

O VALE DO PARAÍBA E A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO INTEGRADO: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO CODIVAP

Jefferson A. G. Mamede, Nelson W. Dias, Fabio Ricci

Universidade de Taubaté, Programa de Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional, Rua Exp. Ernesto Pereira, Portão 2, Taubaté, SP, 12.200-000, jef_mamede@hotmail.com

Universidade de Taubaté, Programa de Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional, Rua Exp. Ernesto Pereira, Portão 2, Taubaté, SP, 12.200-000, nelson.dias@unitau.br

Universidade de Taubaté, Programa de Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional, Rua Exp. Ernesto Pereira, Portão 2, Taubaté, SP, 12.200-000, fabioricci@uol.com.br

Resumo - Apesar das disparidades históricas existentes entre os 5.561 municípios brasileiros, o processo de regionalização, iniciado a partir de 1967, tornou possível a formação de parcerias, na forma de pactos ou consórcios, como ferramenta facilitadora e promotora do desenvolvimento equitativo entre os municípios de uma mesma região. O objetivo deste estudo é descrever fatos relevantes do caminho histórico de formação da região do Vale do Paraíba Paulista e o modelo adotado entre os municípios que a compõem para busca do desenvolvimento integrado da região. Através da pesquisa bibliográfica e da análise de indicadores sócio-econômicos, faz-se uma reflexão sobre a influência do Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba – CODIVAP, nesse processo integrador, partindo da ótica de empreendedores, políticos e técnicos, que são atores sociais de relevância para o tema discutido.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, consórcio inter-municipal, desigualdade regional.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas

Introdução

O “Brasil Continental”, conforme define Cruz (2002), sofreu intensa transformação sócio econômica, principalmente nos últimos 50 anos, passando a apresentar-se como um país de característica predominantemente urbana, conforme mostra a Figura 1.

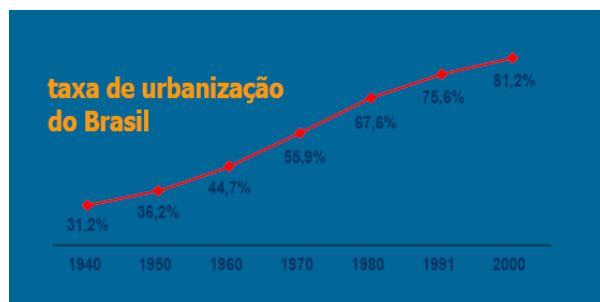


Figura 1 - Variação da taxa de urbanização.

Simultaneamente ao crescimento da taxa de urbanização, observamos o aumento da deficiência pública dos municípios de grande, médio ou, principalmente, de pequeno porte em implantarem seus projetos ou serviços, em função da resumida receita que possuem. Denota-se então a necessidade de se repensar como resolver os problemas territoriais, os quais muitas vezes transcendem ao território municipal, o que torna necessário que a atuação seja discutida

com os municípios vizinhos observando-se, na maioria das vezes, a necessidade de ações integradas.

Os modelos de parcerias entre entes federados, nas diversas esferas têm se tornado comum, mas principalmente entre municípios. Os modelos de parcerias, frutos de experiências históricas, possuem origem nos processos de regionalização, praticados principalmente a partir da década de 1960, e alcançam modelos mais modernos e articulados, usados como instrumentos de planejamento regional. Dentre estes modelos, destaca-se o Consórcio Público.

Neste contexto, apresentaremos os desdobramentos históricos da formação do Consórcio Integrado do Vale do Paraíba, possibilitado após o processo de regionalização do Estado de São Paulo, o qual originou a Região Administrativa de São José dos Campos.

Materiais e Métodos

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos, bem como em sites do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Núcleo de Pesquisas Econômico-Sociais - NUPES, e outros capazes de disponibilizar dados sócio econômicos da região. Analisamos o desenvolvimento histórico da região administrativa de São José dos Campos, bem como o surgimento do Consórcio Integrado de Desenvolvimento do Vale do Paraíba, a fim de se

obter embasamento teórico sobre o tema discutido. Por fim, com base nos dados sócio econômicos e na literatura analisada, discutimos a evolução da regionalização e o modelo adotado pela Região do Vale do Paraíba na busca pelo desenvolvimento de forma integrada, observando também os resultados deste modelo sob a ótica de diversos atores sociais da região.

