega um raio de 100 a 150 quilômetros em torno de São Paulo, vai verificar que ali se concentra a metade da riqueza brasileira. E os dados mais recentes estão mostrando uma reconcentração, o que significa que isso tende a piorar ainda mais. Na verdade, não gosto muito do debate clássico *concentração-desconcentração*, pois ele não capta os aspectos essenciais dos nossos problemas. Fica-se discutindo o tempo todo: o PIB cresceu tanto, e as questões são muito mais complexas. O estudo regional crítico só tem sentido se se indagar acerca das causas da perpetuação das “estruturas de dominação: de renda, propriedade, controle político, acesso ao Estado, etc.” (Cano, 1998, 310). Ou seja, é somente a partir da devida colocação das questões urbano-regionais no contexto da reprodução social que se torna possível desvendar as causas mais profundas das heterogeneidades estruturais que se manifestam no Brasil.

Dito isso, ressalto que uma série de elementos concorreram para esse maior acionamento das bases produtivas da periferia. Esse momento de grande ritmo de crescimento e de uma ação planejadora no sentido de tentar constituir uma economia integrada nacionalmente apresenta também elementos de continuidade de toda a história do nosso deslocamento eterno da fronteira. O Brasil é um país de fronteira em movimento, o tempo todo. Nunca pára sua itinerância e a extensividade de sua acumulação. Já nascemos discutindo que a fronteira estava em movimento, que ela estava fechando. E nunca se fecha, porque é um país de acumulação predatória e extensiva e nunca pára em sua fuga para frente territorial contínua. É uma forma de tentar articular e amenizar a equação político-econômica regional extremamente complexa e diversa que possuímos.

O papel do deslocamento da fronteira agrícola e mineral foi enfatizado por Diniz (2001), e Pacheco (1996) destacou o papel da rede urbana desconcentrada, ao longo da qual esses investimentos preferencialmente se deram. Não saíram de São Paulo e foram para qualquer cidade da sistema urbano nacional. Não, os investimentos se deram ao longo e *desde* dentro de nossa rede urbana. O sociólogo Vilmar Faria (1976) foi um dos pesquisadores que mais entendeu isso: que a rede urbana brasileira é paradoxal, desconcentrada e concentrada, dispersa e coesa ao mesmo tempo. Todo esse período de desconcentração utilizou as vantagens de uma rede urbana que era bastante desconcentrada.

Outro fator determinante desse período foi o papel das empresas estatais. O país montou um sistema produtivo estatal que possuía redes nacionais de infra-estrutura de energia e telecomunicações, etc., adequadamente dispersas por todo o território, com uma capilaridade muito forte e capaz de, sobretudo nas regiões mais pobres, exercitar uma espécie de planejamento regional (implícito e às vezes até explícito), com desdobramentos de proteção social. Era um papel orgânico que as estatais cumpriam, que foi também fundamental para a desconcentração produtiva e a unidade nacional. Não dá para entender o Brasil sem entender o papel da Petrobrás, da Telebrás, etc. Isso é importante ressaltar, porque vai haver toda uma operação de enfrentamento, de desmonte e desconstrução de todos esses elementos no período pós 1985.

Um outro elemento fundamental — e é isso que estamos comemorando hoje

aqui no Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves, e podemos estender a todas suas congêneres em todo o Brasil — é o papel fundamental que as instituições de estudos e planejamento regional cumpriram no Brasil. Essas instituições regionais foram um bastião, um último reduto de pessoas que continuavam pesquisando suas realidades e sonhando com um país mais democrático, um país menos desigual, que formule estratégias de desenvolvimento. Esses institutos desempenharam tarefas importantes para o entendimento das especificidades das estruturas socioeconômicas estaduais e realizaram ações planejadoras muito importantes para esse período de desconcentração. Esta é uma história basicamente do período 1976-1985, de um projeto complicado no sentido de ser pouco democrático, mas um projeto que pensava o país como um todo, uma obstinação pela sua integridade.

A partir dos últimos anos da década de 80, um a um, foram desmontados todos os fatores estruturantes até aqui apresentados. A onda neoliberal varreu os instrumentos de intervenção e a taxa média de crescimento foi de apenas 1,95% no período 1990/2001. Assim, depois que tivemos a década perdida dos anos 80, tivemos uma década totalmente desperdiçada. No primeiro momento da década de 80 sonhou-se com uma inserção internacional, e a partir daí claramente a elite brasileira “entregou o jogo”, abrindo mão de qualquer projeto mínimo de inserção não-vulnerável e soberana no contexto internacional. Desmontamos toda a estrutura sistêmica das estatais. Também os órgãos de pesquisa, os institutos de planejamento regional, as universidades e outros institutos de pesquisa foram literalmente enfrentados, desde a chamada operação desmonte. O aparato de ciência e tecnologia foi minado, mas sobrevive. É impossível imaginar, em tal situação, qualquer projeto de desenvolvimento. Privatizou-se e não foram contratados técnicos, não houve investimentos nessas instituições; elas tiveram de fazer uma luta cotidiana de enfrentamento para preservar o sonho de desenvolvimento das regiões; elas lutaram o tempo todo bravamente durante todo esse segundo momento e se perdeu uma série de elementos daquela costura nacional que tínhamos.

Há uma obrigatoriedade em se discutir a problemática regional brasileira, pois ela se constitui em ângulo privilegiado para entender os dilemas do país, mas é preciso cautela. Atualmente a literatura sobre os temas regionais ganhou grande expressão em todo o mundo. Nunca se escreveram tantos livros sobre o desenvolvimento urbano e regional, mas a literatura é carregada de modismos e mitos preocupantes. Ela defende um pensamento único, uma visão neoliberal, que assevera que cada região deve buscar o seu próprio caminho, deve-se, coloquialmente falando, “esquecer o vizinho”. Uma idéia de mercantilização das regiões, colocando-as à venda no mercado de vantagens de localização. Embora o tema ganhe importância nos debates, nos órgãos multilaterais, são debates que não ajudam a pensar saídas para um país continental e heterogêneo como o Brasil. É toda uma idéia do chamado desenvolvimento endógeno local, uma idéia de que basta ter vontade, não uma vontade política, mas uma vontade de propagandar o “diferencial da região”, de demonstrar a atratividade daquele lugar. O tempo todo há governantes que tratam suas regiões e estados da federação como se fossem mercadorias que estivessem para serem sancionadas pelo mercado. Segundo esta visão, não se pode falar em problemas, porque vai

atrapalhar a atração de investimentos. Não se pode falar dos problemas sérios das cidades brasileiras, porque senão atrapalha a lista de vantagens locais que elas precisam demonstrar. Dois exemplos seriam Campinas e Vitória. Poucas cidades brasileiras têm uma lista maior de vantagens locais: infra-estrutura logística, universidade, institutos de pesquisa, mão-de-obra qualificada, toda aquela “listinha” de vantagens que faz parte dos modismos da área regional e urbana hoje. Entretanto, são algumas das áreas mais violentas do mundo. E você não pode ficar falando nisso. Não pode ficar divulgando isso porque atrapalha a imagem. Então, a economia urbana regional hoje virou uma mera comercialização de imagem, o tempo todo você tem de achar mais um ponto positivo da cidade ou região para que não atrapalhe a venda, a atratividade de novos investimentos.

As regiões são encaradas assim. Elas têm de atrair grandes investimentos virtuosos, aqueles não-poluidores e que trazem mão-de-obra qualificada, sem que isso todavia implique a vinda de mais gente; ao contrário, isto deve ser evitado, principalmente se forem pessoas pobres, que, se possível, devem ser expulsas. O debate regional no mundo inteiro passou a encarar as regiões muito nesse sentido. São feitos leilões, verdadeiros torneios locais, coloca-se a cidade, a região, à venda.

Em síntese, neste novo contexto, foi demolido aquele bom planejamento regional, que era articulativo. Não é só que hoje falte projeto nacional, planejamento regional ou tentativa de articulação da diversidade regional brasileira. Do meu ponto de vista houve algo pior do que isso, pois o planejamento regional foi substituído pelo que se poderia chamar de marketing de regiões, guerra fiscal, luta de todos contra todos, sem nada que articule alguma coisa mínima para se construir cidadania e uma sociedade menos excludente. Na verdade, todo mundo vive oferecendo as ditas externalidades, mas o Estado foi esvaziado; há grande crise fiscal e financeira e ocorreu uma destruição institucional. Hoje cada administrador de regiões virou quase um apaziguador local de crises. Isto é grave: uma pessoa faz toda uma campanha, ganha um estado, ganha uma cidade, ganha as eleições, e, uma vez no poder, passa a simplesmente “enxugar gelo”, tentar gerenciar crise, tendo como idéia força a luta individualista de cada cidade, cada região, cada um por si. Continuando assim, não caminharemos no sentido de pensar nosso subdesenvolvimento. Eu lembraria aqui o pensamento crítico latino-americano para afirmar que o nosso subdesenvolvimento não pode ser enfrentado com marketing; ele não é um quisto que possa ser extirpado simplesmente pela injeção de recursos ou, menos ainda por propaganda autoelogiosa; é algo estrutural; como diz Celso Furtado, é uma malformação. O enfrentamento a esta problemática exige uma potência, uma força tão grande quanto são as forças que estão por trás dos processos que reproduzem a situação de subdesenvolvimento: as forças do atraso estrutural, as forças da mera especulação que dominam o país, as forças que Carlos Lessa chamava de órbitas não-industriais que comandam o Brasil. Então, temos todo um capital mercantil, especulativo, patrimonialista, imediatista, que só pensa a sua valorização fácil hoje. É difícil pensar uma ação planejada num país que tem tal imediatismo de propósitos, em todos os sentidos. Se por um lado a elite é assim, por outro lado o povo brasileiro, por ser um povo sofrido, com um imenso contingente marginalizado, não pode e não consegue aceitar promessas ou ações em um horizonte temporal maior.

Assim, apesar do imediatismo, a ação estratégica tem de ser muito forte e sistêmica, no sentido de tentar enfrentar as persistências do subdesenvolvimento.

É bom lembrar que o subdesenvolvimento, já ensinavam todos esses mestres críticos desde a década de 50, não passa com o tempo. Existiu uma certa idéia de que podemos sonhar o tempo todo num país grande e que com o transcurso do tempo o subdesenvolvimento ia passar. Isso é uma marca antiga da nossa cultura, um sonho edênico, como nos ensina Sérgio Buarque de Holanda, uma visão do paraíso que a gente sempre teve desde que o Brasil foi ocupado. Uma idéia de que vamos dar certo lá na frente. Um gigante adormecido. Não precisamos fazer nada agora. Por enquanto a gente faz disciplina fiscal, etc., que o desenvolvimento está lá na frente. E não é assim. Desenvolvimento é algo que deve ser enfrentado diariamente. Fazendo uma homenagem ao Celso Furtado, lembraria sua definição de desenvolvimento como alargamento dos horizontes de possibilidades. É a definição mais simples e a melhor que conheço. O que é o desenvolvimento? É a capacidade inventiva humana de ampliação de possibilidades. Mas como você faz isso, principalmente num país que tem possibilidades demais, mas tem também limites, restrições e interesses políticos na perpetuação do atraso muito poderosos?

Do meu ponto de vista, o processo de “alargar os horizontes de possibilidades” requer dois movimentos. Não se pode ficar só no primeiro. O primeiro é mais fácil de fazer. É o que eu chamaria de movimento de construção, de arranjo, de montar estruturas, de fazer políticas. Não vejo problema se se quer fazer políticas pontuais e compensatórias. Muitas vezes a pessoa está totalmente crente nas possibilidades das políticas que têm por base conceitos como clusters, distritos industriais, sistemas locais de inovação, capital social, etc. Então, tudo bem, faça tais políticas. O que critico é o fato de muitas autoridades acharem que apenas com isso podem ser resolvidos todos os problemas do país ou da sua região. Consideram que apenas com banco do povo, com microcrédito, com cooperativa, com economia solidária e popular podem resolver todas as questões. Diria, em tom conciliador, implementem todas essas ações. Em âmbito municipal ou regional elas devem ser feitas todas; crie seu banco do povo, crie as cooperativas de catadores de lixo; faça tudo isso, esse movimento de montagem, de arranjo, de estruturação, pois inclusive eles geralmente são pouco conflituosos, sendo até relativamente baratos. Mas, cuidado! Não esqueça que essas políticas não vão dar conta de destruir os entraves do subdesenvolvimento só com esse primeiro movimento.

O desenvolvimento exige um segundo movimento, que é bem mais difícil e conflituoso, que é o movimento que poderíamos chamar, exagerando um pouco, de “desconstrução”. Desenvolvimento é exigente de desarranjos, você tem de desarranjar as forças que emperram o desenvolvimento. Não se pode fazer política só no sentido do primeiro movimento. Fazer planejamento, do meu ponto de vista, é também importunar as estruturas tradicionais de dominação e de reprodução do poder que tomam conta de todas as cidades e de todos os estados brasileiros. Temos mania de falar que no Nordeste existe uma elite mais conservadora do que a elite paulista, mas em todos os quadrantes do Brasil, em todos os espaços existem ações e atores que emperram o desenvolvimento. É pela ação dessas forças que o urbano

brasileiro é um urbano caro e caótico, é um urbano dominado pelas forças do capital mercantil, especulativo, patrimonialista. Costumo dizer que se você ganha uma eleição para uma prefeitura, acaba demorando dois anos para entender a planilha de transporte da cidade. Isso é o quê? Forças do capital mercantil, forças especulativas, que devem necessariamente serem frustradas. Nas ações quotidianas, as pessoas que estão no governo têm de tentar transtornar essas forças e interesses escusos, mexendo diariamente com vespas, vamos dizer assim. Então, qualquer política de desenvolvimento regional tem de fazer o primeiro movimento, mas não basta. Tem que realizar também o segundo. Desenvolvimento não é uma tarefa fácil. Ninguém fala mal do desenvolvimento. Sejam trabalhadores, sejam grandes empresários, qualquer segmento, todos são a favor do desenvolvimento. É um tema que tem uma “aura” de uma situação, “uma coisa boa”, fácil e que vamos trilhar caminhos no seu sentido. Mas ele tem um lado de predisposição, de enfrentamento, pois só se faz desenvolvimento mexendo em interesses poderosos. Tem-se uma idéia de desenvolvimento, de administração pública como colocar *bandaid* nas feridas. Mas é o contrário, construir esse processo requer expor os feridas, os conflitos. Os conflitos crescem quando se tem um projeto de desenvolvimento, pois o mundo do pensamento único é o mundo da improvisação, das forças impessoais do mercado. Por exemplo, se se apresenta um projeto de articulação nacional, em todas as áreas, não basta uma política de planejamento regional muito clara, com recursos e com direção, e com vontade política, mas também todas as políticas agrícolas, industriais, etc. Todas as políticas devem ser regionalizadas desde sempre. Isso é uma coisa que o Brasil praticamente nunca fez.

Qualquer caminho perspectivo para o Brasil de discussão do desenvolvimento regional vai ter de ser o de resgatar a potência virtuosa de nossa diversidade. Nós sempre trabalhamos as regiões pobres como problemas. É uma idéia equivocada. Nós sempre trabalhamos a nossa diversidade, a nossa desigualdade como grande problema. Poderíamos trabalhar todas essas desigualdades como um campo interessante de diversidade de um país muito rico e complexo em todos os sentidos. Lembrando mais uma vez Celso Furtado, somos uma sociedade multicultural, uma sociedade multipluridade. Carlos Lessa diz que, assim como os Estados Unidos inventaram os *Mac-donalds*, o Brasil inventou o *X-tudo*. Não existiam esses sanduíches “com um pouco de tudo” no mundo. Foi o Brasil que o inventou. É um exemplo de criatividade. É a idéia de se virar, de ter saídas e estratégias. O país é muito interessante, no sentido de ser “multipluridade”. Então, essa diversidade toda precisa ser utilizada no sentido positivo. A nossa desigualdade climática, ecológica, etc. nunca foi usada no sentido de uma coordenação maior, de dar coerência a toda essa diversidade. A professora Tânia Bacelar Araújo (2000) vem insistindo há anos nessa possibilidade concreta de “usar toda essa diversidade” no sentido positivo de uma ação estratégica nacional de planejamento regional. Todo mundo fala de vocação regional, mas na verdade não se arma uma política nacional que leve em consideração toda essa diversidade.

De outro lado, qualquer planejamento regional hoje tem de trabalhar no que se está chamando atualmente de *transescalar*. Tem de agir e trabalhar em todas as escalas. Não ficar na escala localizada, achar que no local vai resolver tudo, é um jogo inter-regional, inter-nacional, inter-local, etc. Vainer

(2001) apresentou importantes pistas de como se pode, em todos os âmbitos em que você estiver, seja no municipal, estadual, etc., agir em várias escalas geográficas. Hoje existe uma possibilidade muito grande de conseguir fazer isso. Acho que em todas as escalas você deve fazer aquele duplo jogo: o jogo do arranjo e o jogo de importunar e desarranjar as forças que atrapalham a geração de uma sociedade mais igualitária.

Só através do planejamento poderemos trabalhar as heterogeneidades sociais, regionais e produtivas do país. Mas seria interessante debater algumas características estruturais colocadas pela realidade internacional e seus reflexos no Brasil. É o que faremos a seguir.

