

## AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS INSTITUCIONAIS E DOS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO DOS PLANOS REGIONAIS DO VALE DO PARAÍBA SOB A ÓTICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.

**Urbano R. Patto Filho<sup>1</sup>, Nelson W. Dias<sup>2</sup>, Carlos Alberto M. Pimenta<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Mestrando da Universidade de Taubaté, Programa de Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional, Rua Exp. Ernesto Pereira, Portão 2, Taubaté, SP, 12.200-000, urbanopatto@uol.com.br

<sup>2 e 3</sup>Professores da 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, carlosalbertopimenta@gmail.com

**Resumo-** Propõe-se estudar os documentos “*Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba Paulista*” (CODIVAP, 1971) e o “*Plano Regional do Macro-eixo Paulista*” (SEP-SP, 1978), com o objetivo de entender os mecanismos institucionais utilizados para o gerenciamento do desenvolvimento da região e para a sua própria implantação, bem como os discute comparando com conceitos atuais de gestão e participação social, coma a pretensão de indicar parâmetros para avaliação e elaboração de novos planos de desenvolvimento regionais, tomando como referência os conceitos de liberdades instrumentais e liberdade como desenvolvimento de Amartya Sen (2000).

**Palavras-chave:** Planejamento e Desenvolvimento Regional; Vale do Paraíba paulista; Institucionalização de Instrumentos de Avaliação de Desenvolvimento; Gestão Democrática e Participação Social.

**Área do Conhecimento:** Ciências Sociais Aplicadas

### Introdução

Os documentos denominados *Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a região do vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes* (CODIVAP, 1971) e *Plano Regional do Macro-Eixo Paulista* (SEP-SP, 1978), doravante chamados simplificada de **Caracterização** e **Macro-Eixo** respectivamente, inserem-se num período histórico que chamamos de várias formas: anos de chumbo, ditadura, período do milagre econômico; do pensamento tecnocrata etc.

Geralmente essa caracterização se pauta pelo enquadramento político nos marcos da polarização mundial da Guerra Fria com o alinhamento do país à supremacia econômica e bélica e à hegemonia política e intelectual do capitalismo, com enorme preponderância dos modelos de origem nos Estados Unidos da América.

No plano conceitual dos modelos de planejamento enquadra-se, segundo a classificação Souza (2006, p. 123-135), como exemplares do modelo de “Planejamento físico-territorial clássico” com elementos de Planejamento Sistêmico e “enfoque racional”.

Esse enquadramento impõe os seguintes questionamentos: quais os componentes desses documentos que explicitam esses conceitos nas diretrizes urbanísticas e metas de institucionalização desses Planos? Quais os indicadores dessas metas e diretrizes

institucionais que estariam presentes nesses textos que representariam esses modelos e essas situações? E, como poderiam ser analisados, comparados e questionados frente aos novos paradigmas em produção na atualidade para o planejamento e o desenvolvimento regionais, a exemplo do conceito de *desenvolvimento como liberdade* de Amartya Sen (2000).

Este artigo procura analisar aspectos dos documentos de planejamento regional especificados relacionados à sua institucionalização e compará-los com conceitos atuais de desenvolvimento, entendendo que essa é importante para a definição de novas formas de elaboração de Planos e principalmente na definição de novos mecanismos institucionais para sua efetivação, controle, retro-alimentação e re-elaboração contínua.

### Metodologia

Análise documental a partir da leitura e análise dos capítulos dos documentos em estudo em que são propostas as estruturas institucionais para a implantação das suas diretrizes e apontamento dos conceitos novos do *desenvolvimento como liberdade*, de Amartya Sem (2000), com os quais devam ser comparados e avaliados, com vistas ao estabelecimento de novos modelos a serem discutidos e implantados.

Trata-se de pesquisa qualitativa e comparativa que visa, a partir dos anos 70 do século passado, denominados de “desenvolvimentista” e dos anos

atuais, “democráticos”, entender a lógica contida nesses institutos norteadores de desenvolvimento na Região, com o critério de sobreposição dos documentos e dos contextos político-econômicos para tentar detectar o que foi feito e o que não foi feito e seus porquês.