Resultados

Para utilização de modelos de parceria, um grande desafio, passa a ser a formação de regiões. Segundo Vitale (2000) “para definir uma região é preciso reconhecê-la e não inventá-la, principalmente se ela for utilizada como um objeto de ação governamental”.

Reconhecer uma região implica em conhecer as relações de dependência e complementaridade de seus membros, bem como suas características individuais, a fim de tornar-se possível um planejamento de ações regionalizadas.

O Brasil divide-se, na forma político-administrativa, em União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas a partir da Constituição de 1967, Art.157, a União passa a ter a possibilidade de estabelecer Regiões Metropolitanas.

O Estado de São Paulo utilizou-se da Carta de Andes, elaborada em 1958 durante o “Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano”, para fundamentar seu processo de regionalização, a qual conceituou “planejamento como um processo de ordenação territorial com determinação de metas a serem atingidas ao longo do tempo” (CARMO, 2003).

Segundo Carmo (2003), outro fator relevante para difusão da regionalização foi a instalação do Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CPEU), na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU-USP em 1957, pois através do CPEU, foram desenvolvidos na década de 60, mais de 30 planos diretores municipais, os quais, em sua implantação, tornaram clara a necessidade da regionalização.

Tendo como base os estudos desenvolvidos pelo CPEU e ainda estudos posteriores do Arq. Luiz Carlos Costa, através do Decreto Estadual nº. 48162 de 03 de julho de 1967, criou-se a subdivisão regional do Estado de São Paulo.

As regiões administrativas resultantes deste processo foram a Região Metropolitana de São Paulo e as Regiões Administrativas de Bragança Paulista, São José dos Campos, Sorocaba, Campinas, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba e a de Presidente Prudente.

Na Região Administrativa de São José dos Campos, encontramos o Vale do Paraíba

Paulista, que no final da década de 1970 possuía uma população de 830.421 habitantes, sendo que 73,2 % da população era urbana. O desenvolvimento desta região, apesar de pujante, era desigual, levando os gestores públicos à busca de soluções para torná-lo equitativo, menos competitivo internamente e mais competitivo como região, assim, surgem ainda no final da década de 60, as primeiras discussões sobre a necessidade de integração dos municípios do Vale do Paraíba Paulista.

O modelo adotado entre os municípios do Vale do Paraíba Paulista com o objetivo de instrumentalizar o planejamento a nível regional foi o de Consórcio Público.

Como fruto de inúmeras reuniões e, “com um espírito de livre iniciativa entre os prefeitos” (MARTINS et al., 1971), surge o CODIVAP em 10 de outubro de 1970. O objetivo de sua criação foi aproximação política administrativa dos municípios.

Discussão

O 1º Superintendente do CODIVAP foi o Empresário Sr. Paulo Egydio Martins, o qual destacou que as evidências das precariedades dos municípios, tanto de recursos econômicos quanto humanos não interfeririam no idealismo e vontade de fomentar o “crescimento harmônico da região do Vale do Paraíba” (MARTINS et al., 1971).

Além da criação do CODIVAP visar o pleno desenvolvimento do Vale do Paraíba, também tinha como objetivo a fixação de diretrizes de planejamento e para isso, contratou-se uma equipe de profissionais agrupados em cinco especialidades: Ecológica; Urbanística; Sócio-Econômica; Sócio Cultural; Institucional. Esta equipe realizou inúmeros Seminários e análise sobre os municípios que pertenciam à esfera de atuação do CODIVAP, produzindo ao final dos trabalhos a obra: Caracterização do Conhecimento do Vale do Paraíba. Essa obra serviu de azimute do desenvolvimento, possibilitando o planejamento de ações que cooperariam com a redução das desigualdades ao longo dos anos.

Atualmente, presidido pelo prefeito de Caçapava, Carlos Antonio Vilela, o CODIVAP tem como proposta, contribuir para o desenvolvimento da região e, sua composição conta com a participação de 39 municípios do Vale do Paraíba Paulista que representam uma área de 16.268 Km² com uma população de 2.185.111 habitantes, conforme dados IBGE (2000), da qual 93,6% é urbana e ainda as cidades de Mogi das Cruzes, Nazaré Paulista, Salesópolis e Santa Isabel. Diante do grande número de municípios participantes do CODIVAP, bem como das diferenças políticas, sociais e econômicas que os

configuram como diferentes entre si, torna-se imprescindível uma análise em sua forma de comportamento num ambiente consorciado, pois um paradigma a ser quebrado neste tipo de cooperação é a dificuldade de se estabelecer, de forma clara, as responsabilidades de cada município consorciado sem que se tenha a imposição de interesses e conseqüentemente subordinação entre eles.