Deve-se ter clareza que a potência da internacionalização produtiva e da dominância da órbita financeira abate-se sobre países continentais, desiguais e com marcantes heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais, regionais), como o Brasil, com grande força, ensejando um processo de agudização das marcas do subdesenvolvimento desigual, excludente e segregador. Uma das primeiras manifestações desta desconstrução nacional se revela no esgarçamento do pacto federativo, desorganizando as articulações entre o poder central e os poderes locais/regionais. Aprofundam-se as distorções da ação estatal que já era bastante vertical e discricionária com os de baixo, e excessivamente horizontal e protetora com os de cima. Com os fundos públicos minguados, essa ação se torna ainda mais inorgânica e clientelista. A lógica do proveito próprio, com baixíssima capacidade de suporte e normas de convívio, acaba por consolidar o imediatismo do presente, sem valores do passado e “perspectivas” de futuro.

Investigar a natureza do pacto que solda os variados interesses de nossas elites não é tarefa fácil. Possivelmente o texto mais importante das ciências sociais dos últimos vinte anos (Tavares, 1999) desvendou e expôs didaticamente o pacto oligárquico de dominação interna e de governabilidade antidemocrática estruturado pelas elites brasileiras.

Temos uma reprodução social “dos de cima” de natureza bifronte. Por um lado, contando com **cúpulas políticas territoriais** que são sedimentadas na terra, possuindo apego patrimonialista orgânico com a terra-propriedade, praticantes da “agricultura itinerante” (Furtado, 1974 e Cano, 2000b), da apropriação privada do território, “sem moldura de regulação das lutas das oligarquias regionais” (Tavares, 1999). Por outro, contando com **cúpulas do poder cosmopolitas**, ligadas ao império e ao dinheiro, que articulam sob submissão à grande finança internacional.

Ambas as frações da elite desenvolveram capacidade pretensamente infinita de reinventar permanentemente novos espaços de acumulação (especializados na “fuga para a frente” territorial e rentista) e de reinventar o dinheiro, buscando renovadas “fronteiras” de valorização e impedindo a luta de classes aberta, o que cristaliza uma marcha interrompida, tanto do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas modernas quanto do ponto de vista dos direitos sociais (Tavares, 1999).

A grande pesquisa a ser realizada quanto ao período 1994-2001 é como ganham com a regressão e a desestruturação produtiva, e questionar até que ponto mantêm-se, ou não, as velhas cláusulas do nosso pacto básico de

dominação, que foram brilhantemente esquadrihados em Lessa & Dain (1982). Como analisar a lógica do ganho fácil especulativo, rentista e patrimonialista, e que, com a desregulamentação financeira, acelerou o desmonte da fronteira entre valorização lícita e ilícita?

Como pensar na construção, em qualquer escala, de competitividade sistêmica e na mobilização de forças econômicas locais, se a equação política e econômica cristalizada no Brasil passa necessariamente pela valorização dos capitais “domésticos” não-industriais?. “Esses capitais sobrevivem econômica e politicamente ancorados em um pacto singular de órbitas e circuitos reprodutivos, que se entrecruzam, porém passam sempre pela propriedade fundiária monopolista (rural e urbana) como alicerce do poder político, pelos circuitos imobiliários capciosos, pela manutenção patrimonialista, pela especulação legitimada e bancada pela ação estatal, etc”. O certo é que “sabemos muito pouco sobre a articulação entre a industrialização e os movimentos das órbitas subordinadas, que, pela peculiar constituição de nosso capitalismo, obtém do político uma fração substancial do excedente geral do sistema”. Uma dificuldade chave para o entendimento da equação política montada é que “as órbitas subordinadas do ponto de vista da industrialização não o são sob o ponto de vista político” (Lessa e Dain, 1982: 225). Desconhecemos grande parte da dinâmica e dos “segredos” e idiosincrasias e da natureza da subordinação destas órbitas e circuitos não-industriais. Não desvendamos sua lógica de valorização fundado nos lucros extraordinários diferenciais ancorados na “esfera da circulação” e que tiveram sempre uma articulação genética com o Estado. Os circuitos se interpenetram, mesclando os circuitos especulativo, imobiliário, comercial e “bancário”/usurário, determinados por sua dupla face mercantil e financeira, requerendo recorrentemente algum privilégio público. Essa é nossa desgraça histórica.

Assim, as pesquisas precisam investigar como se dá a valorização da pluralidade das diversas e heterogêneas frações do capital, com diversos portes, nos diversos setores, nas diversas regiões e nos diversos urbanos brasileiros. E a prática política local deve combatê-las se pretender engendrar qualquer processo de desenvolvimento.

O dramático é que a **valorização ilícita**, que ocorre transitando por circuitos escusos, mesclando-se muitas vezes com os circuitos mercantis-financeiros lícitos, atrai para sua órbita uma parcela crescente de não-incorporados nos mercados formais de trabalho. É uma questão social dramática, que dificulta ainda mais sua solução política. Esta imensa “massa sobrando” e inativa acaba encontrando “refúgio” na “economia subterrânea de subsistência”. Massa que foi secularmente disponibilizada para integrar-se ao proletariado, mas que não vem logrando esta “meta”, ingressando em formas de reprodução ainda mais destruidoras da cidadania.

Como já afirmamos, ao invés de partir do entendimento dessa equação econômico-política para se procurar uma ação estratégica de inclusão social e com o sentido de minorar o fosso do desenvolvimento extremamente desigual entre as diversas regiões brasileiras, muitos analistas e planejadores regionais e urbanos têm se voltado para a “endogenia exagerada” das localidades, crendo totalmente na capacidade das vontades e iniciativas dos

atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem auto-controle sobre o seu destino, e procura promover sua governança virtuosa lugareira. Classes sociais, ação pública, hegemonia, etc. seriam componentes, forças e características de um passado totalmente superado, ou a ser superado. Muitas dessas propostas de intervenção estão impregnadas de ingenuidade e voluntarismo que não partem das determinações mais profundas do processo de desenvolvimento.

Mas as possibilidades de crescimento econômico foram destruídas pelas armadilhas criadas pelo modelo econômico neoliberal. Desse modo, no Brasil dos anos 90, ocorreu uma re-especialização em *commodities* minerais, mínero-metarlúrgicas, siderúrgicas, agrícolas e agroindustriais. Praticamos uma regressão produtiva, ou seja, nossa competitividade se encontra crescentemente ancorada em economias de escala e em energia, mão-de-obra e recursos naturais baratos, ou seja, em vantagens competitivas espúrias, ajudadas por incentivos fiscais e apoiadas em políticas de atração de investimentos a qualquer custo. Inúmeros são os exemplos, com destaque para os setores de têxtil e vestuários, couro-calçados, fumo, alimentos industrializados e algumas manufaturas leves de consumo, que se expandiram pontualmente. Estes “segmentos leves e de baixa sofisticação tecnológica ou com poucas exigências de integração inter-industrial têm se deslocado para os estados da Região Nordeste, em função da exigência de matérias-primas, trabalho barato e incentivos fiscais” (Diniz, 2001: 12). Este espraiamento de alguns ramos *wage goods* se encontra estrangulado pelo padrão de alta concentração na distribuição de renda do país e na estreiteza dos mercados internos periféricos, exceção possível apenas para suas áreas metropolitanas e algumas cidades de porte médio. Tivemos na segunda metade dos 90 e neste início do século XXI a confirmação de uma vulnerabilidade externa estrutural, com alto déficit em transações correntes com o exterior que impede o rebaixamento dos juros e a diminuição da pressão cambial. Assim, mesmo praticando juros escorchantes, não se logra criar diques à desvalorização do real. Este debilitado ambiente macroeconômico acelerou ainda mais o “desadensamento” de algumas cadeias, com destaque para as de telecomunicações, informática, eletroeletrônicos, bens de capital e química, que passaram a importar maciçamente e reduziram suas exportações. É o neo-primário-exportador/importador que se fortaleceu, portanto fortalecendo aquelas forças do atraso aqui discutidas.

1. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO ESPÍRITO SANTO

Orlando Caliman

5.1. INTRODUÇÃO

Na sua história econômica, o Espírito Santo viveu alguns momentos em que se evidenciavam as intenções de seus governantes de construir as condições favoráveis ao crescimento econômico, e mais que isso, ao desenvolvimento econômico. Um dos exemplos marcantes ocorreu no governo Jerônimo Monteiro, no início do século, ao idealizar um projeto que tinha como base a industrialização do estado. Foi no seu governo que ocorreram investimentos

industriais, com a participação direta estatal, no setor têxtil e de açúcar. Na verdade, a frágil estrutura produtiva privada requeria, naquela época, um suporte maior, que pudesse garantir um aporte mais significativo de recursos. O certo é que, com Jerônimo Monteiro, idealizou-se um projeto para o Espírito Santo e geraram-se instrumentos adequados de intervenção, compatíveis com o momento histórico.

No governo de Jones dos Santos Neves, na década de cinquenta, podemos identificar também a idealização de um projeto para o Espírito Santo, e por conta dele trabalhou-se principalmente para que fossem geradas as condições indispensáveis para a sua implementação: uma infra-estrutura adequada. Assim, investimento em energia elétrica, rodovias e portos foram considerados fundamentais, bem como o aparelhamento do estado enquanto ente capaz de planejar e prover o sistema de suporte institucional, fiscal e financeiro.

No mesmo curso jonista e respaldado principalmente em lideranças empresariais, sob a tutela da Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo, um projeto, agora mais consistente, é gerado e implementado no período de governo do Dr. Cristiano Dias Lopes, na década de sessenta. Com Cristiano traça-se uma nova trajetória para a economia estadual, bem como são concebidos os principais instrumentos de política de desenvolvimento. Deve-se atentar para o fato de que a economia capixaba passava nessa década por uma das maiores crises, em função da queda dos preços do café e da conseqüente erradicação dos cafezais.

É no governo de Cristiano Dias Lopes que são criados os principais instrumentos de política de desenvolvimento, bem como implantado todo um aparato voltado ao fomento e apoio do desenvolvimento. Nasce assim o Fundo de Recuperação do Espírito Santo (FUNRES), o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP) e incentivos específicos de cunho fiscal de bonificação de ICMS. Do lado institucional foram criados instrumentos de crédito – a CODES, transformada posteriormente em Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo, hoje Bandes. Esses incentivos existem até hoje, bem como o próprio Bandes.

Nesse momento, a preocupação maior estava centrada na identificação de alternativas de desenvolvimento para o estado. O esforço inicial foi orientado no sentido de se fazer um diagnóstico da economia capixaba, nos moldes do que foi feito no estado de Minas Gerais, com trabalho intitulado “Diagnóstico da Economia Mineira”. No caso de Minas Gerais também foram criadas instituições voltadas para o planejamento e fomento do setor industrial e agroindustrial. No caso do Espírito Santo, foram mapeadas as chamadas vocações econômicas, atreladas às características de cada região. Surgiram assim os programas de apoio e fomento à agroindústria, à pecuária e à diversificação agrícola. Tratava-se de projeto fundamentado nas potencialidades locais.

Eu classificaria o período de governo do Dr. Cristiano como um período de inflexão, pelo fato de representar, de certa forma, uma ruptura do modelo de crescimento anterior. Trata-se de um momento de mudança da trajetória, que acaba servindo de base para a inserção da economia capixaba na economia

brasileira, na década de setenta, articulada e conduzida, na primeira fase, pelo Dr. Arthur Carlos. Já nessa outra fase, novos atores entram no processo, alguns deles ligados a capitais estatais (da União), outros do exterior. Estamos na era dos chamados Grandes Projetos. Na década de setenta a nossa economia cresceu a uma taxa média anual em torno de 11%. O governo Élcio promove o reaparelhamento do estado com uma reforma da estrutura administrativa. A justificativa era dar conta dos impactos provocados pelo forte desenvolvimento industrial e acelerada urbanização. Em resumo, o Espírito Santo se transforma num estado industrial. Logicamente, com suas peculiaridades. Mas o que parece ficar claro é que um novo fenômeno estaria ocorrendo: o fenômeno da “desautonomia relativa do estado”. Essa expressão — “desautonomia relativa” — na verdade foi cunhada por Antônio Carlos Medeiros em sua tese de mestrado, que acabou servindo como marco referencial para a compreensão daquele período. A desautonomia ali colocada está relacionada a uma perda relativa do poder de interferir ou influenciar nas decisões que diziam respeito ao desenvolvimento do Espírito Santo.

Portanto, o foco central do governo do Dr. Arthur Carlos G. Santos passa a ser a inserção do Espírito Santo no curso das transformações por que passava a economia brasileira. De um lado havia um esforço de aparelhamento infra-estrutural para qualificar o território capixaba enquanto lócus capaz de receber grandes investimentos de origem externa e estatal. É bom lembrar que no início da década de setenta a economia brasileira está a pleno vapor, apresentando altas taxas de investimento, especialmente em setores produtores de insumos básicos ou que pudessem aumentar as nossas exportações.

Em resumo, o governo do Dr. Arthur preparou o Espírito Santo para a sua inserção no segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), sobretudo, no campo das articulações que culminaram com vinda para o Espírito Santo de grandes empreendimentos, como a Aracruz Celulose e a CST. A sustentação da estratégia traçada pelo governo do Dr. Arthur estava na percepção de que o desenvolvimento da economia capixaba teria que passar necessariamente por uma articulação e inserção maior com a economia nacional. Até então os elos que ligavam a economia local com a nacional eram tênues e se resumiam ao café e ao minério.

Se no governo de Cristiano o aparato estatal foi preparado e instrumentalizado para reverter internamente uma crise econômica do café, o governo de Élcio Álvares preocupou-se fundamentalmente em modernizar a máquina e promover investimentos que dessem conta dos impactos dos grandes empreendimentos que se instalavam no estado naquele período. Uma nova estrutura administrativa foi construída através da Lei 3043. Foi exatamente dentro do espírito dessa lei que surgiu o que é hoje o IPES, que naquela época teve a denominação de Fundação Jones dos Santos Neves. A forma de atuação da administração estadual foi então pensada a partir dos conceitos de áreas meio e áreas fins, divididas em diversas funções, como as funções de administração propriamente dita e de planejamento. Esta última função, por exemplo, foi montada à luz da estrutura federal, dentro de uma visão sistêmica. Daí a denominação de sistema de planejamento, que tinha na Secretaria de Planejamento o seu núcleo central e as partes do sistema,

em que a Fundação Jones do Santos Neves cuidava das questões ligadas ao planejamento urbano, inicialmente e posteriormente também ao planejamento regional.

Podemos afirmar que o Espírito Santo foi um dos poucos estados brasileiros a dispor de uma política industrial e de desenvolvimento e de instrumentos que permitissem a sua implementação. Refiro-me à experiência iniciada com o governo do Dr. Cristiano e que acabou por consolidar mais tarde alguns arranjos produtivos locais importantes, bem como consolidou as atividades portuárias de importação e exportação.

O intento deste artigo não é aprofundar as discussões em torno do planejamento governamental voltado para o desenvolvimento, tendo como referência determinadas linhas teóricas ou mesmo modelos de planejamento. O que se buscará é trazer à luz algumas percepções e considerações sobre a trajetória da economia capixaba e avaliar até que ponto os resultados alcançados têm a ver com as políticas adotadas e a utilização dos incentivos fiscais e creditícios.

5.2. A TRAJETÓRIA DA ECONOMIA CAPIXABA NO FINAL DO SÉCULO XX

Nos últimos cinquenta anos a economia capixaba apresentou um desempenho invejável comparado com o da economia nacional. De 1953 a 1998 a economia capixaba apresentou um crescimento médio anual de 7,6%, contra 5,3% da economia brasileira. No entanto, é na década de setenta que o diferencial de taxas apresenta-se maior. Enquanto o Espírito Santo cresce a uma taxa média de 11,8%, o Brasil cresce a 8,7%. Mesmo nas décadas de oitenta e noventa mantém-se o diferencial em favor do Espírito Santo, porém menor, e tendo como base também taxas menores de crescimento.

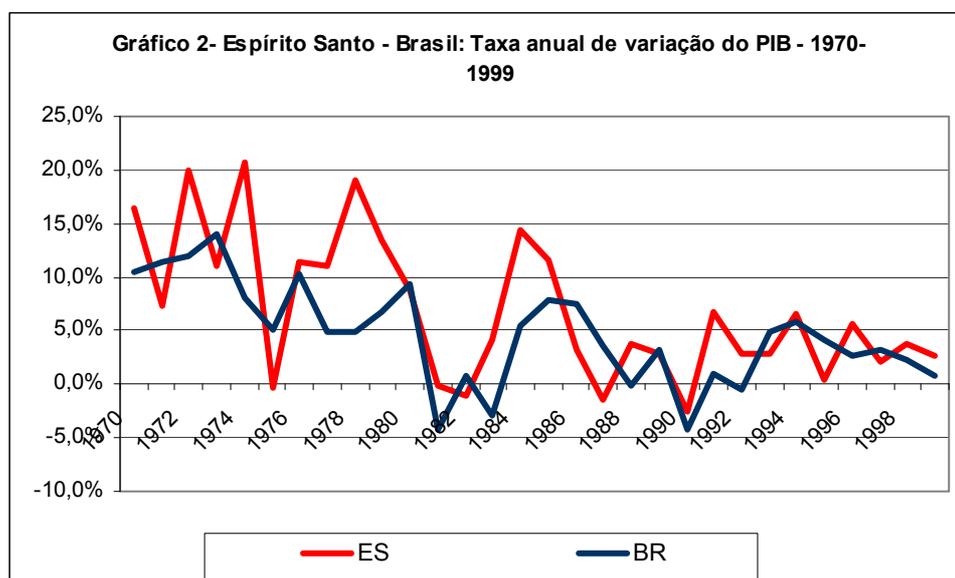
Nas décadas de oitenta e noventa, as taxas de crescimento caem tanto para a economia brasileira, quanto para a capixaba. No entanto, continuamos a manter um ritmo melhor que o da economia nacional. A década de oitenta foi a pior das décadas, tanto para o Espírito Santo quanto para o Brasil – 3,3% contra 2%. Na década de noventa, até 1998, continuamos a liderar: 3,8%, contra 2,6%.