## Resultados

Na **Caracterização**, capítulo que trata do diagnóstico da situação institucional (p. 28-29), centrou-se no levantamento da situação existente nos Municípios em relação a quatro aspectos básicos: Administração e Planejamento, Aspectos Tributários, Contexto Regional e Conclusões.

Nota-se que baseia sua avaliação na capacidade tributária dos Municípios e recomenda a atualização de seus Códigos Tributários e à adequação das formas de criação das taxas de serviços, de polícia e de contribuição de melhoria. Propõe-se também, como mecanismo de gestão, a remodelação do Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba - CODIVAP, transformando-o em empresa pública.

Complementa as recomendações com a Criação de um Centro de Informação e Processamento de Dados; Criação de um Escritório Técnico de Assessoria; Colaboração (*sic*) de Modelos de Códigos e Manuais e Medidas de Ação Imediata: Elaboração de Planos, Reforma Administrativa das Prefeituras e Atualização dos Códigos Tributários.

Já o **Macro-Eixo**, em 1978, em seu capítulo 5 - “*Algumas Considerações Técnicas Jurídicas e Institucionais sob a Perspectiva das Necessidades de Implementação do Plano Regional do Macro-Eixo Rio-São Paulo*” -, propõe expor à opinião pública, sobretudo aos órgãos governamentais ligados ao planejamento, toda a problemática legal inserida na implantação do Plano e indica as áreas e os problemas, em que aponta 6 medidas jurídicas, relacionadas a:

- 1) implantação industrial;
- 2) zoneamento industrial;
- 3) processo de desenvolvimento urbano;
- 4) preservação e recuperação de floretas e solos de em áreas rurais;
- 5) preservação e recuperação dos recursos hídricos; e
- 6) preservação de várzeas para fins agrícolas.

Dá, a seguir, para cada item o seu objetivo em que promove propostas e considerações sobre ele. Essas propostas e considerações são todas essencialmente diretrizes para localização de atividades, restrições de uso do solo e mecanismos de licenciamento à implementação de legislação específica para cada área.

Complementa suas diretrizes institucionais com o os **itens 5.1. redação de textos legais a partir de conteúdo técnico já existente, textos estes**

*referentes, basicamente, ao uso do solo urbano, zoneamento industrial e proteção dos recursos naturais e segue sempre com o enfoque de que o Plano deverá ser institucionalizado por intermédio de Lei Estadual, com o oferecimento de minutas de Projetos de Lei e de Convênios para a regulamentação dos usos dos zoneamentos e usos do solo e diretrizes de licenciamento propostos.*

Já Amartya Sen destaca o tema das *liberdades instrumentais*, essenciais para a compreensão do conceito da *Liberdade como Desenvolvimento: liberdades políticas; facilidades econômicas, oportunidades sociais garantias de transparência; e, segurança protetora*. Na leitura do material de pesquisa nota-se que esses conceitos estão presentes, de alguma maneira, nos Planos estudados. Por outro lado, são indicadores que possibilitam uma mensuração sobre os traçados do desenvolvimento na região e dá pista da existência de elementos que apontem a preocupação com esses conceitos ou apresentem abordagens na sua direção.

Dentre as liberdades instrumentais apresentadas acima ressalta-se para essa avaliação as *liberdades políticas* que Amartya Sen (2000, p. 55) define “*amplamente concebidas* (incluindo o que se denominam direitos civis), *referem-se às oportunidades que as pessoas tem para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter a liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos etc. Incluem os direitos políticos associados as democracias no sentido mais abrangente* (grifos nossos), *abarcando oportunidades de diálogo político, dissensão e crítica, bem como direito de voto e seleção participativa de legisladores e executivos.*”

## Discussão

Justapor análises e textos de alguns Planos, feitos há 40 anos, ainda no período da Guerra Fria com paradigmas novos, como o idealizável de avaliação do desenvolvimento, já na era da globalização e da pós-modernidade no século XXI, pode parecer contraditório e não comparável. Como diz Renato Ortiz (1994, p. 179-180): “*Local/global, heterogêneo/homogêneo, fragmentação/unicidade. O debate sobre a mundialização é permeado por antinomias. A afirmação de um pólo automaticamente exclui outro. Quando lemos os escritos da área de comunicação, eles sublinham, ora as diferenças, ora a inflexão oposta, a totalidade. A análise oscila entre uma polaridade e outra*”.