Ainda que Rocha e Faria (S/I/D) afirmem que a homogeneidade seja capaz de aumentar as chances de cooperação mútua e sucesso dos consórcios, vale uma reflexão quanto aos possíveis interesses temporais e políticos dos consorciados.

Brandão, et al. (2004) afirmam ser indispensável, nas ações consorciadas, a assunção, amplamente pactuada, de responsabilidades, custos e benefícios, objetivando a tão difícil e desafiadora compatibilização entre eficiência e equidade. "Há conflitos imanentes à difícil definição da parcela que cabe aos municípios mais ricos e aos mais pobres da região. Daí a necessidade de assegurar espaços amplos de discussão, que realizem o mais justo balanceamento entre, por um lado, ônus ou sobrecarga, devidos às incumbências requeridas e, por outro, benefícios e vantagens das políticas concertadas. Um exemplo clássico: a discussão e os conflitos em torno da localização de aterros sanitários regionais nessas negociações." (BRANDÃO, et al., 2004).

Um estudo coordenado pelo SEBRAE (INTELECTA, 1994), trás a opinião de empresários, políticos e técnicos que apontam o setor público, nas instâncias federal e estaduais, como inoperantes no conjunto da região, cabendo aos municípios arcar com as responsabilidades inerentes ao seu próprio desenvolvimento, ou seja, o esforço para soluções individuais tem prejudicado a capacidade dos municípios de implementarem políticas regionais e os efeitos "propulsores" de desenvolvimento não tem alcançado as cidades periféricas do Vale.

Ainda que, curiosamente, em seu jubileu de prata, o CODIVAP tenha desenvolvido e propagado um histórico que salientava a diversificação da produção do Vale como justificativa para interesse dos empreendedores em investir na região (CODIVAP, 1995), contraditoriamente, os entrevistados no estudo supracitado apontam que dos 39 municípios, 12 têm vocação industrial, 8 possuem vocação comercial, 26 apresentam vocação agropecuária e 30 possuem vocação turística. O estudo também ressalta que 64% dos municípios do Vale possuem deficiência no sistema viário e 51% em infra-estrutura.

O reflexo destas desigualdades vem acumulando prejuízos tangíveis e intangíveis aos municípios do Vale, Litoral Norte e Serra da Mantiqueira (no chamado Cone Leste Paulista), enquanto São José dos Campos acumula 35% do total de arrecadação dos recursos públicos destinados à região, Canas recebe 0,10%. Enquanto o cidadão de Taubaté tem, em média, uma renda per capita de 3,1 salários mínimos, o de Arapeí tem em média 1,1 salário como renda.

Na área demográfica encontramos reflexos destas desigualdades, por exemplo, no período de 1985 a 2005 a população de São Sebastião cresceu 199% ao passo que no mesmo período a população de Redenção da Serra cresceu 2%.

Enquanto em São José dos Campos a mortalidade infantil no ano de 2004 representava 11,15 para cada 1000 nascidos vivos, em São José do Barreiro este número era de 29,85.

Na área de Educação, enquanto o menor índice de analfabetismo entre maiores de 15 anos é de 4,58 em São José dos Campos, São José do Barreiro possui um índice de 16,10.

Diante desse cenário, observamos que os objetivos do CODIVAP ainda não foram alcançados e que está diante de um grande desafio, principalmente como agente provedor de planejamento regional, resta saber, se sua forma de atuação poderá realmente contribuir para reverter ou minimizar as desigualdades do desenvolvimento regional, tendo em vista que ao longo dos seus 30 anos de história não logrou êxito no impedimento da geração das desigualdades existentes.

Conclusão

Na realização deste estudo, concluímos que a regionalização foi muito significativa tanto para União, que desobrigou-se parcialmente da responsabilidade em ser o agente provedor do desenvolvimento, quanto para as regiões que passaram a ter autonomia político-administrativa para o planejamento de ações alavancadoras de seu desenvolvimento.