Tabela 2- PIB BRASIL/ESPÍRITO SANTO 1970-1999

Taxa média de variação anual			
Período	Brasil	Espírito Santo	Diferença
70-80	8,70%	11,80%	3,10%
80-90	1,59%	3,34%	1,75%
90-99	2,44%	3,73%	1,29%
70-99	4,40%	6,40%	2,00%

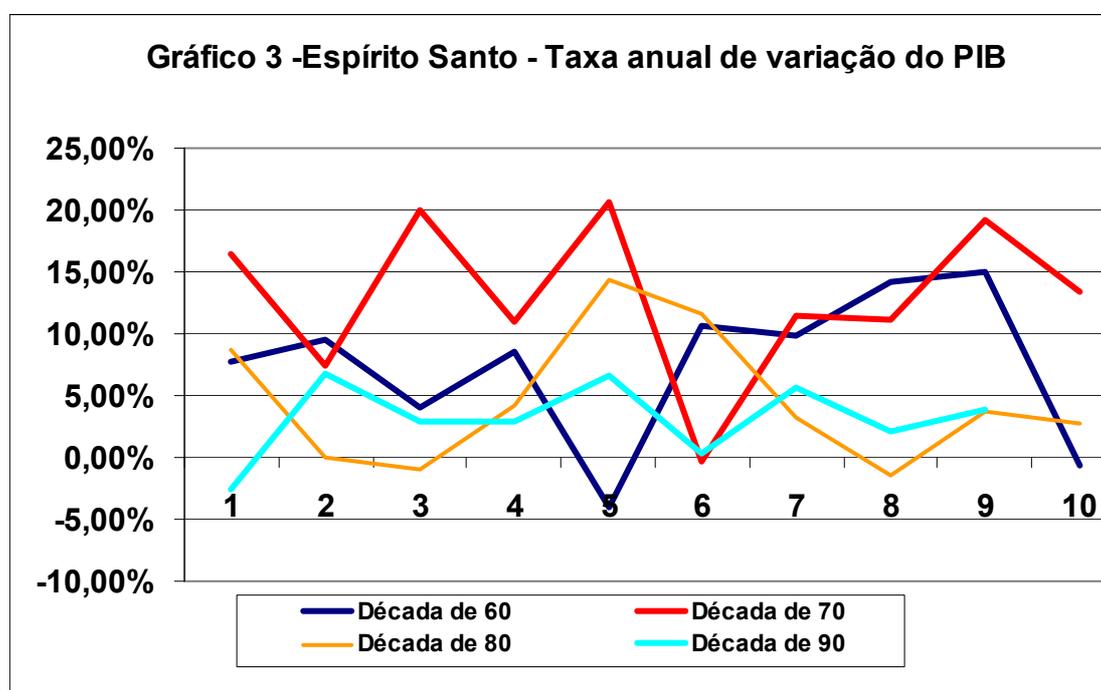
Fonte: Cálculos a partir de dados do IPES e do IBGE

Tomando-se como base de comparação as taxas anuais de variação do PIB do Brasil e do Espírito Santo, no período de 1970 a 1996, observa-se que a linha relativa ao desempenho da economia capixaba apresenta-se, num maior número de anos, acima da linha de variação do PIB nacional, conforme gráfico a seguir.



É interessante ainda observar como se comportam as taxas de variação do PIB estadual por década, a começar pela década de sessenta. O gráfico abaixo descreve a trajetória de cada década. A melhor década é a de setenta e a pior, a de oitenta. A curva relativa à década de oitenta chama a atenção pela sua simetria: ela apresenta duas depressões, uma nos anos de oitenta a oitenta e três e a outra no final da década, ambas coincidindo com a crise

nacional. Nessa mesma década, os melhores anos se restringiram aos anos de 84 a 86, quando tivemos principalmente o café com bons preços.



Quais as explicações para essa performance? Bem, na década de sessenta éramos ainda uma economia incipiente. Basta registrar que o forte da nossa economia era a agricultura, e quase exclusivamente dependente do café. Aproximadamente 54% do nosso PIB era gerado nesse setor. A indústria participava com apenas 7%. Tínhamos a maioria da população na área rural. A cidade de Vitória, por exemplo, tinha 83 mil habitantes em 1960 e a Grande Vitória, 200 mil. Podemos afirmar que mudanças mais profundas começam a ocorrer na segunda metade da década de sessenta, principalmente em razão da adoção de políticas consistentes de incentivos à industrialização. Chega-se assim em 1970 com a indústria respondendo por 17% do PIB. Por outro lado, a agricultura cai drasticamente para 23%. Logicamente isso tem muito a ver com a crise cafeeira que culminou com a erradicação de áreas plantadas. Todavia, a grande reviravolta estaria para acontecer mesmo na década de setenta; década que coincide com um crescimento explosivo da economia brasileira. É nesse momento que a economia capixaba passa se integrar à lógica de expansão planejada da economia brasileira. Isso se dá através dos chamados grandes projetos, a começar pela expansão da CVRD, com o complexo de tubarão, seguido pela Aracruz, Samarco e CST. Portanto, podemos creditar esse segundo salto à inserção da economia capixaba na lógica da economia brasileira. Nesse aspecto o Espírito Santo deixa de ser economia agrícola provinciana e passa à era industrial, globalizada.

Tabela 3- Espírito Santo: Composição do PIB - 1953-1998

Ano	Agricultura	Indústria	Com. Serv.	Total
1953	54,7	7,34	37,96	100,00
1970	23,1	17,28	59,61	100,00
1980	11,02	34,44	54,54	100,00
1998	8,82	35,05	56,14	100,00

Fonte: NEP-UFES, IBGE/IPES

Poderia um desempenho tão significativo ser creditado a uma atuação consistente, contínua e focada numa política de incentivos? Não há dúvida de que os nossos incentivos fiscais, e em especial o Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (FUNRES), representaram um papel importante na formação e consolidação de alguns arranjos produtivos locais importantes. Refiro-me a investimentos incentivados nos segmentos da agroindústria, mármore e granito, turismo, confecção, metalmeccânico e mais recentemente no setor moveleiro. Assim também podemos creditar ao Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP) os investimentos estratégicos em infra-estrutura de operação – as EADI – Entrepósito Aduaneiro de Interior – e também investimentos em atividades produtivas.

Há uma percepção, no entanto, de que tanto a sustentabilidade, quanto a capacidade de aceleração da economia estadual estão assentadas nos grandes complexos nucleados e forjados a partir dos grandes projetos – minero-siderúrgico e madeira e celulose – e de todo o aparato infra-estrutural e logístico que os cercam – portos, ferrovias, aeroporto etc. Eles é que formam a “massa” de atração e também funcionam como elementos difusores de inovação através de efeitos diretos e indiretos. Não há como dissociar, por exemplo, os avanços no setor madeireiro – silvicultura, produção de artefatos de madeira e indústria moveleira – do complexo silvícola e industrial da Aracruz. O mesmo pode-se afirmar com relação aos setores metalmeccânico e de prestação de serviços industriais especializados, com forte ligação com o complexo minero-siderúrgico. Indo um pouco mais além, eu afirmaria que graças a esses complexos nos tornamos menos vulneráveis às crises externas; ou seja, mesmo em períodos de crise – que é o que estamos vivendo hoje – podem ser mantidos os níveis de emprego e renda, pois o horizonte de cálculo destes vai além do curto e do médio prazo.

1. AS CONSEQÜÊNCIAS DE UM PROCESSO DE CRESCIMENTO RÁPIDO: AS DESIGUALDADES REGIONAIS

6.1. Constatação

Normalmente mudanças rápidas na economia acarretam também alterações na distribuição espacial da riqueza produzida e na dinâmica populacional. Dessa forma, ao mesmo tempo em que a economia cresce, crescem também as desigualdades entre as regiões do estado. Ou seja, o crescimento passa a beneficiar mais algumas regiões privilegiadas do estado, dentre as quais a Grande Vitória.

Isso, de certa forma, coloca em cheque os propósitos dos diversos governos e que normalmente estão inseridos nas estratégias e nos programas de desconcentração e descentralização do desenvolvimento. No Espírito Santo, por exemplo, os discursos oficiais sempre se pautaram pela necessidade de buscar um maior equilíbrio na distribuição dos benefícios do crescimento econômico. Ou seja, a questão da desigualdade regional sempre foi posta enquanto foco dos planos e programas dos governos. Inclusive, no âmbito institucional, a própria Fundação Jones dos Santos Neves, hoje IPES, passou a trabalhar também a dimensão regional do planejamento.

Tais transformações estruturais ocasionaram um rearranjo na estrutura produtiva estadual do ponto de vista regional. A acelerada urbanização, motivada, de um lado, pela desestruturação da base agrícola, seja por um processo de modernização conservadora, seja pela crise que se abateu no campo, principalmente sobre o café, e, por outro lado, pelo efeito atração do próprio processo de industrialização, fez emergir os desequilíbrios internos (inter-regionais), também chamados de desigualdades regionais.

A ordem de grandeza dessas mudanças pode ser avaliada pela simples leitura de diversos indicadores socioeconômicos, como população, consumo de energia, número de veículos, investimentos públicos e privados, desempenho espacial dos diversos setores econômicos, geração de tributos (ICMS) e indicadores de qualidade de vida, como mortalidade infantil, índice de indigência etc. Regiões, por exemplo, como a Macrorregião Sul do estado, que tem o município de Cachoeiro de Itapemirim como seu núcleo de maior importância, vêm passando por um processo de retração econômica e populacional e dos níveis de qualidade de vida, mais intensamente que a Região Norte do estado, mesmo levando-se em consideração os efeitos da seca nesta última.

Embora a renda per capita não seja o indicador mais apropriado para retratar

as desigualdades de crescimento no espaço, pode, no entanto, pela amplitude das diferenças, chamar a atenção sobre o fenômeno. É o que se quer demonstrar na tabela a seguir.

Tabela 4 - Espírito Santo – Vitória

PIB per capita em US\$ de 1998		
Ano	Vitória	E. Santo
1970	6.923	1.814
1980	14.726	4.101
1990	13.013	3.749
1996	15.790	4.354

Fonte: IPEA

A tabela seguinte apresenta a participação relativa de cada macrorregião na produção da riqueza estadual, no período que vai de 1970 a 1998. Observa-se que a concentração maior do crescimento econômico se dá na região macro metropolitana, que congrega a Região Metropolitana propriamente dita e a Região Serrana, sob sua influência. Assim, a Macrorregião Metropolitana que produzia 60% da riqueza do estado em 1970, passa a produzir 73% em 1998. Em contrapartida, perdem participação as Macrorregiões Norte e Sul, e, com maior intensidade, a Sul.

Tabela 5 - Espírito Santo: PIB por Macrorregião - 1970-1998

Regiões	1970	1975	1980	1985	1990	1998
Macro Sudene (Norte)	24,42%	22,21%	15,83%	17,79%	16,92%	14,59%
Macro Metropolitana	59,52%	62,60%	70,97%	68,13%	71,38%	73,95%
Macro Sul	16,06%	15,19%	13,19%	14,09%	11,70%	11,45%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

FONTE: Dados básicos: IBGE IPES e IPEA

O movimento da população também acompanha a dinâmica econômica. Nesse aspecto, a região macro metropolitana tem sua população relativa aumentada, não acontecendo o mesmo com as demais regiões.

Tabela 6 - Espírito Santo: População

Discriminação	1960	1970	1980	1991	1996	2000
Cariacica	39.608	101.422	189.089	274.532	301.183	323.807
Guarapari	14.861	24.105	38.500	61.719	73.730	88.216
Serra	9.192	17.286	82.581	222.158	270.373	322.518
Viana	6.571	10.529	23.440	43.866	47.494	53.372

Vila Velha	55.589	123.742	203.406	265.586	297.430	344.935
Vitória	83.351	133.019	207.747	258.777	265.874	291.889
Grande Vitória	209.172	410.103	744.763	1.126.638	1.258.080	1.424.737
Interior	1.209.176	1.189.230	1.278.577	1.473.985	1.544.627	1.668.434

continua

Tabela 6 - Espírito Santo: População

Discriminação	conclusão					
	1960	1970	1980	1991	1996	2000
Espírito Santo	1.418.348	1.599.333	2.023.340	2.600.623	2.802.707	3.093.171
Participação % GV/ES	14,75	25,64	36,81	43,36	44,89	46,06
Participação interior (%)	85,25	74,36	63,19	56,68	55,11	53,94

Fonte: IBGE

É interessante observar que o movimento mais forte da população em direção à Grande Vitória dá-se ainda na década de sessenta, quando essa região apresentou um incremento da população de 96%. Nessa década Vila Velha foi o município que apresentou a maior taxa de crescimento de sua população (123%).

O movimento ocorrido na década de sessenta tem a ver com a desestruturação da agricultura capixaba, ou, mais precisamente, com a erradicação dos cafezais. Já na década de setenta, a motivação para continuidade do processo de concentração da população na Grande Vitória estaria no processo de industrialização. Decorre daí o fato de o Município de Serra apresentar um percentual altíssimo de crescimento da população: 378%.

Tabela 7 - Espírito Santo: População: taxa de variação

Discriminação	70/60	80/70	91/80	00/91
Cariacica	156%	86%	45%	18%
Guarapari	62%	60%	60%	43%
Serra	88%	378%	169%	45%
Viana	60%	123%	87%	22%
Vila Velha	123%	64%	31%	30%
Vitória	60%	56%	25%	13%
Grande Vitória	96%	82%	51%	26%
Interior	-2%	8%	15%	13%
Espírito Santo	13%	27%	29%	19%

Fonte: Dados do IBGE

6.2. Busca de explicações

Embora sem a preocupação de se aprofundar em modelos explicativos para a questão das desigualdades regionais específicas do Espírito Santo, é importante trazer à tona os distintos enfoques teórico-explicativos

disponíveis, pois podem facilitar o reconhecimento e entendimento dos processos de desigualdade inter-regional numa dimensão mais geral.

Um melhor entendimento da problemática das desigualdades regionais ajuda também a avaliar o alcance das políticas de desenvolvimento locais. No caso do Espírito Santo, por exemplo, apesar de o discurso político pautar-se pela interiorização do crescimento, a realidade tem demonstrado o contrário. Segundo ROFMAN, podem ser distinguidas duas vertentes teóricas que tentam explicar o fenômeno da desigualdade entre regiões. A primeira vertente é de inspiração neoclássica e apresenta como explicação o isolamento de uma ou mais regiões. Infere-se daí que a solução para a redução das disparidades entre regiões ou países estaria na abertura comercial e dos canais de comunicação. As ramificações dessa concepção teórica podem ser identificadas, por exemplo, na teoria neoclássica da igualação da remuneração dos fatores, no modelo de aproveitamento dos recursos naturais no espaço e também na teoria do dualismo estrutural.

A segunda vertente, segundo ainda ROFMAN, busca as causas das desigualdades regionais nas relações econômicas e sociais produzidas entre as regiões, cujos desníveis de desenvolvimento têm sido forjados historicamente. Como ramificações desta, podem ser classificadas a “teoria da causação circular cumulativa e as variadas interpretações da teoria do colonialismo interno.

O primeiro grupo de teorias tem como fundamento o princípio de que a mobilidade perfeita dos fatores de produção entre países e regiões teria como consequência a igualação da remuneração dos mesmos, eliminando-se assim as desigualdades. Em síntese, a origem do intercâmbio entre regiões teria como explicação exatamente a diferenciação na dotação de fatores entre regiões. Essa concepção pode ser vista como mais forte hoje que no passado, basta analisar as políticas que, à luz do neoliberalismo, pregam a eliminação das barreiras inter países e intrapaíses. Nessa visão o problema do subdesenvolvimento somente seria resolvido com a eliminação das barreiras à mobilidade dos fatores.

O extremo dessa linha teórica é apresentado por Hecksher, que chega a admitir que uma mobilidade perfeita de fatores em escala mundial levaria a igualação dos preços absolutos de fatores em todo o planeta. Esse raciocínio também poderia ser transplantado à escala regional (regiões de uma nação).

A conclusão mais lógica dessa corrente é de que as chamadas políticas regionais de desenvolvimento, justamente aquelas que teriam como objetivo eliminar as desigualdades, não teriam sentido nenhum; muito pelo contrário, poderiam, isto sim, intensificá-las.

