

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ**  
**Urbano Reis Patto Filho**

**AVALIAÇÃO DOS PLANOS REGIONAIS DO VALE DO  
PARAÍBA (1970 – 1980).**

**Taubaté - SP**  
**2010**

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ**  
**Urbano Reis Patto Filho**

**AVALIAÇÃO DOS PLANOS REGIONAIS DO VALE DO  
PARAÍBA (1970 - 1980).**

Dissertação apresentada para o programa  
de Mestrado em Gestão e Desenvolvimento  
Regional da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Planejamento e  
Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Fabio Ricci.

Coorientador: Prof. Dr. Carlos Alberto  
Máximo Pimenta

**Taubaté - SP**

**2010**

**Ficha catalográfica elaborada pelo  
SIBi – Sistema Integrado de Bibliotecas / UNITAU**

P322a Patto Filho, Urbano Reis  
Avaliação dos Planos Regionais do Vale do Paraíba (1970 – 1980) /  
Urbano Reis Patto Filho - 2010.  
77f. : il.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Taubaté, Departamento de  
Economia, Contabilidade e Administração, 2010.

Orientação: Prof. Dr. Fábio Ricci, Departamento de Economia,  
Contabilidade e Administração.

1. Planejamento regional. 2. Desenvolvimento regional. 3. Gestão  
democrática. 4. Participação social. 5. Vale do Paraíba. I. Título.

**URBANO REIS PATTO FILHO**

**AVALIAÇÃO DOS PLANOS REGIONAIS DO VALE DO PARAÍBA  
(1970 – 1980).**

Dissertação apresentada para o programa de Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté.  
Área de Concentração: Planejamento e Desenvolvimento Regional.  
Orientador: Prof. Dr. Fabio Ricci.  
Coorientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Máximo Pimenta

Data: 02 de julho de 2010

Resultado: Aprovado

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Fábio Ricci

Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Carlos Alberto Máximo Pimenta

Universidade Federal de Itajuba

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mônica Franchi Carniello

Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. José Rogério Lopes

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Assinatura \_\_\_\_\_

## RESUMO

A dissertação de mestrado objetiva a avaliação e discussão dos planos regionais de desenvolvimento do Vale do Paraíba paulista denominados Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes e Plano Regional do Macro Eixo Rio São Paulo, seus mecanismos institucionais de elaboração e aplicação, tendo como filtros de análise o conceito de desenvolvimento como liberdade e outras referências contemporâneas de planejamento participativo. A metodologia empregada foi pesquisa qualitativa, com base na metodologia de análise de conteúdo, enfocando os conceitos de desenvolvimento e dos mecanismos de participação presentes nos textos. Após a análise documental, concluiu-se que seu enfoque é predominantemente restrito a aspectos físico-territoriais e com pouca abertura a formas de participação social mais abrangentes.

**Palavras chave:** Planejamento Regional; Desenvolvimento Regional; Gestão Democrática e Participação Social

## **ABSTRACT**

The dissertation aims at the evaluation and discussion of regional plans for development of the Vale do Paraíba called Characterization and Evaluation of Existing Knowledge on the Region of Vale do Paraíba and Diagnoses Resulting Plan and Regional Macro São Paulo axis, its institutional mechanisms development and implementation, and as filters of analysis the concept of development as freedom and other contemporary references to participatory planning. The methodology used was qualitative research, based on the methodology of content analysis, focusing on the development concepts and mechanisms for participation in these texts. After the documentary analysis, concluded that its focus is predominantly restricted to the physical-territorial, with little openness to forms of social participation more inclusive.

Words keys: Regional planning; Regional development; Valley of the Paraíba River; Instruments of Evaluation; Democratic management and Social Participation.

## Lista de Siglas

CODIVAP	Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba, Litoral Norte e Serra da Mantiqueira
SEP/CAR-SP	Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo / Coordenadoria e Ação Regional
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
CETESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo
CEIVAP	Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
ANTT	Agência Nacional dos Transportes Terrestres
DNIT	Departamento Nacional da Infraestrutura de Transportes
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ONS	Operador Nacional do Sistema Elétrico
ANA	Agência Nacional de Águas
ICMBio	Instituto Chico Mendes
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
DIR	Diretoria Regional (Secretaria Estadual da Saúde)
SUCEN	Superintendência de Controle de Endemias
DRE	Diretoria Regional de Ensino
ERPLAN	Escritório Regional de Planejamento
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
DEPRN	Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais
ER	Escritório Regional (Secretaria da Agricultura e Abastecimento)
APTA	Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios

## Sumário

1	Introdução.....	7
1.1	O problema de pesquisa.....	9
1.2	Objetivos.....	11
1.2.1	Objetivo geral.....	11
1.2.2	Objetivos específicos.....	11
1.3	Delimitação do estudo.....	12
1.3.1	Breve caracterização da região.....	14
1.4	Relevância.....	16
2	Revisão de literatura.....	17
2.1	Desenvolvimento e planejamento - uma breve história.....	17
2.2	Desenvolvimento –abordagens contemporâneas.....	25
2.3	Contextualização histórica.....	32
3	Metodologia.....	34
4	Resultados.....	37
4.1	Classificação dos textos.....	38
4.2	Interpretação quantitativa.....	59
5	Discussão.....	63
6	Conclusão.....	72
	Referências.....	75