A discussão que se pretende é justamente para ressaltar dentro dessas contradições os significados da existência ou não de parâmetros ou propostas de institucionalidade que se direcionassem para algum tipo de participação no sentido da liberdade política, mesmo em seu sentido mais abrangente.

No item **Caracterização**, toda a construção da institucionalidade baseia-se em dotar ou criar entes estatais com mecanismos técnicos de operação, com uma ênfase nas características técnicas das prefeituras.

O novo é apenas a existência do CODIVAP que, mesmo já sendo eminentemente estatal por ser criado e mantido pelas Prefeituras, propõe-se que se torne uma empresa pública. Não há em qualquer parte a proposição de criação de mecanismos de participação, e não está se falando aqui em mecanismos de participação com o sentido das liberdades políticas de Sen. Nem mesmo conselhos técnicos, nem mesmo das Câmaras de Vereadores, das Associações de Classe etc.

A maioria das propostas concretas resume-se à reorganização tributária das prefeituras, como que dizendo, arrecade mais, crie melhores estruturas técnicas, recolham dados, planeje e implante.

Já o **Macro-Eixo**, reforça a mesma estrutura de análise, mas toma uma vertente de resolução para o processo de sua implantação caracterização por uma profusão de normas legais, refinando o Plano com a apresentação de minutas detalhadas até de convênios.

Trata-se fundamentalmente de um plano físico-territorial com uma visão de implantação regulatória, com o Estado sendo o disciplinador da localização e características da atividade econômica.

Avança em incorporar pela primeira vez noções de proteção ambiental, notadamente: da várzea do Rio Paraíba, dos Recursos Hídricos e das áreas agrícolas e florestais.

Atribui, inclusive, talvez, por ser feito por uma Secretaria de Estado, um papel destacado nos mecanismos de planejamento regionais, não mais vinculados ao CODIVAP, mas à nova regionalização do Estado de São Paulo e aos Escritórios Regionais de Planejamento.

Mais uma vez não se identifica qualquer menção à mecanismos de participação e negociação, seja para a confecção do Plano seja para sua implantação.

Mesmo as minutas de lei ou de convênio propostas são de abrangência estadual ou federal, cabendo aos municípios geralmente o papel de aplicadores passivos das diretrizes do planejamento regional.

Não se observa menção às Câmaras de Vereadores e nem se propõe a criação de conselhos ou órgãos de acompanhamento e

avaliação das ações e resultados, mesmos nos marcos restritos de uma composição elitista, com empresários e camadas dirigentes locais.

Percebe-se concretamente que as propostas de institucionalização presentes na **Caracterização** e no **Macro-Eixo** não abrem qualquer possibilidade de exercício de liberdades políticas, que Sen (2000, p. 55) identifica com uma das liberdades instrumentais essenciais que *"tendem a contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também têm o efeito de completar umas às outras."*

Essa situação, nesse caso particular, é resultado da junção de dois fatores, o modelo de planejamento físico-territorial clássico com uma situação política de alta restrição da democracia.

Apenas o modelo de planejamento, embora de uma vertente que estivesse baseado na ordem e racionalidade modernista, não explicaria por si só a desconsideração completa até da institucionalidade existente, tais como as Câmaras de Vereadores e organizações empresariais.

Ao analisar esses aspectos desses antigos Planos Regionais, quais sejam as suas propostas de institucionalização, podemos observar que inexistem mecanismos internos de ampliação de participação e de mediação de interesses sociais.

E portanto, qualquer liberdade política como parte da noção de Desenvolvimento como Liberdade, mesmo que subalterna não pode ser identificada.