Já a segunda vertente reconhece a instância histórica como uma determinante fundamental dos processos de desigualdades. Como expressa Rofman, “ el sistema capitalista está compuesto de subsistemas nacionales con especificaciones y formas propias de inserción en el sistema de orden superior” (HOFMAN, pag. 94).

Esse segundo grupo de teorias pode ser desdobrado em correntes

relativamente distintas, ou, para alguns, como profundamente distintas. A primeira admite que a questão da desigualdade é inerente ao modo de funcionamento da economia de mercado, sem penetrar na discussão do mesmo. Ou seja, não se discute se o funcionamento do mercado implica relação de exploração; enfoque que é ressaltado pela segunda corrente. Esta, sim, expõe claramente as relações entre exploradores e explorados, nitidamente fundamentada na análise marxista.

Especificamente no Brasil, a Questão Regional tem sido objeto de análise sob diferentes enfoques. Enquanto alguns buscaram analisar o processo de formação histórica das diversas regiões do país, inclusive o processo de integração do espaço nacional, a exemplo de Celso Furtado, Wilson Cano; outros enveredaram pelo campo da intervenção do Estado, na perspectiva de que, através de intervenções planejadas (planejamento regional), as desigualdades pudessem ser minimizadas ou até eliminadas.

Não há dúvidas de que, em especial a partir da década de noventa, a abertura da economia brasileira associada ao processo de globalização tem alterado os critérios de escolha dos pontos de destino do fluxo de investimentos. Isso tem acarretado um rearranjo espacial dos focos de atração, em que a tendência parece apontar para uma intensificação das desigualdades inter e intra-regionais. Tudo indica, por exemplo, que o Espírito Santo está sendo diretamente afetado pelas mudanças de “focos” ou de “eixos de desenvolvimento” no contexto recente da economia brasileira, ao mesmo tempo em que, internamente, ampliam-se as desigualdades entre as macro e microrregiões.

Parece crer que o fenômeno da abertura econômica e a globalização tendem a redefinir as relações inter espaços; privilegiam alguns e repelem outros. E os “repelidos” o são pela fragilidade das suas ligações com as demais regiões e principalmente com o mundo. Isso pode explicar, por exemplo, o isolamento ou enfraquecimento de determinadas regiões. No Espírito Santo, a Região Sul poderia se encaixar nessa situação.

Sob a ótica espacial mais geral e considerando a configuração do espaço econômico brasileiro, a trajetória de desenvolvimento passa por várias fases, que, segundo Guimarães (Guimarães, 1997), podem ser assim classificadas:

- a) A fase do *isolamento relativo*, fundado nos antigos complexos exportadores, cuja existência chegou ao limiar do século XX. Para o Espírito Santo, essa fase teve reduzidíssimo significado.
- b) A fase de *articulação comercial*, mas que também ensejou o surgimento e consolidação da indústria brasileira, chegando até a década de sessenta. O Espírito Santo inseriu-se apenas periféricamente, enquanto base primário-exportadora, com o café e minério, este, apenas de passagem.
- c) A fase de *integração produtiva*, na década de setenta e com maior intensidade na década de oitenta. Nessa fase o Espírito Santo integra-se nacionalmente a partir dos chamados grandes projetos.

Assim, diferenciação regional mais intensa tem seus fundamentos

assentados mais fortemente na fase do isolamento, quando toda a infraestrutura e o esforço econômico estão concentrados nos complexos exportadores regionais. Num segundo momento, já na segunda fase, a fase de formação do mercado interno, as diferenciações regionais se ajustam e se constroem a partir do núcleo central integrador da economia nacional, o sudeste. Os mercados regionais se integram na lógica e a partir desse núcleo.

Segundo Guimarães, o processo de desconcentração que ocorre de meados da década de setenta e vai até a meados da década de oitenta, tem relação direta com o processo de integração produtiva. No entanto, a partir de meados de oitenta, por fatores ligados à própria crise econômica e ao enfraquecimento do Estado – crises fiscal e financeira – dá-se início a uma nova fase, que pode ser caracterizada como indefinida sob a ótica da concentração e desconcentração espacial, caracterizada por Guimarães como nem de concentração nem de desconcentração.

Aqui podemos inserir o Espírito Santo. Primeiro, na década de setenta, quando ele se integra à economia brasileira, no bojo do II PND. Já na década de oitenta o Espírito Santo não faz senão continuar seguindo o impulso inercial da década anterior.

Com relação ao período chamado “indefinido” – década de oitenta –, dois autores se apresentam, Diniz (1994), que estende o espaço nucleador da fase anterior – o Sudeste – até o Centro-Sul; e Pacheco (1996), que trabalha com a perspectiva de um processo de fragmentação econômica do território nacional, já admitindo a existência de subespaços com especializações específicas e sem muito atrelamento com o núcleo dinâmico central (São Paulo), e mais “plugados” numa economia globalizada.

Talvez o aspecto mais relevante dessas duas abordagens esteja na ruptura da forma corrente de visualizar a questão regional. Até então se ressaltava a escala macrorregional do desenvolvimento, retratada nas tradicionais regiões Nordeste, Sudeste, Norte, Centro-Oeste e Sul; enquanto Diniz (Campolina Diniz) resalta o papel de setores chamados dinâmicos, sobretudo aqueles que estão na liderança do processo de reestruturação da economia em escala mundial. Para ele os fatores competitivos sistêmicos desempenham um papel fundamental nas decisões de localização. Em síntese, a incorporação do que se chama novo paradigma tecno-econômico por parte do parque industrial brasileiro redefine e re-orienta a estrutura produtiva sob o ponto de vista espacial.

Pacheco trabalha num enfoque mais projetivo dos efeitos decorrentes do processo de globalização e inserção produtiva em escala mundial. A perspectiva de segmentos dinâmicos localizados operando em circuitos comerciais superiores, sobretudo ligados ao comércio internacional, pode proporcionar um processo de reconcentração espacial especializada. Nesse aspecto é possível perceber uma tendência de aumento da heterogeneidade dentro dos limites de região.

A versão de Pacheco parece se aproximar mais de uma explicação convincente para a nossa realidade mais recente, sobretudo, na década de

noventa. Com certeza aí estaria a explicação para uma situação de fragmentação do nosso espaço regional, no Espírito Santo.

1. UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO ESPÍRITO SANTO

7.1. A Questão da desautonomia relativa dos poderes locais

Tudo indica que o processo de desenvolvimento recente tem apresentado mais fortemente a sua característica desarmônica. A intensificação das desigualdades, o processo desarmônico do crescimento econômico e a globalização das relações econômicas têm feito surgir um outro fenômeno: a ruptura da governabilidade local. Essa ruptura fez reduzir a autonomia dos poderes locais em implementar políticas compensatórias que pudessem dar conta do problema das desigualdades.

Assim se explicaria, no caso específico do Espírito Santo, a ampliação das desigualdades regionais, sobretudo tomando-se com ponto de análise a Macrorregião Sul. Por outro lado, também cresceram as dificuldades dos governos estaduais e municipais em lidar com fenômenos tão recentes e velozes em suas dinâmicas. Os tradicionais instrumentos de intervenção estatal já não funcionam como no passado. Induzir o crescimento local tem se tornado, assim, um desafio.

Como na década de setenta, o processo de desenvolvimento com base nos grandes projetos pautou-se pela desautonomia relativa dos poderes locais; hoje, a globalização também reduz a capacidade dos governos de intervir sobre essa mesma realidade.

7.2 O Planejamento do desenvolvimento no Espírito Santo

O planejamento ou o não-planejamento do desenvolvimento no Espírito Santo segue a tônica geral observada em âmbito nacional. Mesmo nos momentos de fortalecimento da função planejamento, percebe-se que essa função tem sido menos acionada pelo lado de sua versão de planejar, e mais pela ênfase em políticas setoriais fortes.

Podemos começar pela ortodoxia do modelo cepalino de planificação, dominante na década de sessenta. Àquela época buscava-se a legitimação política do planejamento. Apregoava-se a adoção, pelos estados nacionais, de processos de planificação como forma de romper a barreira do subdesenvolvimento periférico. É bom lembrar que na burocracia estadual predominavam “cabeças” formadas dentro da escola cepalina. Essa escola tinha como instituição promotora a Comissão Econômica para a América

Latina (CEPAL), vinculada à ONU.

Ficou, no entanto, patente que havia limites para a idéia de planificação. Não havia uma compreensão clara, por exemplo, do papel do Estado enquanto força capaz de ao mesmo tempo conceber um projeto de desenvolvimento e promover as devidas intervenções que levassem a obter êxitos. Ou seja, a convicção de que a planificação pudesse promover mudanças estruturais profundas, sucumbiu.

O que podemos chamar de planejamento enquanto função dentro do aparelho do Estado sofreu altos e baixos a partir da década de sessenta, sendo que as experiências estaduais seguiram os movimentos em escala nacional.

No Espírito Santo, o planejamento foi inserido na estrutura administrativa do governo do estado na década de setenta, ou, mais precisamente, no governo Elcio Álvares. Antes, a começar no governo do Dr. Cristiano, existia uma coordenação de planejamento, vinculada diretamente ao governador do estado, que atuava preponderantemente na elaboração do orçamento.

A necessidade de dispor de instrumentos mais eficazes de intervenção que pudessem promover o desenvolvimento econômico do estado levou o governador Cristiano Dias Lopes a criar mecanismos de incentivo e também suportes institucionais. Assim, foram criados incentivos como o FUNRES e o FUNDAP, e instituições como a Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo (CODES), que passou também a exercer funções de provedora de crédito, sucedida pelo Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES), em 1969.

Mesmo com a criação da Secretaria de Planejamento e a institucionalização do Sistema Estadual de Planejamento – reprodução do sistema nacional –, em verdade, nunca ocorreu de se dispor de um processo de planejamento na sua dimensão maior de formulação e condução de um projeto de desenvolvimento. De um lado, a pouca autonomia do estado limitava o alcance das intervenções planejadas; de outro, os governos e as elites locais não conseguiram produzir um verdadeiro projeto de desenvolvimento para o estado. Dessa forma as ações de planejamento se restringiam à esfera da gestão dos recursos públicos, sobretudo, dos recursos orçamentários. Mesmo no auge do “planejamento”, na década de setenta, e reforçado pela necessidade de dar resposta às transformações estruturais que os Grandes Projetos estavam provocando, os governos não exercitaram uma interlocução maior nem com a população nem com o setor privado.

Mas alguém poderia questionar, por exemplo, sobre o papel dos incentivos fiscais e da principal instituição de fomento do desenvolvimento, o Bandedes. Não seriam eles os responsáveis pelo desenvolvimento da nossa economia, nesses últimos trinta anos? Sem dúvida, os Bancos de Desenvolvimento, capitaneados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), exerceram um papel fundamental na consolidação do parque industrial brasileiro e se constituíram em instrumentos eficazes para a implementação de planos setoriais e consolidação de setores industriais estratégicos. Não foi tão diferente também o que ocorreu aqui no Espírito

Santo.

Hoje, graças aos incentivos fiscais e creditícios – FUNDAP e FUNRES – e aos financiamentos do Bandes, o Espírito Santo abriga em seu território alguns arranjos e setores produtivos importantes, como o do mármore e granito, de confecções, de alimentos e agroindústrias, do turismo, metalmeccânica e moveleiro; e ainda o aparelhamento das atividades de importação, através de investimentos nos Entrepósitos Aduaneiros de Interior (EADIs), que dão sustentação às operações do sistema FUNDAP.

Com certeza, o intrigante desse processo de crescimento e desenvolvimento da economia estadual está na incapacidade desses instrumentos de dar conta da questão das desigualdades. Isso revela de um lado a fragilidade do poder público em intervir no processo, de outro, a força da lógica privada das decisões de localização. Mesmo com a criação de benefícios adicionais para a localização no interior do estado, em especial, pelo Grupo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (GERES), que administra o FUNRES, não ocorreu nenhuma modificação na tendência de o crescimento se concentrar na Grande Vitória.

7.3 Os desafios

O primeiro desafio a ser enfrentado está na construção de um projeto de futuro para o Espírito Santo, que possibilite dar respostas à desarmonia do crescimento econômico.

E esse projeto deverá atentar principalmente para:

- 1 Um planejamento que seja entendido, acima de tudo, como um processo político e não se resume apenas na elaboração de planos e projetos, mas na construção de canais de comunicação e de participação política e de inserção social e econômica do cidadão.
- 2 Um desenvolvimento econômico e social que leve ao aumento e aprimoramento das potencialidades pessoais, através de melhores condições de educação, treinamento, saúde, habitação, meio ambiente e alimentação. Portanto, os frutos do desenvolvimento devem necessariamente se traduzidos em melhoria das condições de vida.

Para tanto, é necessário que se criem as condições endógenas para o desenvolvimento, respaldando-se no princípio de que o desenvolvimento é um processo que deve vir de dentro para fora, contando com a participação e compartilhamento da população.

Torna-se fundamental a introdução de inovações sociais e organizacionais para a solução dos graves problemas sociais tradicionais. É necessário que os governos estadual e municipal se alinhem no propósito de gerar formas inovadoras de combate à miséria, à pobreza e à conseqüente marginalização de um contingente cada vez maior de excluídos. É fundamental que as políticas públicas dêem conta dos graves problemas sociais. Não bastaria,

para tanto, apenas destinar recursos, mas, sobretudo, encontrar formas criativas de solução.

Ainda, o Estado tem que retomar a sua posição de equilíbrio fiscal. Portanto, é necessário um ajuste fiscal que contemple critérios objetivos calcados em prioridades, sobretudo pautados pelo apelo social das intervenções do Estado.

Do ponto de vista dos incentivos fiscais e creditícios, deve-se avaliá-los e orientá-los sob a perspectiva de um desenvolvimento mais harmônico, regionalmente equilibrado, eqüitativo e voltado à geração de emprego e renda das populações mais carentes. Sob essa visão devem ser repensados o FUNRES, o FUNDES e o FUNDAP.

Por fim, deve-se trabalhar a concepção de um Estado, de sua estrutura e da forma de gestão que dê suporte a um projeto de desenvolvimento sustentado. Ou seja, deve-se repensar a estrutura do Estado à luz das novas demandas e necessidades da população.

1. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE PESQUISA NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Prof. Dr. Paulo Mello Garcias

8.1. A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE PLANEJAMENTO, PESQUISA E ESTATÍSTICA (ANIPES)

A Anipes, como está definido em seus estatutos, tem como finalidade congregar as instituições brasileiras que trabalham com pesquisa, planejamento e estatística. Os objetivos básicos da instituição são:

- a) representar os interesses das instituições filiadas junto à opinião pública, ao governo, aos órgãos de classe, a instituições de ensino e pesquisa no Brasil e no exterior, às representações diplomáticas, aos organismos e às agências internacionais, especialmente no que concerne a: pesquisa e formulação das políticas sociais, econômicas e ambientais do país; estabelecimento de objetivos e padrões de excelência para a pesquisa e estatísticas; incentivos para o desenvolvimento da pesquisa nas instituições filiadas;
- b) estabelecer um banco de dados sobre pesquisa em andamento e fontes de recursos para as mesmas e divulgá-lo junto às instituições filiadas e à sociedade civil;
- c) promover a cooperação e o intercâmbio entre as instituições filiadas, especialmente no que concerne a aspectos metodológicos e de dados para a investigação científica;
- d) promover a publicação de livros, periódicos, revistas e artigos relacionados à investigação científica nas áreas social, econômica e ambiental ou áreas afins;
- e) promover e realizar congressos, seminários, simpósios e reuniões de interesse dos membros da Anipes;
- f) realizar outras atividades em obediência a determinações específicas da

Assembléia Geral.

8.2. INSTITUIÇÕES ASSOCIADAS DA ANIPES

Categoria de Membros Fundadores

- 1 Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) - Curitiba-PR
- 2 Fundação João Pinheiro (FJP) - Belo Horizonte-MG
- 3 Centro de Informações e Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (Cide) - Rio de Janeiro-RJ
- 4 Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI) - Salvador-Bahia
- 5 Fundação de Economia e Estatística (FEE) - Porto Alegre-RS
- 6 Superintendência de Estatística e Informação da Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás (Seplan) - Goiânia-GO
- 7 Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte (Idema) - Natal-RN
- 8 Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Alagoas (Seplandes) - Maceió-AL
- 9 Secretaria de Planejamento do Estado do Pará (Seplan) - Belém-PA

Categoria de Membros Efetivos

- 10 Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves (Ipes) - Vitória-ES
- 11 Instituto de Planejamento de Pernambuco (Condepe) - Recife-PE
- 12 Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) - São Paulo-SP
- 13 Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba (Ideme) - João Pessoa-PB
- 14 Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Amapá – Macapá-AM

Categoria de Membros Honorários

- 15 Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) - Brasília-DF
- 16 Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Rio de Janeiro-RJ

8.3. OS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES

Os sistemas de informações têm como objetivo instruir processos decisórios. A informação estatística, nesse aspecto, torna-se um insumo de fundamental importância para o processo de formulação e monitoramento das políticas e estratégias do Estado e das organizações.