Quanto à divisão do Estado de São Paulo, observa-se que determinadas regiões tornaram-se ilhas de excelência em função da concentração de investimentos públicos e privados, o que aconteceu da mesma forma dentro das próprias regiões, como é o caso da Região do Vale do Paraíba Paulista, onde historicamente observamos a desigualdade entre os municípios.

A iniciativa da região com a formação do CODIVAP, demonstrou visão estratégica na busca da equidade para o desenvolvimento, tornando-se até mesmo referencial para época, mas mostrou-se pouco eficaz diante dos resultados apresentados.

Referências

- ABRUCIO, F.L. e COSTA, V.M.F. A reforma do Estado e o contexto Administrativo. In Em busca de um novo padrão de relações intergovernamentais: o ajuste fiscal, as privatizações estaduais e as políticas sociais no contexto federativo. Fundação Konrad - Adenauer - Stiftung. Pesquisas. n.º 12. São Paulo, 1998. p.132.
- BARROS, U.L. (1995) Boletim de Direito Administrativo .out. 1995, p. 508
- BONATTO, V.A.C.C. Os Consórcios Intermunicipais para Gestão Associada de Serviços Públicos. Monografia de Bacharelado em Direito. Faculdade de Direito – FIC, Curitiba, Fevereiro de 2004.
- BRANDÃO, C.A., COSTA, E.J.M., ALVES, M.A.da S. Construir o Espaço Supra-Local de Articulação Sócio Produtiva e das Estratégias de Desenvolvimento. CEDEPLAR – Universidade Federal de Minas Gerais, Novembro de 2004, 45p.
- CARMO, Maria Lígia Moreira. Planejamento e Gestão Integrada entre os Municípios de Campos de Jordão, São Bento do Sapucaí, Santo Antonio do Pinhal e Monteiro Lobato, no Estado de São Paulo. 215p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Universidade do Vale do Paraíba.
- CLEMENTE, R. Câmara do Grande ABC – pacto de governança para uma gestão regional pública, democrática, compartilhada, efetiva e responsável. In Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Programa de Gestão Pública e Cidadania, FGV/EAESP, 1999.
- CODIVAP: 25 anos. História e Desenvolvimento. SP, 1995.
- CODIVAP . Disponível em : <http://www.codivap.org.br/>
- COELHO, Lúcia Tomoe Kajiura Ferreira. Estudo Analítico das Propostas para o Desenvolvimento Regional do Vale do Paraíba – SP, no período de 1971 a 1991. São José dos Campos, 1998. 165p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Universidade do Vale do Paraíba.
- COMISSIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2000) Consórcios Regionais de Desenvolvimento: os mercados regionais no estado do Rio de Janeiro, Santiago do Chile, Projeto CEPAL/GTZ, 76p.
- CRUZ, M.C.M.T. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção. Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania / EAESP/FGV, 2002., 336 p.
- FERREIRA, Lourdes M. Os Arquivos da Administração Pública nos Municípios do Grande ABC – a busca do Fio de Ariadne. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em História Social, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP, SP, 2005.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>
- INTELECTA, Consultoria Econômica. Novos Rumos para o Vale do Paraíba e Litoral Norte do Estado de São Paulo: a visão dos empresários, políticos e técnicos. São Paulo, 1994.
- MARTINS, Paulo Egydio et al. Caracterização e avaliação dos conhecimentos existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes. Pindamonhangaba: CODIVAP. 1971.
- MEIRELLES, Hely Lopes. (1993) Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros.
- ROCHA, C.V. e FARIA, C.A.F.(s/d) Cooperação Intermunicipal, Reterritorialização da Gestão Pública e Provisão de Bens e Serviços Sociais no Brasil Contemporâneo: a experiência dos consórcios de saúde em Minas Gerais. Trabalho apresentado no 4º Encontro da ABCP, na área de Estado e Políticas Públicas, Versão Preliminar (mimeo);
- UNITAU – Núcleo de Pesquisas Econômico – Sociais. Disponível em: <http://www.unitau.br/nupes/>
- VITALE. Silva Pereira de Souza Mendes. O Sistema Rodoviário no Processo de Planejamento Territorial do Vale do Paraíba Paulista de 1950 a 1999. São Paulo: USP, 2000, 343p. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.