Fruto disso é a inexistência de qualquer referência a mecanismos colegiados de gestão e a atribuição de todo processo às esferas técnicas e à criação de normas legais e sua aplicação num sistema de comando e controle.

Note-se também que os textos em si não trazem indicadores claros dos objetivos e metas, e em geral remetem às instâncias técnicas, a formulação dos critérios de eficiência e os números a serem atingidos.

Restringe-se aí também um importante mecanismo que serviria de sustentação para uma eventual ampliação da liberdade em seu sentido amplo, o conhecimento e a informação dos resultados a serem obtidos e portanto a possibilidade do questionamento, mesmo nos marcos restritos da situação política da época.

Aí estão os grandes ausentes: os mecanismos de gestão participativa e os indicadores claros e definidos. Seria isso possível nos marcos da sociedade atual? As teorias e métodos de planejamento em uso avalizam enfoques como esses?

## Conclusão

Assim sendo, a luz dessa avaliação propõe-se que hoje, para elaborar e analisar a qualidade de Planos Regionais e mesmos Planos Diretores

Municipais, haja um espaço de destaque para a discussão e formatação dos mecanismos de institucionalização, acompanhamento, gestão e revisão dos Planos e a formulação de indicadores concretos para seus resultados, inclusive a criação indicadores para mensuração das liberdades instrumentais que Amartya Sen aponta.

Junte-se a isso também o que diz Marco Aurélio Nogueira (2008):

O desenvolvimento desejável não pode ter as mesmas metas de antes (concentradas no econômico), muito menos partir dos atores de sempre - o Estado, os empresários, os trabalhadores. Precisa envolver o conjunto da sociedade e implicar uma série de ações que reformem, dinamizem e articulem os diferentes sistemas sociais (a educação, a saúde, os transportes, a infra-estrutura, etc.) e alterem, portanto, a institucionalidade existente, a começar do próprio aparelho de Estado e atingindo os partidos políticos, a universidade e a comunidade científica.

Hoje, juntamente com os Planos, antigos e novos, observa-se também uma plêiade de instituições que se colocam, de alguma maneira, um rol significativo de responsáveis pela ordenação do desenvolvimento regional que vai desde organismos oficiais da União, nas áreas de transporte, energia, águas e meio ambiente; do Estado nas áreas de saúde, educação, planejamento, meio ambiente, agricultura, desenvolvimento econômico e tecnológico; dos Municípios e da iniciativa privada e do 3º setor, até as associações e sindicatos de setores econômicos, principalmente da Indústria e do Turismo.

Este trabalho ao investigar e avaliar a validade dos Planos já feitos, da institucionalidade existente, e refletindo sobre as experiências aplicadas na região do vale do Paraíba, pode fornecer novas perspectivas para o desenvolvimento do Planejamento Regional e desenhar os mecanismos de gestão apropriados, o que parece não ter sido muito bem aplicado.

Hoje, a questão sofre agravamentos quando pensada pela urgência de processos de planejamento e indução do desenvolvimento que signifique inclusão econômico e social. Ficam, portanto, para futuros questionamentos, os seguintes questionamentos: qual é, na atualidade, o papel do Estado, em tempos de globalização e de autonomização cada vez maior dos agentes econômicos privados, em termos de *liberdades instrumentais*? E, como se estabelecem relações democráticas que levem a resultados concretos na

elaboração e gestão de Planos de desenvolvimento regional?

Eis aqui os "nos" que os gestores públicos têm que enfrentar com a devida urgência.

### Referências

CODIVAP. Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes, 1971

SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Plano Regional do Macro-eixo Paulista, 1978.

SEN, AMARTYA. Desenvolvimento como Liberdade. Companhia das Letras, 1999.

SOUZA, MARCEO LOPES DE. Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Bertrand Brasil, 2003.

NOGUEIRA, MARCO AURÉLIO. O Desenvolvimento Exigente in O Estado de São Paulo, disponível em <http://gilvanmelo.blogspot.com/>, 28/06/2008.

ORTIZ, RENATO. Mundialização e Cultura, Brasiliense, 1994.