Nas últimas três décadas, operou-se uma grande transformação na disponibilidade de informações, passando-se da escassez para a superabundância de dados e informações. Em razão disso, a separação das informações relevantes das irrelevantes e a definição de modelos de referenciais que orientem as escolhas constituem tarefa difícil. Principalmente se pensarmos em informação dentro da conotação proposta por Davis Gordan: “Informação é o resultado do processamento de dados num formato

que tem significado para o usuário receptivo e que tem valor real ou potencial nas decisões presentes ou prospectivas.”

Portanto, só terá caráter de informação se contribuir para ampliar o nível de conhecimento de quem a recebe, para reduzir suas incertezas ou para instrumentalizar as decisões que se deva tomar.

Assim, o sistema de informações deve processar dados em informações que sejam úteis.

Atributos:

- a) estar disponível quando for demandada a informação;
- b) possuir custo limitado;
- c) ser formatado segundo preferências e necessidades do decisor.

Em vista disso, existem muitos fatores condicionantes e determinantes na montagem de um sistema de informações, entre os quais pode-se destacar:

- a) reconhecimento de sua utilidade pelos usuários;
- b) vontade político-administrativa, no sentido de legitimar sua implantação e operação;
- c) clara definição dos usuários:
 - 1 quem são?
 - 2 onde se localizam?
 - 2 quais suas necessidades? (Aí está um grande problema: os usuários não definem com clareza, ou não são capazes de antecipar, suas necessidades.)

8.4. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES REGIONAIS DE PESQUISA

Uma vez que as atividades de estatística e de pesquisa são complementares, é conveniente que estejam reunidas em uma única organização. A conveniência está em facilitar e agilizar o desenvolvimento de estudos, pesquisas, análises e avaliações econômicas e sociais, com a proximidade dos técnicos dessas áreas com os técnicos responsáveis pelos trabalhos de estatística. Como exemplo, no Estado do Paraná o Iparde exerce inicialmente somente o trabalho de pesquisa, incorporando mais tarde as funções do Departamento Estadual de Estatística (DEE). Em alguns estados essas organizações exercem também a função de treinamento. São exemplos a Fundação João Pinheiro, em Minas Gerais, que possui uma Escola de Governo, e o próprio Iparde, que por um longo período foi responsável pelo treinamento no Paraná. Atualmente, o Iparde ainda desenvolve programas de treinamento vinculados a projetos específicos em que, por exemplo, a implantação de um determinado projeto pelo Estado requer o treinamento dos técnicos que irão executar o trabalho de campo bem como da comunidade beneficiada pelo projeto.

Entende-se como atividade de estatística todo o trabalho de levantamento, processamento, armazenamento e projeção de dados e informações. O levantamento, o processamento e a armazenagem abrangem normalmente dois grandes grupos de dados, que são as pesquisas de campo e os dados denominados administrativos. No primeiro grupo estão pesquisas como:

Censo do IBGE, a maior fonte de dados e informações do país; Pesquisa Mensal de Emprego (PME), desenvolvida pelo IBGE em parceria com algumas entidades regionais, como o Iparde no Paraná; pesquisa de preços, como o Índice Nacional de Preços (INPC) do IBGE, o Índice Geral de Preços (IGP) em suas várias formas, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, e muitos outros índices de preços publicados por instituições como a Fipe-USP, Dieese, etc.; pesquisa de indicadores de atividade econômica, como os índices de produção industrial ou de comércio publicados pelo IBGE.

Há o grupo de dados administrativos, que são produzidos dentro das próprias unidades do Governo ou de empresas públicas ou privadas responsáveis por serviços públicos. Como exemplos, estão os levantamentos das diversas Secretarias dos estados e municípios relativos a educação, saúde, fazenda, transporte, trânsito, segurança, trabalho, ou a serviços públicos como energia elétrica, água e saneamento, telecomunicações, entre outros. Esses dados e informações, quando adequadamente processados e armazenados, são extremamente importantes para o processo de pesquisa e planejamento.

Ainda dentro do setor de estatística, estão os trabalhos de apoio à pesquisa, como os estudos para realização de tarefas relacionadas à definição de amostra, organização de pesquisa de campo e apoio ao sistema de tabulação e processamento de dados. Os profissionais de estatística também são bastante requisitados para realizar estimativa e projeção de dados, como projeção populacional dos estados e municípios, análise de tendências da atividade econômica e elaboração de indicadores econômicos e sociais para o nível de desenvolvimento dos estados e municípios.

O setor de pesquisa, por seu turno, exerce uma atividade de apoio ao sistema de planejamento e gestão dos estados e municípios. Sob esse enfoque a pesquisa subsidia o sistema de administração em três fases:

- 1 **1ª fase** - pré-planejamento: conhecimento sobre a realidade econômica e social;
- 2 **2ª fase** - monitoramento do planejamento: - conhecimento do andamento dos programas e projetos e avaliação dos primeiros resultados dos efeitos dessas intervenções, o que implica a correção de rumos indesejáveis do andamentos dos trabalhos;
- 3 **3ª fase** - pós-execução do planejamento: é a fase final de avaliação da eficiência e eficácia, ou seja, da avaliação quanto à adequada utilização dos recursos públicos para a execução do planejado (análise da eficiência) e da avaliação dos resultados em termos de melhoria das condições econômicas e sociais da sociedade (análise da eficácia).

É importante lembrar que as atividades das organizações estaduais e municipais envolvem processos contínuos e, também, processos intermitentes de planejamento e gestão. Nos processos contínuos as três grandes fases da administração apresentadas acima acontecem de forma permanente, estando muito próximas e interligadas entre si. São exemplos as atividades permanentes do setor de educação, saúde, segurança, fazenda, etc.

Os processos intermitentes de planejamento e gestão estão relacionados principalmente à realização de investimentos para a implantação e/ou execução de determinados programas e projetos que, normalmente, resultam de fontes de financiamento específicas, de organismos nacionais ou internacionais. Apresentam como característica específica prazos para início e conclusão. Como no caso anterior, estes também passam pelas três fases. Na maioria das vezes, é necessário elaborar um projeto para obter os recursos junto aos organismos financiadores, os quais exigem, durante a execução e na sua conclusão, os respectivos relatórios.

Esse conjunto de tarefas dos organismos regionais de pesquisa, aqui apresentadas para serem executadas em separado pelas áreas de estatística e pesquisa, constitui, sob este ponto de vista, suporte indispensável para a administração da entidade governo. Fornece o conhecimento e as informações para a definição política dos rumos da atividade governamental que permitam uma maior aproximação em relação às necessidades e anseios da sociedade. Somente com o conhecimento da realidade econômica e social sustentada em dados e informações torna-se possível às entidades governamentais exercer as suas funções de forma mais eficiente e eficaz.

Além dessa atividade de suporte para a administração pública, as entidades de pesquisa exercem um papel extremamente importante ao divulgarem o seu conhecimento e informações para a sociedade. Por meio desse conhecimento, os indivíduos e as entidades representativas, como o setor político, as entidades de classe, os sindicatos e a comunidade em geral, ampliam sua capacidade para avaliar, discutir e participar com proposições sobre a realidade que estão vivendo. Além disso, esse é um material extremamente útil para os estudos e pesquisas das universidades e, também, para o setor empresarial, que precisa de informações para desenvolver os seus planos e estratégias.

8.5. O DESENVOLVIMENTO DE TRABALHOS EM REDE

A atuação das instituições de pesquisa dentro de um sistema em rede, de forma a compartilhar os seus respectivos bancos de dados e desenvolver pesquisas em conjunto, oferece uma série de vantagens. Entre as principais estão:

- 1 intercâmbio de informações e conhecimentos entre as entidades e equipes técnicas;
- 2 uniformização de metodologia de pesquisa sobre determinados temas;
- 3 fortalecimento institucional das entidades regionais de pesquisa;
- 4 viabilização de recursos mediante financiamento conjunto de projetos para pesquisa;

Entre os trabalhos que estão sendo desenvolvidos em rede pelas entidades associadas da Anipes, destacam-se:

1 Estimativa do PIB para os estados e os municípios

Este trabalho, que tem como finalidade padronizar a metodologia da estimativa do PIB para os estados, vem sendo desenvolvido pelas entidades estaduais de pesquisa e planejamento com a coordenação metodológica do

IBGE.

2 Estimativa do PIB para os municípios

Este trabalho visa padronizar a metodologia da estimativa do PIB para os municípios, através da participação das entidades de pesquisa e planejamento dos estados, com a coordenação metodológica do IBGE.

8.6. PROPOSTA DE ORGANIZAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA REDE IPEA

As equipes técnicas das entidades associadas à Anipes elaboraram uma análise do funcionamento da denominada “primeira fase” do Programa Rede Ipea, financiada com recursos do Banco Mundial.

O resultado dessa avaliação indicou que a estrutura proposta no documento *O que é a Rede IPEA de Pesquisa*, publicado pelo Ipea, atendia de maneira geral aos objetivos e à formatação de uma Rede de Pesquisa.

No entanto, foram levantadas algumas questões relativas à operacionalização da rede. De maneira geral, foi observada uma ruptura em alguns elos da rede e outros nem chegaram a se concretizar.

Da experiência e participação das entidades regionais de pesquisa na primeira fase, foram destacadas algumas questões que poderiam servir como subsídios à retomada e ao fortalecimento da Rede Ipea:

- 3 houve avanço na constituição da rede de pesquisa para alguns projetos específicos, mas não houve uma definição estratégica de temas de interesse para as políticas públicas, em âmbito nacional ou regional.
- 4 com relação à disponibilidade de estatísticas básicas, faltou uma maior integração entre o IBGE/Ipea e instituições estaduais de pesquisa, buscando organizar um sistema de informações econômicas, sociais e ambientais de apoio às pesquisas;
- 5 faltou uma maior divulgação dos estudos realizados, que deveriam ser publicados através de uma síntese nacional e publicações regionais (das instituições que desenvolveram os estudos) e divulgados amplamente através de seminários nacionais e regionais, apresentações em congressos, publicação de artigos em revistas especializadas, etc.;
- 6 a definição de áreas temáticas não foi discutida previamente com as instituições. Os temas apresentados foram definidos unilateralmente pelo Ipea;
- 7 as metodologias das pesquisas foram desenvolvidas por consultores ou técnicos do Ipea. Houve pequena participação das instituições na definição metodológica;
- 8 algumas pesquisas não tiveram continuidade, como estava previsto inicialmente. Não houve explicação do motivo da paralisação.
- 9 A base de dados gerada pelas pesquisas não foi socializada entre as instituições.

Para o bom funcionamento da Rede de Pesquisa Ipea, considera-se necessário que os seus princípios de participação, descentralização, coordenação, adicionalidade e cooperação sejam observados em todas as

atividades desenvolvidas. Para tanto, sugere-se como estrutura organizacional:

Conselho Gestor: constituído por representantes das instituições pertencentes à rede, sob a presidência do Ipea:

- 1 definição das diretrizes gerais;
- 2 aprovação dos planos de trabalho, com a definição dos temas de pesquisas prioritários;
- 3 avaliação dos pedidos de adesão à Rede.

Câmaras temáticas: deverão ser constituídas por técnicos do Ipea e das instituições de pesquisa, especializadas nas respectivas áreas temáticas. O coordenador de cada câmara temática será definido pelos seus membros. São funções das câmaras:

- 1 definir as pesquisas prioritárias e de interesse comum das instituições componentes da rede. As instituições de pesquisa apresentarão propostas de pesquisas de interesse, em cada área temática;
- 2 elaborar o plano de trabalho de suas câmaras, definindo projetos, instituições executoras e prazos;
- 3 elaborar termos de referência, ou definir consultores para a sua elaboração;
- 4 divulgar os projetos de pesquisa;
- 5 organizar reuniões técnicas para desenvolvimento de metodologias; estabelecer gestão junto às instituições produtoras de estatísticas para disponibilizar informações necessárias para o desenvolvimento das pesquisas; organizar e disponibilizar as informações necessárias para o desenvolvimento das pesquisas;
- 6 a execução dos projetos deve prever reuniões técnicas para a transferência de conhecimento e treinamento das equipes regionais.

Sugestões Operacionais:

- 1 a organização, a formatação e a operacionalização deverão ser regulamentadas por meio de regimento interno da Rede Ipea;
- 2 o IBGE deverá participar como parceiro privilegiado da Rede, com a função de produção, sistematização e disponibilização de informações estatísticas de apoio às pesquisas;
- 3 organização de uma rede de comunicação entre as instituições, com o objetivo de divulgar as informações das pesquisas desenvolvidas nas câmaras temáticas, repassar informações, metodologias, treinamento e organizar grupos temáticos de discussão;
- 4 os resultados das pesquisas e as orientações de políticas públicas devem ser divulgados e debatidos junto à Anipes, ao Fórum Estadual dos

8.7. CÂMARAS TEMÁTICAS: uma visão das equipes do IPARDES

A equipe de técnicos do IparDES, por meio de um trabalho conjunto das diretorias de pesquisa e estatística, elaborou a proposta de temas para pesquisa em rede apresentadas a seguir:

1. Estrutura e dinamismo da base produtiva

Esta câmara temática tem por objetivo estudar as transformações recentes da estrutura e dinâmica da base produtiva. Esta linha temática busca resposta para as seguintes questões:

- impactos na economia do conjunto de intensas transformações tecnológicas, dos processos produtivos, da organização industrial, do mercado de trabalho, do sistema financeiro, dos padrões de financiamento;
- novas oportunidades (em termos de mercado e de acesso a tecnologias, equipamentos e componentes do exterior) e desafios (novo paradigma de competição internacional, com mudanças nos padrões de competitividade e estratégias empresariais), impostos pela abertura comercial e financeira ao exterior e pelo Mercosul;
- mudanças no padrão de especialização produtiva provocadas pela reestruturação da base produtiva e pela abertura comercial e financeira;
- requisitos de infra-estrutura física e em termos de sistemas locais de inovação e aprendizado tecnológico necessário à ampliação da competitividade;
- rebatimentos das transformações da estrutura industrial sobre o setor de serviços e sua organização espacial;
- direção geográfica do comércio com os países do Mercosul e com o resto do mundo. Mudanças na pauta de exportações e importações definidas a partir do novo padrão de especialização produtiva;
- mudanças tecnológicas e organizacionais da estrutura produtiva.

2. Dinâmica e Desenvolvimento Espacial

O novo ciclo de investimentos do Estado define um padrão de especialização e concentração espacial das atividades produtivas. Esta câmara temática tem por objetivo desenvolver estudos para conhecer o novo desenho espacial decorrente dos novos arranjos produtivos e populacionais, enfocando as seguintes questões:

- 1 rebatimentos espaciais da nova reconfiguração produtiva;
- 2 novos arranjos produtivos e suas especializações;
- 3 impactos das transformações produtivas no desenho e organização das aglomerações urbanas;
- 4 impactos ambientais das transformações produtivas recentes;
- 5 especificidades do desenvolvimento rural;
- 6 potencial de desenvolvimento de Sistemas Regionais de Inovações.

3. Desequilíbrios Sociais

Esta câmara temática tem por objetivo estudar as novas questões que vêm sendo colocadas pelas transformações recentes da estrutura e dinâmica da base produtiva e seus rebatimentos em termos sociais, enfocando as seguintes questões:

- 1 dinâmica demográfica;
- 2 transformações na estrutura produtiva e seus reflexos nas relações capital/trabalho, definindo novas relações de emprego, informalidade ou desemprego;
- 3 relações entre a tendência de concentração urbana, de desemprego e o aumento da violência urbana;
- 4 rebatimentos das transformações na estrutura produtiva nas desigualdades sociais, raciais, de gênero, etc.;
- 5 violência urbana e segurança pública.

4. Reforma do Estado e Políticas Públicas

Esta câmara temática tem por objetivo traçar os grandes marcos de orientações de políticas públicas, a partir de estudos referenciais sobre o papel do Estado na redefinição de novos rumos da economia e sociedade, visando subsidiar um plano de desenvolvimento socioeconômico e espacial. Entre as principais questões destacam-se:

- desdobramentos estaduais da reforma fiscal, administrativa e previdenciária;
- possibilidades técnicas, financeiras e políticas da atuação do Estado como corretor das desigualdades regionais;
- políticas sociais inovadoras diante das transformações que vêm ocorrendo na sociedade;
- previdência social;
- avaliação e monitoramento de políticas públicas;
- margem fiscal e formas de possíveis financiamentos dos gastos públicos associados às transformações econômicas e sociais.

1.

AS INSTITUIÇÕES DE PESQUISA E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Guilherme Henrique Pereira*

No Brasil é quase lugar comum a presença de ressalvas nos diversos relatórios, projetos e diagnósticos quanto a eventuais necessidades de improvisação ou falhas devidas à falta de estatísticas adequadas. Isso denota os problemas que incidem na produção, sistematização, armazenagem e difusão de informações econômicas, sociais e geográficas. Não cabe esperar que a solução desses problemas venha do setor privado, uma vez que as informações sobre a sociedade e seu desempenho devem ter o carácter de bem público, seja porque sua coleta e tabulação devem preservar a

individualidade, seja porque devem estar disponíveis para todos os usuários. Assim, ganha relevância a necessidade de incluir na agenda política o significado e a importância das informações estatísticas como pré-condição para o fortalecimento de institutos públicos de pesquisa que possam cumprir a função de prover os agentes sociais das informações necessárias. A questão fundamental parece ser como divulgar para a sociedade os benefícios que podem ser auferidos com a disponibilidade de informações atualizadas e de fácil acesso.

No setor privado a tomada de decisão sobre novos investimentos será determinada pela avaliação que os capitalistas fazem sobre o desempenho futuro da economia, fixando o que Keynes definiu como “convenção”. A existência e difusão de informações neste campo tem função clara e importância fundamental. De fato, para os planejadores do setor privado, a necessidade de obter informações em geral é reconhecida e isso pode ser percebido pela disposição em realizar desembolsos, considerados muitas vezes como investimentos, para sua aquisição. Contudo, não se observa uma mobilização para apoiar as instituições públicas de pesquisa ou uma demanda suficiente para o amplo leque de estatísticas que são necessárias para acompanhar o desempenho da sociedade nos seus mais diversos aspectos.

No campo da formulação das políticas governamentais de desenvolvimento e sociais o problema é mais complexo. Sugerimos, à guisa de sua compreensão, considerar pelo menos duas instâncias do processo de formulação. Na primeira, situaremos os técnicos e pesquisadores de diversas instituições que estão preocupados com o monitoramento dos resultados dos investimentos públicos nas diversas áreas, produzindo diagnósticos e elaborando proposições. Na segunda instância, localizaremos os políticos que, afinal, são os responsáveis pela aprovação das normas, leis e demais regulamentos indispensáveis à implementação dos instrumentos das políticas governamentais propostas.

Na instância política de decisão, a correlação de forças e interesses presentes em cada momento certamente será determinante na definição do debate, que poderá exigir mais ou menos qualificação e justificativa das medidas propostas, portanto, mais ou menos informações. Nos períodos históricos de maior hegemonia de um determinado grupo de interesses, a aprovação de políticas demandará menor aprofundamento do debate; apenas o discurso apologético é suficiente para a implementação das políticas que lhe são favoráveis. Nos períodos históricos de maior equilíbrio de forças, amplia-se o debate. O empenho de cada grupo de interesse na construção de justificativas leva a uma maior busca de conhecimento da realidade de cada segmento. A função planejamento no setor público torna-se indispensável como mecanismo de articulação dos diversos segmentos na construção dos consensos necessários à viabilização dos instrumentos de políticas. Nesse ambiente, tende-se a valorizar mais as informações estatísticas.

No Brasil, enquanto prevaleceram os interesses agrário-exportadores, pouco se falou em planejamento, em conseqüência, também eram incipientes as instituições produtoras de estatísticas. Pode-se dizer que é a partir dos anos

cinquenta, com a maior diversificação dos grupos de interesses, com destaque para aqueles relacionados à atividade industrial, que se verificam as primeiras tentativas de organizar atividades de planejamento no setor público. O plano de metas é um exemplo ilustrativo. As estatísticas anteriores eram restritas, iam pouco além dos aspectos demográficos. A contabilidade nacional começa a ser elaborada e publicada nos anos cinquenta, apresentando informações a partir do ano de 1947. Nesta época o sistema contava com o IBGE, com abrangência nacional; nos Estados, com os Departamentos Estaduais de Estatística, e fora do setor público destacava-se a Fundação Getúlio Vargas. Assim, grosso modo, pode-se dizer que as instituições de pesquisa e produção de estatísticas no Brasil ainda são de criação recente, com cerca de cinquenta anos de experiência.

Durante os anos sessenta, com a instalação do regime autoritário, assistimos a uma reorganização das instituições públicas e valorização da função de planejamento, sobretudo no governo federal. Consolida-se a partir de 1964 uma nova estrutura institucional federal de execução da política econômica, com ênfase em um projeto desenvolvimentista. Ao lado da concentração na esfera federal dos recursos financeiros, amplia-se o conjunto de programas e agências, dotados de relativa autonomia, para alocação desses recursos. Mais que colocar-se como modelo de gestão para os governos estaduais, esse movimento provocou também, no plano dos estados, a organização de empresas públicas e agências diversas, para facilitar a articulação com as congêneres federais, ampliando a possibilidade de inclusão da respectiva área nos programas que seriam executados e, principalmente, de captação dos recursos concentrados na órbita da União e que fluíam em grande medida via as diversas agências e empresas públicas.

Assim, observa-se o fortalecimento ou a constituição de instituições específicas para os principais instrumentos federais de intervenção, às quais se seguem similares sob a égide dos governos estaduais – BNDES e Bancos Estaduais de Desenvolvimento, Portobras e companhias estaduais de docas, Telebrás e as “Teles”, Embrapa e suas correspondentes estaduais, BNH e as COHABs, Embratur e as empresas estaduais de turismo, etc. Esse modelo, aparentemente, reconhecia a importância da instituição local para planejamento e, por esta razão, buscava estabelecer um esquema de coordenação. Os PNDs nos anos setenta referiam-se à existência de um sistema nacional de planejamento. Entretanto, o que se verificava era o enquadramento das instituições locais às normas definidas no plano nacional e a necessidade de elaboração de programas e projetos compatíveis com o planejamento do governo federal, para viabilizar a captação dos recursos financeiros centralizados nessa esfera; uma subordinação paulatina das ações locais aos programas nacionais de desenvolvimento. Além disso, não pode ser esquecida a vertente autoritária do modelo político em que os governadores e, às vezes, até mesmo secretários — os mais importantes —, eram indicados pelo governo federal, completando as condições para a coordenação centralizada do planejamento e execução do projeto de desenvolvimento do período militar.

Neste modelo de planejamento e execução centralizados, foram valorizadas as instituições setoriais encarregadas da gestão dos programas e projetos. No que diz respeito às informações estatísticas, a preocupação estava

centralizada naquelas de natureza macro – o IBGE assume a elaboração das contas nacionais, antes feitas pela FGV, e outras pesquisas de âmbito nacional; em paralelo o Ipea também foi fortalecido, destacando-se na produção de diversos estudos setoriais. De qualquer modo, o modelo centralizado de planejamento não privilegiou a estruturação de um sistema nacional de produção de informações estatísticas.

Os anos oitenta e noventa foram conturbados. Foi o período de fatos como a transição do modelo político, a centralização da política econômica nas questões relacionadas à dívida externa e à inflação, a reestruturação dos setores público e privado. Enfim, um conjunto de profundas mudanças que resultaram no completo esquecimento, no setor público, da função de planejamento.

A transição política, dentre outros resultados, legou-nos a Constituição de 1988 e com ela uma maior descentralização de recursos financeiros para as esferas subnacionais de governo. A redução da ação governamental à política macroeconômica restringiu as políticas de desenvolvimento e as atividades de planejamento. A gestão da dívida fragiliza as finanças públicas, praticamente eliminando a capacidade de investimento da União. A reestruturação do setor público, amplamente apoiada nos princípios liberais, nega a importância da participação do Estado como elemento articulador e indutor dos investimentos. Este conjunto de movimentos, paulatinamente, estabelece um novo ambiente, no qual torna-se inteiramente obsoleto o chamado “sistema de planejamento nacional”, que, também gradualmente, vai sendo desmontado. As instituições de pesquisa e estatística nos estados perderam prestígio e, em muitos deles, foram alvos de propostas de extinção.

Passado o tumulto das duas últimas décadas, cabe especular sobre o cenário atual e as perspectivas de seus desdobramentos. As reflexões que seguem são muito mais proposições para abrir o debate do que convicções.

No plano teórico mesmo os liberais de pura linhagem reconhecem a insuficiência das forças de mercado na organização da atividade econômica. Por esta razão falam em falhas de mercado, que requerem algum grau de intervenção externa para serem corrigidas.

As mudanças na economia mundial, que levaram a uma ampla concentração da produção nas grandes corporações que se fazem presentes em muitos países, isto é, com interesses que se manifestam no plano global, demandando redução das fronteiras nacionais como forma de facilitar suas estratégias e unificar o mercado global, certamente propõem uma nova realidade, também para o tema que está em pauta. Ainda que possa parecer contraditório, as possibilidades de intervenção dos governos nacionais com vistas a estimular o crescimento se ampliam no campo dos pequenos e médios negócios. Os muitos estudos sobre regiões que apresentaram crescimento baseado em aglomerações de pequenos e médios negócios, bem como as tentativas que já se verificam de reproduzir tais experiências em outros países, ilustram bem esta afirmativa.

Em paralelo a estas mudanças, também cabe citar a crescente preocupação com a questão ambiental, caminhando para o consenso de que os estímulos

ao desenvolvimento econômico só fazem sentido se incorporarem a dimensão da sustentabilidade.

A proposta de levar em conta os pequenos e médios negócios como importantes para os programas de crescimento, bem como a dimensão da sustentabilidade, fundamenta uma nova linha de políticas governamentais, que está resumida na expressão *desenvolvimento local sustentável*.

Ainda que já bastante mencionado, vale a pena lembrar e juntar ao conjunto de pressupostos que se está esboçando o fato de que a mudança de paradigma tecnológico trouxe consigo um aumento espetacular da velocidade de introdução de inovações em todos os campos, incluindo o institucional. O conhecimento da realidade em que atuarão as organizações públicas e privadas ganha relevância e, certamente, valorizará a obtenção de informações.

O *desenvolvimento local sustentável* sugere uma sistemática de planejamento distinta. Antes a definição de objetivos de âmbito nacional, dos quais são derivadas as ações da política de desenvolvimento, cabendo aos agentes regionais e locais se ajustarem, sob pena de permanecerem excluídos. Este é o chamado “planejamento de cima para baixo” e bem caracterizado na experiência brasileira do “plano de metas” e dos “PNDs”. O que se desenha agora passa pela mobilização das pequenas comunidades, que devem definir seus objetivos e demandas necessárias à expansão da renda e do emprego no plano local. Desse planejamento “de baixo para cima” devem derivar os instrumentos de políticas governamentais adequadamente flexíveis para atender as distintas realidades. Os governos subnacionais são, nesta proposta, instâncias com maior relevância na implementação, justamente pelo fato de que a maior proximidade permite uma melhor apreensão do problemática local. A consolidação das demandas locais certamente indicará as questões de ordem regional e nacional que deverão ser objeto de planejamento e ação das políticas que serão implementadas por instâncias com abrangências regional e nacional.

Nessa vertente da sistemática de planejamento as instituições de pesquisa devem desempenhar a função de prover a sociedade também de informações sobre a realidade das pequenas comunidades, permitindo-lhes o melhor conhecimento possível de suas realidades e potencialidades. Este é o desafio proposto para as instituições de pesquisas neste início de século.

Para concluir estes comentários, cabe resumir a principal mensagem. Ao que tudo indica, as mudanças recentes na economia e na sociedade tendem a inaugurar uma nova forma de governança, tanto no setor público quanto no setor privado, na qual a questão da articulação dos muitos atores nos diversos segmentos da sociedade tem lugar central. A participação dos atores para ser efetiva e eficiente pressupõe a disponibilidade de informações sobre a realidade nacional e, principalmente, local. Portanto, a produção e sua difusão de forma democrática devem ser valorizadas. As instituições de pesquisa de âmbito estadual certamente têm grande responsabilidade e potencial para desempenhar esta função, requisitos que são dados pela proximidade e conhecimento da realidade em que atuam.

Alguns avanços recentes na institucionalidade brasileira oferecem pequenos sinais positivos na direção sugerida. Sobre este aspecto, destacamos os seguintes acontecimentos:

1. a instalação da Associação Nacional das Instituições de Pesquisa (Anipes), que está buscando desenvolver um espaço próprio de trocas de experiências e, ao mesmo tempo, um fórum de articulação entre elas com vistas à valorização na agenda política da missão de que são portadoras;
2. o programa do Ipea, que objetiva a formação de redes de pesquisas com a participação das instituições estaduais;
3. o esforço mais recente que o IBGE vem desenvolvendo no sentido de melhorar e ampliar as informações referentes aos planos estadual e municipal. Talvez o melhor exemplo, neste caso, seja a rede formada para a elaboração da contabilidade regional.

** Economista e Diretor Presidente do Instituto de Apoio à Pesquisa ao Desenvolvimento “Jones dos Santos Neves”*

1. Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES)
Marta Zorzal e Silva

10.1. INTRODUÇÃO

Vários poderiam ser os caminhos de abordagem acerca da contribuição do Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves para a sociedade capixaba. Poderíamos, por exemplo, enfocá-la pelo ângulo da produção de conhecimentos sobre os processos de mudanças econômicas e sociais ocorridos nas últimas décadas e seus rebatimentos sobre os espaços urbanos e regionais do Espírito Santo. Avançando nessa perspectiva, destacar os estudos e projetos mais relevantes produzidos pelo órgão, evidenciando a importância fundamental destes para a formulação de políticas públicas, seja para o âmbito do estado como dos municípios. Entre esses estudos, caberia chamar atenção para aqueles que subsidiaram a formulação da política urbana dos municípios da Grande Vitória, em especial, do município de Vitória, tanto no que concerne à regulação do uso do solo urbano quanto à definição do sistema de transportes urbanos, entre tantos outros, para ficar apenas em dois exemplos.

Outra vertente poderia ser a que, de uma perspectiva histórica, resgataria na trajetória do desenvolvimento institucional do Espírito Santo os precursores que alicerçaram e disseminaram a idéia da necessidade de estudos mais refinados para orientar a ação governamental, elegendo as atividades de pesquisa e planejamento como elementos essenciais ao cumprimento das funções estratégicas do estado. Por esse caminho, certamente, encontraríamos o ex-governador Jones dos Santos Neves, que esteve à frente dos destinos do Espírito Santo no limiar dos anos 50. Como sabemos, toda ação estratégica desse governante fundou-se na convicção de que o desenvolvimento estadual passava pela redefinição da base econômica cafeeira do estado por meio de sua inserção nos rumos da ordem industrial moderna, que, naquele momento, já avançava a largos passos nos demais

estados do Sudeste, sobretudo, em São Paulo e no Rio de Janeiro. Os mecanismos indispensáveis para atingir tal meta seriam, de acordo com Jones, "...o abandono das fórmulas românticas de uma direção sem objetivos nem bússola, pelo roteiro seguro da planificação realista". Tal determinação daria origem ao Plano de Valorização Econômica do Estado, o qual introduziu no debate político, ainda muito elitizado, a idéia de que o aparelho de Estado necessitava de pessoal qualificado "capaz de pensar antes de agir", o que significava, do ponto de vista estratégico, a estruturação de mecanismos de planejamento capazes de definir "objetivos imprescindíveis à conquista da emancipação econômica e social do Espírito Santo".

Também poderia enveredar pela análise do processo de modernização acelerada da economia estadual, após os anos 70, cujo efeito na esfera pública foi a crescente expansão, ou melhor, explosão da agenda de demandas, tanto no que concerne à infra-estrutura urbana e institucional como à produção de serviços sociais básicos. Como sabemos, a magnitude das mudanças induzidas na esfera econômica foi acompanhada por intensa redefinição dos órgãos governamentais, os quais, sob a égide centralizadora do Estado burocrático autoritário, reproduziria, no plano estadual, as estruturas criadas no poder central.

Dessa perspectiva, valeria a pena enfatizar a criação da Fundação Jones dos Santos Neves, em 1975, buscando identificar as conexões estabelecidas a partir dessa instituição entre as relações público/privado e ressaltar o papel regulador e, ao mesmo tempo, produtor de um pensamento crítico sobre as transformações em curso que ela teria cumprido naquela conjuntura crítica. Estendendo o horizonte histórico, poderíamos acompanhar *pari passu* a trajetória da Fundação Jones dos Santos Neves, depois Instituto Jones dos Santos Neves e atualmente Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves, destacando seus feitos e também as muitas vicissitudes pelas quais o órgão passou nestes 25 anos de existência. Creio mesmo que, para muitos, esta seria uma das abordagens esperada para o tema de minha palestra.

No entanto, qualquer desses caminhos fatalmente conduziriam o debate ao relato das ações de pesquisa e planejamento desenvolvidas, qualquer que seja o ponto de partida (anos 50 ou 70), e de seus possíveis impactos em termos da indução dos processos de mudança. O saldo do extenso rol de atividades, umas bem sucedidas, outras nem tanto, em termos de contribuições para o desenvolvimento local/regional, seria de difícil mensuração. Isso, principalmente, tendo em vista as muitas variáveis intervenientes que compõem a equação que vincula crescimento econômico a desenvolvimento social e político, cujos elos são aqui entendidos como melhorias substantivas das condições de vida e de cidadania da população.

Por outro lado, uma análise voltada apenas para o resgate do espectro de atividades realizadas e sua relevância para a sociedade capixaba pouco avançaria em termos de contribuições substantivas para uma instituição que, a meu ver, tem por missão precípua refletir sobre os desafios do tempo presente visando indicar alternativas consistentes para o futuro.

Olhando por este viés, considerarei que seria mais produtivo conduzir a

reflexão numa perspectiva mais teórico-analítica no sentido de focalizar, a partir da transição para o regime democrático e subsequente processo de reforma do Estado brasileiro, as mudanças, não das técnicas, mas dos padrões de interação, ocorridas nas atividades de pesquisa e planejamento governamental. Desse ângulo, é importante frisar o papel distinto dessas atividades nos diferentes regimes econômicos e políticos que cobrem os 25 anos da trajetória do Instituto, o que explica por outro lado os desafios impostos a sua sobrevivência.

10.2. AÇÃO ESTRATÉGICA DO ESTADO VERSUS DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA

Um adequado entendimento das relações entre pesquisa, planejamento e desenvolvimento no âmbito das ações do Estado implica delinear, ainda que brevemente, os principais traços da relação Estado/sociedade no período estudado. No caso sob enfoque, cuja ênfase recai sobre as ações implementadas pelo IPES, no curso do processo de modernização ocorrido no ES, principalmente, a partir de 64, tal percurso demarca a presença de dois subperíodos distintos. Estes caracterizam-se por padrões de relações Estado/sociedade cuja institucionalidade é marcada, de um lado, pelo regime burocrático-autoritário que caracterizou a fase dominada pelo paradigma desenvolvimentista e, de outro, pelo retorno à normatividade democrática num contexto de intensas mudanças econômicas e socioculturais impulsionadas pelas tendências contemporâneas dos processos de globalização.

Desse prisma, cabe lembrar que as formas distintas de desenvolvimento do capitalismo, quer nos países centrais quer nos países periféricos, marcaram diferentes formatos de institucionalização da tensão sempre presente na relação Estado/sociedade, caracterizando tipos específicos de aparatos de Estado e de regimes políticos. Como fundamento dos diferentes formatos estão as soluções encontradas em cada estágio da expansão capitalista para regular e intermediar as tensões e conflitos verificados nos diferentes países.

No plano teórico, a análise desses diferentes processos ensejou a construção de perspectivas distintas, visando apreender as especificidades da forma de Estado e seu respectivo papel nas diversas vias de desenvolvimento. A ênfase ora no mercado ora no Estado como princípio determinante da relação produziu como resultante teorias de cortes distintos, as quais vêm marcando o debate político ideológico ao longo do tempo. Estas podem ser agrupadas nas vertentes que caracterizam o ideário liberal e neoliberal, de um lado, e aquelas que caracterizam a vertente estatista e neo-estatista, de outro; nesta última, destaca-se a modalidade denominada *Estado desenvolvimentista*.

Sem aprofundar os termos dessas teorias e suas implicações para o processo de mudança política e modernização econômica, ocorrido nos mais diversos países que seguiram o rumo da industrialização, é importante frisar que a modalidade *desenvolvimentista* tem sido associada a Estados em que a expansão do sistema capitalista se verificou de forma tardia – França, Alemanha, Itália e Japão – e aos considerados retardatários, tais como os

países da América Latina e do Sudeste Asiático, em relação aos países considerados originários: Inglaterra e Estados Unidos. Com a intenção de mostrar as possíveis conexões entre sistemas econômicos e sistemas políticos, SCHNEIDER (1999) analisou a maioria dos sistemas econômicos e políticos mais estáveis do século XX. Demonstrou dessa forma que, embora a maioria dos Estados dos países de desenvolvimento capitalista tardio ou retardatário se localize na categoria de regimes autoritários, sobressaindo casos como a Alemanha nazista e a Itália fascista, há também casos como o da França e do Japão (pós-guerra), caracterizados por regimes democráticos, que assumiram a forma desenvolvimentista.

Em essência, o que a literatura destaca em relação aos países de desenvolvimento capitalista tardio é que, se do ponto de vista do regime político pode ser encontrada uma diversidade de situações distintas, do ponto de vista da relação Estado/mercado, há uma relativa semelhança entre eles, na medida em que na maioria desses países os Estados assumiram papel de destaque na construção da ordem industrial moderna. O eixo da argumentação está centrado na avaliação do grau de contribuição que tiveram as atividades de pesquisa e planejamento, como base à intervenção direta do Estado na economia, para que os referidos países obtivessem extraordinário desempenho econômico. Desse ângulo mostra que tais Estados nacionais "não só não foram omissos, como assumiram, em parceria com os grupos industriais emergentes, responsabilidades crescentes de direção e coordenação das estratégias de desenvolvimento então desencadeadas" (DINIZ, 2000, p. 9).

Outro aspecto destacado pela literatura é que nos países da América Latina, apesar do amplo debate em torno do paradigma desenvolvimentista, não se chegou a produzir uma coerente sistematização teórica em torno dos limites e funções do Estado nesses países. Aqui predominou muito mais uma ideologia desenvolvimentista em que era preconizada a necessidade da industrialização e da intervenção do Estado para promovê-la, do que uma teorização sobre o papel do Estado e de suas relações com a economia e com a política. Mas isso não significa que os efeitos das ações orientadas pelo *desenvolvimentismo* não tenham se tornado pertinentes e constituído uma modalidade de relação Estado/sociedade moldada por pelo menos três pressupostos básicos orientadores da ação estratégica estatal.

Estes pressupostos consistiam, especialmente no Brasil, nas seguintes concepções:

- a)** a idéia de que a industrialização, *per si*, conduziria o país a um estágio de desenvolvimento em que seriam superados os problemas de desigualdades tanto sociais quanto regionais;
- b)** a visão de que a ação do Estado se faria pautada em critérios de racionalidade técnica, o que conferia ao Estado um considerável grau de autonomia em relação aos diferentes interesses e valores dos distintos grupos e classes sociais;
- c)** a forte crença de que por meio das técnicas e conhecimentos produzidos pela ciência econômica se poderia reconhecer os problemas do desenvolvimento e os meios pelos quais se poderia chegar a ele através dos sistemas de planejamento e intervenção governamental (SILVA, 2000, p. 79).

A legitimidade dessa modalidade de ação estatal foi construída a partir das

teorias do desenvolvimento. Estas, produzidas sobretudo no pós-guerra, sistematizaram a idéia de que os aparatos de Estado podiam ser usados para promover o desenvolvimento capitalista nos países periféricos. “O principal encargo do Estado era acelerar a industrialização, mas também se esperava que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento de infra-estrutura necessária à urbanização” (EVANS, 1993, p. 107).

Embora a trajetória de cada um dos países que seguiram essa modalidade de ação contenha especificidades que os singularizam perante os demais, pode-se afirmar que a dimensão econômica dos processos sociais, expressa na premissa do desenvolvimento industrial, assumiu *status* predominante na capacidade estratégica dos Estados e dos governos para administrar o exercício político – de conflito e de cooperação – no interior das diversas sociedades e nas suas relações com o sistema internacional (ALVEAL CONTRERAS, 1994).

Em que pese o fato de o período pós-guerra ter sido marcado, em termos do desenvolvimento capitalista, em geral, pela hegemonia do consenso estatista, o que produziu, além de muitas variantes empíricas, quer nos países desenvolvidos quer nos países em desenvolvimento, uma ativa e crescente intervenção do Estado na economia, tal quadro ideológico e intelectual reforçou os fundamentos intervencionistas da estratégia desenvolvimentista tanto nos países da América Latina como nos do Leste Asiático. Assim, apesar das diferenças entre estes países (asiáticos e latinos), o traço comum que permite considerá-los enquanto pertencentes a uma mesma categoria analítica está no caráter intervencionista da relação Estado/mercado.

Todavia, no contexto da superposição das crises externas e internas, dos anos 70 e 80, tais fundamentos ideológicos foram colocados em xeque, assim como a modalidade de intervenção estatal que viabilizou a expansão do capitalismo no Brasil e demais países retardatários. Nesse movimento, o *paradigma desenvolvimentista*, fundado no suposto papel estratégico do Estado como indutor da transformação socioeconômica, foi considerado anacrônico; ao mesmo tempo em que os termos *intervenção* e *regulação estatal* assumiram conotações distintas no debate, na medida em que expressam sentidos que os remetem a teorias que postulam papéis diametralmente opostos para a ação estatal. A noção de regulação assumiu conotação positiva, associada à idéia de Estado regulador, enquanto intervenção, associada à idéia de *Welfare State* e de *Estado desenvolvimentista*, passou a expressar o inverso.

Assim é que, no referido contexto de crises e transformações, configurou-se, no Brasil, um período em que tanto o pacto característico do *Estado desenvolvimentista* como o *regime político burocrático autoritário* entraram em crise. Em outros termos significa dizer que a crise do regime político foi sobreposta à crise da forma de Estado vigente desde os anos 30 e que ambas se explicitaram de forma aguda, nos anos 80, sob os efeitos das crises externas. Expressou, nesse processo, o esgotamento simultâneo do modelo de desenvolvimento econômico, ancorado na estratégia de industrialização por meio da substituição de importações, crise do modo de regulação estatal e do pacto de dominação que lhe dava sustentação, ao mesmo tempo em que ocorria a transição do regime autoritário para o

democrático.

10.3. PESQUISA E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: CRISES E MUDANÇAS DE PARADIGMAS

No debate que se instaurou a partir da crise do Estado brasileiro e o subsequente processo de sua reforma, desencadeado no limiar dos anos 90, um dos aspectos mais enfatizados é o que aponta para uma profunda mudança na natureza de suas atribuições. Após várias décadas de permanência do Estado desenvolvimentista, que, além de absorver grande parte das responsabilidades pela provisão de bens e serviços, criou uma estrutura institucional dual, a questão do papel e dos limites do Estado ocupou o centro das atenções tanto político-ideológicas como acadêmicas.

Nesse contexto, reforçou-se o debate em torno da função reguladora do Estado em detrimento da função provedora, ao mesmo tempo em que a noção de *público enquanto estatal* versus a de *público enquanto interesse público* passaram a pontuar e expressar o debate em torno das mudanças de paradigmas nos padrões de relações entre o público e o privado.

Nessa perspectiva, durante a vigência do Estado desenvolvimentista (entre 1930 e 1980) dominou o paradigma do "público enquanto estatal". Do ponto de vista da gestão e da administração pública, tal noção, aliada à forma como se equacionou o problema da mudança institucional nas diversas reformas, ocorridas no período, acabou gerando um Estado que incorporou a dualidade presente na persistente tensão entre permanência e mudança, que caracterizava a expansão capitalista na sociedade brasileira.

Os pares dessa dualidade podem ser visualizados, seja na edificação do sistema de regulação e controle, seja na produção de um aparato organizacional dicotômico, resumido na fórmula: administração direta, de um lado, e administração indireta de outro; seja na forma de incorporação política das elites e das massas, seja no desenho do pacto federativo da nação. Esses fatores têm levado autores como Wanderley Guilherme dos Santos (1993) e Edson Nunes (1997) a destacar o caráter *híbrido* da estrutura institucional constituída, no Brasil, nesse período.

Do ponto de vista da constituição dos sistemas de planejamento e de regulação da relação Estado/mercado, tal estratégia conduziu à formação de *bolsões de eficiência* no interior da burocracia estatal. Ao invés de uma profunda reforma visando dotar a estrutura institucional do Estado, em construção, de uma efetiva autonomia assentada na sociedade, realizaram-se reformas parciais que combinaram elementos de conservação e de mudança. Assim, ao lado da centralização político-administrativa, em que o Estado aparece como o grande sujeito das questões públicas e indutor estratégico do desenvolvimento em detrimento do mercado e da sociedade civil, enfatiza-se o caráter tecnicista, centralizador e autoritário, via *insulamento burocrático*, como meio de realizar as tarefas requeridas pelo processo de industrialização retardatário.

Importa destacar que, do ponto de vista da gestão pública, valorizou-se a

aplicação de técnicas modernas de planejamento e gestão e a profissionalização dos gestores, contribuindo, assim, para a constituição de uma burocracia pública tecnicista e auto-referenciada. De acordo com Nunes (1997, p.113),

“...o insulamento burocrático forneceu ao país uma administração econômica racional, gerida por elites profissionais modernizantes associadas a grupos empresariais internacionalizados. Embora essas elites se percebessem como portadoras legítimas de valores modernos e universalistas, o resultado de sua ação não foi absolutamente a criação de um 'domínio público'. Suas atividades não tinham por objetivo a expansão das bases para uma cidadania universalista no país; ao invés disso, contribuíram para manter inalteradas as bases da 'cidadania regulada' da República Velha.”

Como resultante, especialmente durante a era do regime militar (1964-79), consolidou-se o estilo tecnocrático de gestão da política pública, fechado e excludente, o qual reforçaria a concepção acerca da supremacia da abordagem técnica, resultando na ascensão de economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas. Com isso, as negociações entre os setores público e privado se realizariam nos interstícios dos *anéis burocráticos*, sem a interferência de forças externas, portanto, protegidas do jogo político dos demais interesses e longe dos mecanismos de controle público próprios às sociedades democráticas.

No entanto, esse padrão de relações público/privado, como vimos, evidenciou sinais de saturação e crise a partir dos anos 80. Em meio a uma conjuntura que colocou em cena um amplo conjunto de transformações, os paradigmas tecnicistas, que haviam referenciado a administração pública, especialmente as práticas de planejamento e gestão, encontraram seus próprios limites. Vale sublinhar que essa conjuntura articulou grandes mudanças econômicas e sociopolíticas, em curso, tanto no âmbito externo como no interno. Assim, as mudanças no cenário externo, como os avanços na tecnologia de informação, a reestruturação produtiva, a globalização financeira e sociocultural, a crise do Estado-nação, a formação de blocos regionais, entre outras, se sobrepuseram, no âmbito interno, à crise do Estado desenvolvimentista e às lutas brasileiras pela redemocratização, colocando em cena uma série de conflitos e demandas decorrentes, principalmente, da ampla dívida social acumulada no país desde o limiar dos anos 60.

Essa conjuntura de crises e mudanças alterou radicalmente o contexto no qual se situavam as estratégias de desenvolvimento pretéritas. Além disso, em contrapartida, passou a impor um amplo questionamento acerca do papel e dos limites do Estado, ao mesmo tempo em que passou a exigir profundas mudanças de atitudes e de métodos no que tange ao relacionamento de Estados nacionais entre si e entre suas respectivas sociedades. No limite, tais fatores acabaram impulsionando uma crescente onda de transições democráticas na maioria dos países de desenvolvimento capitalista retardatário que haviam se apoiado em regimes autoritários.

Na esteira desses processos, sob o influxo do pensamento neoliberal, a visão de que o Estado e a burocracia estatal seriam os principais agentes do desenvolvimento foi substituída pela valorização do mercado e da sociedade

civil. Do ponto de vista do debate sobre as formas de gestão da administração pública, a dimensão política é reiterada em detrimento da técnica, e o conceito de público, que era entendido como sinônimo de estatal, é alargado, deixando de expressar apenas uma mera localização institucional para constituir um valor a ser socialmente construído.

Emerge, sobretudo com os processos de reforma do Estado, uma nova visão de público, associando *público a interesse público*. A esfera pública passa a ser vista como mais complexa e ampliada, portanto, exigindo um Estado de novo tipo, não mais provedor, e sim com maior capacidade estratégica de coordenação e de regulação.

Todavia, o fato de a maioria dessas mudanças estar em andamento, seja na estrutura institucional do Estado, via processos de privatização e descentralização pelo fortalecimento dos poderes subnacionais, entre outros, seja nos mapas cognitivos dos diversos atores, especialmente no que concerne a noção de público, seja nos estilos burocráticos de gestão e planejamento governamental, pela introdução tanto de soluções gerencialistas como de mecanismos participativos, não se configurou ainda uma síntese caracterizadora de todo o processo, tampouco se consolidaram novos padrões de gerenciamento das políticas públicas.

Apenas um consenso está amplamente estabelecido: o de que é preciso mudar os padrões de relações público/privado estabelecidos na era desenvolvimentista. O sentido da mudança, embora seja objeto de dissensão, tem seguido, especialmente em algumas experiências de governos locais/regionais, rumos que mostram novas formas de parceria e de controle social, em que tanto o Estado como a sociedade e o mercado cumprem papéis que conduzem a maior responsabilização de cada um dos parceiros.

De qualquer modo, sob o prisma dos processos de gestão e planejamento governamental, os desafios impostos pelas mudanças têm sido marcados por duas tendências não-excludentes que buscam contrapor-se ao modelo burocrático tecnicista. De um lado, o paradigma gerencialista com suas modernas técnicas de gestão, centradas no aumento da eficiência e produtividade, e, de outro, a valorização da mediação democrática focalizada na sociedade, portanto, na maior participação do cidadão e no controle social, ambos voltados para a busca de maior eficácia e qualidade.

Como resultante, está surgindo um novo estilo de gestão e planejamento pela simbiose entre os padrões pretéritos e os que estão sendo hoje introduzidos. Este novo estilo, denominado por Mezzomo Keinert (2000) de pós-burocrático, se contrapõe à rigidez do modelo burocrático tecnicista de gestão, que é refratário ao ambiente competitivo, flexível e em constante mudança. Ademais, o modo pós-burocrático de gestão procura superar o mito da racionalidade onisciente, contemplando a dimensão política das organizações, enfrentando o desafio de dar conta de uma realidade cada vez mais complexa e plural.

Essas mudanças de estilo implicam a abertura de novos canais de participação e negociação para construção de consensos, criando, assim, a

possibilidade de construir processos decisórios e de gestão mais democráticos, ao invés de processos dominados por uma burocracia auto-referida e por interesses privados, insulados nos chamados *bolsões de eficiência* do Estado. Trata-se, por outro lado, de incorporar no cotidiano das instituições públicas os valores e práticas da normatividade democrática. Isto significa que novas formas de gestão passam pela ênfase na discussão sobre novos padrões de relações público/privado que incluam o setor empresarial, os movimentos sociais e o terceiro setor, os partidos políticos e demais setores organizados da sociedade civil, na agenda de discussão e formulação das políticas públicas.

Nesse contexto cambiante, em que o binômio informação e conhecimento, mais do que disponibilidade de recursos naturais, ou de mão-de-obra barata, constitui o fator estratégico para o desenvolvimento capitalista de sociedades cada vez mais complexas e plurais, importantes desafios se colocam para as instituições de pesquisa e planejamento governamental. Entre eles cabe destacar o papel crucial na produção e gerenciamento democrático das informações processadas.

Desse ângulo, no que tange ao conteúdo dos produtos e serviços oferecidos, a não ser pela maior sofisticação tecnológica que permite uma maior velocidade no processamento das informações, transformando-as em conhecimento capaz de monitorar, como no passado, as estratégias de desenvolvimento, o desafio dessas instituições não mudou muito. Ao contrário, a demanda pelo processamento e interpretação da avalanche de informações que todos os dias inundam as agendas governamentais, exige muito mais destreza e agilidade dessas instituições. Elementos estes que tornam mais complexas e urgentes as atividades de pesquisa, principalmente, considerando a velocidade com que se processam as mudanças tecnológicas e econômicas e as formas distintas de seus impactos nos diferentes países.

No entanto, para as instituições de pesquisa e planejamento, creio que os maiores desafios passam pela dinâmica que articula e processa o conhecimento nas diversas instâncias de sua produção e sua forma de socialização com os mais diversos atores da esfera pública e privada. Isto é, a ação estratégica dessas instituições está na construção de uma agenda que coloque na esfera pública as questões relevantes que devem pautar a política de desenvolvimento, seja no plano local/regional, seja no nacional. Creio mesmo que o papel a ser desempenhado pelas agências de pesquisa governamentais na sociedade hodierna é o de constituírem-se em fórum de debates sobre as diversas questões políticas e econômicas que pontuam a agenda pública em cada período. Dessa perspectiva, devem constituir-se em fóruns democráticos de integração e produção de consensos ao lado das demais instituições públicas e privadas que compõem as redes de interesses presentes na sociedade.

10.4 A CONTRIBUIÇÃO DO IPES EM FACE DAS MUDANÇAS EM CURSO

Especificamente no que concerne ao Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves, cuja colaboração para o desenvolvimento local/regional é significativa, o atual contexto de inovações

institucionais e de mudanças, que vem se processando na esfera pública, abre ricas janelas de oportunidades para potencialização de seu papel de produtor e gerenciador de informações e saberes. Tal perspectiva coloca para o Instituto o desafio de contribuir para a construção de uma ambiência estadual capaz de fecundar tanto processos de inovação tecnológica como de formas de gestão fundadas em novos parâmetros de articulação entre as esferas pública e privada.

Implica, portanto, a possibilidade de contribuir, de um lado, com a formatação de novos arranjos institucionais centrados na valorização da participação e da transparência, voltados para maior eficiência e efetividade das políticas públicas, e, de outro, com a formulação de uma política para o desenvolvimento estadual atenta às especificidades que marcaram o processo de modernização da economia capixaba, a partir dos anos 70. Como sabemos, os efeitos desse processo geraram profundas dissintonias no âmbito das relações entre economia e política, especialmente, nos vínculos entre mudança econômica e mudança sociopolítica.

Em relação a este último aspecto, cabe chamar atenção para o amplo descompasso que se verifica nessa relação, no caso do Estado do Espírito Santo. Com o retorno à normatividade da ordem democrática, a partir dos anos 80, os reflexos dessas dissintonias vieram à tona e se explicitaram de forma contundente na arena política. No primeiro momento, sob a forma de movimentos sociais reivindicativos, sobretudo nos anos 80, expressando as grandes carências de atendimento às demandas sociais geradas pelo paradigma desenvolvimentista; no segundo, sob a forma de crise de governo e de representatividade, especialmente nos anos 90, que estiveram pontuados por crises que refletem a natureza do descaso ético moral de nossas elites políticas no que tange ao trato da *coisa pública*.

Além disso, um dos aspectos da crise de governo, recorrente na arena política capixaba, que mais chama atenção do cidadão é a incapacidade dos sucessivos governantes de conferir coerência e estabilidade a seus programas e a suas alianças de tal forma que a constituição de maiorias levasse mais em conta a representação dos interesses sociais e políticos do Espírito Santo do que a simples garantia de composição majoritária na Assembléia Legislativa.

Não pretendo aqui estender muito a análise a respeito dos efeitos das diversas crises de governo da última década sobre a estabilidade democrática e seu principal contraponto expresso nos processos de *legitimação*; importa trazer à reflexão o fato de que, se as crises não colocaram em xeque o edifício da institucionalidade democrática, pelo menos evidenciaram o esvaziamento da dimensão representativa e uma inequívoca deterioração das instituições e dos mecanismos de incentivo ao desenvolvimento constituídos e gestados no ES.

É, portanto, considerando esse pano de fundo, em que a prática política aparece como o pior dos mundos, que o IPES, ao fazer um balanço de sua trajetória visando redimensionar seu horizonte de futuro, encontra limites desafiadores a serem transpostos. Desse ponto de vista, a conjuntura atual, além de exigir uma nova formatação da dinâmica de funcionamento das

instituições de pesquisa no plano mais geral, reitera a importância dessas instituições para o desenvolvimento local/regional. Tal importância está diretamente relacionada à capacidade de resposta dessas organizações, concretizada na apresentação de alternativas que conduzam ao resgate de elos virtuosos entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social e político. Significa dizer que, além da produção de informação e saberes, é preciso capacidade de articular processos que possam contribuir com a constituição de um pensamento de vanguarda, nesse âmbito, capaz de costurar coalizões mais sólidas e incluídas no que tange às perspectivas de rumos para o Espírito Santo.

Por outro lado, no âmbito da política de desenvolvimento nacional, com a reforma do Estado, especialmente, no âmbito de sua relação com o mercado e com a sociedade civil, novos e importantes vetores vêm se constituindo na área da política de ciência e tecnologia. Tais mudanças colocam para os órgãos de pesquisa e planejamento estaduais novas tarefas ao lado das relativas à produção de informações e saberes para o planejamento estadual. Estas implicam a revisão das formas de gestão e de articulação que presidiram as ações do Instituto na era desenvolvimentista.

Nesse sentido, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) tem orientado suas estratégias para a consolidação e aprofundamento do papel que a ciência e a tecnologia têm desempenhado na promoção do desenvolvimento econômico e social do país. Com esse objetivo, o MCT vem promovendo ações em áreas fundamentais para o desenvolvimento científico e tecnológico, ao mesmo tempo em que tem incentivado a constituição e o fortalecimento de Sistemas Locais de Difusão e Inovação Tecnológica, por meio de programas como o de Cooperação Científica e Tecnológica para o Desenvolvimento Regional e a constituição de Fundos Setoriais. É importante ressaltar que, no âmbito da política de ciência e tecnologia, vem acontecendo um curioso processo de mudanças. Ao mesmo tempo em que a reforma do Estado alterou o marco regulatório e com ele os paradigmas de gestão dos órgãos públicos, na área da política de ciência e tecnologia as mudanças caminham mais no sentido de uma simbiose com o padrão pretérito do que de mudanças radicais. Assim, embora se tenha como foco o mercado, a modernização industrial e a melhoria do padrão tecnológico visando o aumento do valor agregado dos produtos e uma inserção mais positiva do país na economia globalizada, a política de C&T contém um claro viés desenvolvimentista, no sentido de que o Estado assume o papel de fomentar e induzir o processo.

É nos marcos dessas diretrizes que o IPES assume novas e importantes tarefas para o desenvolvimento regional. Entre estas está a de fomentar a pesquisa e a inovação tecnológica em âmbito estadual, o que implica que, além da continuidade de seu papel de planejamento, cabe-lhe gerenciar os recursos para o fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico. Tais recursos são oriundos tanto do MCT, via fundos setoriais e programas de incentivo aos Sistemas Locais de Inovação, como da esfera estadual, por meio do Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (Funcitec).

Em suma, concluindo, creio que a conjuntura atual, ao mesmo tempo em que abre ricas e importantes janelas de oportunidades para fortalecimento e

crescimento institucional e político do IPES, impõe várias ordens de desafios, os quais de uma forma sucinta busquei pontuar e mapear. A intenção foi contribuir com uma reflexão que pudesse trazer para o Instituto Jones elementos analíticos que auxiliassem no processo de repensar suas estratégias e ações com vistas a orientar os rumos do desenvolvimento capixaba atual e futuro. Mais precisamente: *diante das oportunidades que temos, que horizontes poderemos e queremos desenhar e construir para as próximas gerações?* Enfim, creio que os desafios do momento presente exigem, daqueles que têm por ofício pensar, contribuições que auxiliem o *pensar coletivo* sobre o futuro.

Referência Bibliográfica

CANO, Wilson. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil — Conferência. In *Seminário Internacional Impasses e Perspectivas do Federalismo no Brasil, 1995*. São Paulo: Iesp/Fundap, 1995 (mineogr.).

Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, organizado por IPEA/UNICAMP.IS.NESUR/IBGE. Campinas, SP: UNICAMP.IE, 1999 (Coleção Pesquisas, 3) e Relatórios Regionais (mineogr.).

CASTRO, A.C.; FONSECA, M.G.D. A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste. Brasília: IPEA, 1995 (Série IPEA, n. 148).

CORRÊA, R.L. O estudo da rede urbana: uma proposição metodológica. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, v. 50, p. 107-124, 1988^a.

FARIA, V.E. A conjuntura social brasileira: dilemas e perspectivas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 33, 1992.

GRAZIANO DA SILVA, J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 1996 (2.ed.1998).

KATZ, F.; LIMA, P. Inovações tecnológicas e desenvolvimento na periferia: estudos de casos no Nordeste brasileiro. In: *Encontro Nacional de Economia*, 20, Campos de Jordão. Anais... Campos de Jordão: ANPEC, {s.d.}

LIMA, P. Economia do Nordeste: tendências recentes das áreas dinâmicas. In: *Encontro Nacional de Economia*, 21, 1993, Recife. Anais... Recife: ANPEC, 1993.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Tânia B. (2000). *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan.

BRANDÃO, Carlos A. e GALVÃO, Antônio C. (2002). “Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos ‘Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento’”. In: GONÇALVES, Maria Flora, BRANDÃO, Carlos A. e GALVÃO, Antônio C. (2002). *Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões*. São Paulo. (no prelo).

BRANDÃO, Carlos A. (2001). A Espacialidade da Riqueza: notas teóricas sobre as principais determinações da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, XV (1): 119-134, jan./jul.

CANO, Wilson (2000). Celso Furtado e a questão regional. In: TAVARES, Maria C. (2000). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

CANO, Wilson (1998). *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930/95*. Campinas, UNICAMP– IE.

DINIZ, Clélio C. (2001). A nova geografia econômica do Brasil. In: REIS VELLOSO, João P. (2001). *Brasil: 500 anos*. Rio de Janeiro: José Olympio.
FARIA, Vilmar (1976). O Sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências recentes. *Estudos CEBRAP* n. 9, São Paulo, pp. 91-115, out./dez.

FERNANDES, Florestan (1968). *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar.

FURTADO, Celso. (1974). *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Nacional.

GUIMARÃES NETO, Leonardo (2002). As economias regionais e o mercado de trabalho do Brasil dos anos 90. KON, Anita (2002). Unidade e Fragmentação: a questão regional no Brasil. São Paulo, Perspectiva.

LESSA, Carlos (2001). “O parto sem dor do Estado Nacional Brasileiro, e com muita dor, da economia nacional”. FIORI, J. e MEDEIROS, C. (2001). *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes.

LESSA, Carlos e DAIN, Sulamis. (1982). Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, Luiz G. e COUTINHO, Renata. (orgs.). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

NUN, José (2000). O futuro do emprego e a tese da massa marginal. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, Nº 56, março, pp. 43-62.

PACHECO, Carlos A. (1996). *Fragmentação da Nação*. Campinas: UNICAMP– IE.

TAVARES, Maria C. (1999). “Império, território e dinheiro”. In: FIORI, J.L. (org.). (1999). *Estado e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes.

VAINER, Carlos B. (2001). *As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?* IX Encontro Nacional da ANPUR. *Anais...* Rio de Janeiro, 28 de maio a 1º de junho de 2001, pp.140-151.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

1- Harvey, David. *Condição pós-moderna*, São Paulo, Edições Loyola 1992.

2- Naisbit, John, *Global Paradox*, New York, Avon Books, 1994.

3- NEP - Núcleo de Estudos e Pesquisas do Departamento de Economia da UFES; *Proposta de Estratégia de interiorização do Desenvolvimento e Descentralização de Investimentos no E. Santo*, FCAA, Vitória 1993.

4- MOLINA, Ivan. “Nueva Regionalización Mundial, Desarrollo Local y Gobernabilidad”. In: *Temas Urbanos*, Volume 1, Edição 3, Julho de 1998,

Belo Horizonte.

5- DINIZ, Clélio Campolina. *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*. IPEA. (Texto para discussão.) Nº. 375, junho de 1995.

6- GALVÃO, Antônio Carlos F. & VASCONCELOS, Ronaldo R. *Política Regional à Escala Sub-Regional: uma Tipologia Territorial como Base para um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional*. IPEIA. (Texto para discussão.) Nº. 665, Brasília, agosto de 1999.

7- PACHECO, Carlos Américo. *Novos Padrões de Localização Industrial? Tendências Recentes dos Indicadores da Produção e do Investimento Industrial*. IPEA. (Texto para discussão.) Nº. 633, Brasília, Março de 1999.

8- ROFMAN, Alesandro. *Desigualdades Regionales y Concentración Económica*. Buenos Ayres, SIAP, 1974.

9- GUIMARÃES, Neto, Leonardo. *Dinâmica Regional no Brasil*. Brasília, DIPRU/IPEA. Versão preliminar, fevereiro de 1997.

10- GUALBERTO, João. *A Invenção do Coronel*. Vitória (ES), Editora da UFES, 1995.

REFERÊNCIAS:

ALVEAL CONTRERAS, Edelmira C. *Os desbravadores: a Petrobras e a construção do Brasil industrial*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: ANPOCS, 1994.

BRESSER PEREIRA, Luís C. A crítica da direita e da esquerda a um Estado em crise. *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 25, p. 225-250, 1992.

_____. Modernização incompleta e pactos políticos no Brasil. In: SOLA, L. & PAULANI, L. (Org.). *Lições da década de 80*. São Paulo: EDUSP, Genebra: UNRISD, 1995. p. 105-133.

_____. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Ed. 34, 1996.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Editora da FGV. 1997.

_____. A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privado. In: *Revista de Sociologia e Política*, nº. 14, p. 7-28, jun. 2000.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Governador (1951-1954: Santos Neves). *Jones dos Santos Neves a serviço do Espírito Santo*. (Discursos). Vitória: Imprensa Oficial, [195?], p. 281-91.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

FIORI, José L. Para uma economia política do Estado brasileiro. Rio de

Janeiro: UERJ/IMS, série *Estudos em Saúde Coletiva*, n. 41, maio 1993.

_____. *O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

GERSHENKRON, Alexander. *Atraso Económico e industrialización*. Barcelona, Ariel, 1970.

HIRSCHMAN, Albert O. A mudança para o autoritarismo na América Latina e a busca de seus determinantes econômicos. In: Collier, David (Org.). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

MEZZOMO KEINERT, T. M. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2000.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, Brasília: ENAP, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, Fábio W.; O'DONNELL, G. (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p. 41-71 .

SALLUM JÚNIOR, Brasília. Transição política e crise do Estado. In: SOLA, L.; PAULANI, L. (Org.). *Lições da Década de 80*. São Paulo: EDUSP; Genebra: UNRISD, 1995. p. 137-172.

_____. *Labirintos: Dos Generais à Nova República*. São Paulo: DCS/FFLCH/USP: HUCITEC, 1996.

SANTOS, Wanderley. G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.

SCHNEIDER, Bem. The Desarrollista State in Brasil[seria "Brazil"?) and Mexico. In.: WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). (1999). *The developmental State*. London: Cornell University Press, 1999. p. 276-305.

SILVA, R. Planejamento econômico e crise política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização. In: *Revista de Sociologia e Política*, nº. 14, p. 77-101, jun. 2000.

SOLA, Lourdes (Org.). *Estado, Mercado e Democracia: política e economia comparadas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993a.

_____. Prefácio: Ajustamento estrutural como política e como história. In: *Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993b.

_____. Estado, Reforma Fiscal e Governabilidade Democrática: Qual Estado? *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 38, p. 189-205, 1994.

SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda. Porque não foi uma década perdida. In: _____. (Org.). *Lições da década de 80*. São Paulo: EDUSP; Genebra: UNRISD, 1995.

STEPAN, A. (Org.). *Democratizando o Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *A produção do consenso: discurso econômico e conflitos políticos na transição brasileira*. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 18., 1994, Caxambu - MG. *GT6 - Elites Políticas*.

_____. *Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Campinas, São Paulo: Ed. UNICAMP, 1997.

WOO-CUMINGS (ed.) *The developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

ZORZAL E SILVA, M. *A Companhia Vale do Rio Doce no contexto do Estado desenvolvimentista*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo - SP, 2001.