## 1 Introdução

O Vale do Paraíba Paulista foi uma das regiões pioneiras na elaboração de planos regionais, principalmente a partir do período de intensificação da industrialização do país, em meados do século XX. Como exemplos destacam-se: os trabalhos do órgão Serviço de Melhoramentos do Vale do Paraíba do Governo do Estado de São Paulo na década de 40; o documento intitulado Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes (CODIVAP, 1971); o Plano Regional do Macro Eixo Rio-São Paulo (SEP/CAR-SP, 1978), o Macrozoneamento do Vale do Paraíba (INPE/CODIVAP, 1990); o Plano Ambiental (CETESB, 1987), os Planos de Bacia (CEIVAP e CBH-PS, década de 90 e 00) isso sem contar os inúmeros planos (ou tentativas de) setoriais de Saúde, Transportes e Turismo.

Juntamente com os planos, observam-se também diversas instituições que se colocam, de alguma maneira, como responsáveis pela ordenação do desenvolvimento regional, sob suas mais diversas concepções e estratégias, que vão desde organismos oficiais da União, nas áreas de transporte (ANTT, DNIT), energia (ANEEL, ONS), águas federais (ANA, CEIVAP) e meio ambiente (ICMBio, IBAMA); do Estado nas áreas de saúde (DIR, SUCEN), educação (DRE), planejamento (ERPLAN), meio ambiente (CETESB, DAEE, DEPRN), agricultura (ER, APTA), desenvolvimento econômico e tecnológico (Pólo Tecnológico, circuitos turísticos); dos municípios (CODIVAP); da iniciativa privada e do terceiro setor, bem como as associações e sindicatos de setores econômicos, principalmente da indústria e do turismo.

O estudo ora proposto visa destacar desses planos de desenvolvimento regionais, mais especificamente nos 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 Rio-São Paulo (SEP/CAR-SP, 1978), os mecanismos institucionais propostos para sustentar sua implantação e avaliá-los frente aos conceitos mais contemporâneos de

desenvolvimento e planejamento, com isso trazendo à tona a discussão de novas bases conceituais e metodológicas para a formulação de novos planos.

Para tanto, o trabalho deverá localizar historicamente os planos estudados, tratar dos conceitos de desenvolvimento, na sua época e na atualidade, investigar os que eles apontam com processos de elaboração e implantação sob a ótica da participação social e da democracia.

## 1.1 O problema de pesquisa

A investigação e o entendimento das características dos planos de desenvolvimento regional do Vale do Paraíba paulista, contidos no documento Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes (CODIVAP, 1971) e no Plano Regional do Macro Eixo Rio-São Paulo (SEP/CAR-SP, 1978) os quais necessariamente servirão de base para novos planos regionais, seja para dar-lhes continuidade, seja como parâmetro para contestação e negação, são condições fundamentais para tratar do tema com coerência técnica e metodológica.

Parte-se do pressuposto que a lógica presente nos planos estudados deriva essencialmente do projeto nacional-desenvolvimentista, trilhado desde meados do século XX, continuado com especificidades no período ditatorial durante o qual foram elaborados, porém carregando também as tensões presentes nos períodos anteriores. Além desse componente de análise histórica, faz-se necessário também comparar essas experiências frente aos novos paradigmas que estão sendo trazidos contemporaneamente para esse tema, com ênfase cada vez maior: a questão da participação democrática na elaboração e implantação de planos.

Junte-se a essas considerações o processo de globalização e autonomização cada vez maior dos agentes econômicos privados na atualidade que remetem à indefinição de qual seria hoje o papel do Estado e da sociedade no processo de planejamento e de indução do desenvolvimento econômico e social.

Tal situação problematiza também o entendimento de como se estabelecem hoje as relações democráticas que possam levar a resultados concretos na elaboração e gestão de planos de desenvolvimento regionais, ou em qualquer escala de abrangência.

Essas preocupações levam a definir como problema de pesquisa deste trabalho o reconhecimento nos documentos Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes (CODIVAP, 1971) e Plano Regional do Macro Eixo Rio São Paulo (SEP/CAR-SP, 1978), dos seguintes itens:

- quais são os conceitos de desenvolvimento e gestão subjacentes nas suas diretrizes, propostas e instrumentos?
- quais suas principais características e como esses conceitos se opõem ou acompanham alguns paradigmas mais contemporâneos apontados na literatura apresentada?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo geral**

Demonstrar a partir da análise dos planos regionais de desenvolvimento do Vale do Paraíba paulista formulados na década de setenta, do século XX, a mudança paradigmática do processo de desenvolvimento e planejamento.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

Identificar e caracterizar os conceitos de desenvolvimento presentes nos planos.

Identificar e avaliar nas diretrizes gerais, as indicações de ação e as propostas dos planos, os mecanismos de gestão propostos e quais os agentes sociais participantes.

### 1.3 Delimitação do estudo

Os documentos 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/CAR-SP, 1978), foram escolhidos como objeto de estudo por representarem uma visão mais abrangente de planejamento, na medida em que apresentam uma iniciativa oficial dos órgãos de planejamento estatais e buscam um diagnóstico multidisciplinar e, com os limites de sua época, se propõe a indicar padrões e diretrizes para o desenvolvimento regional.

Os trabalhos e planos anteriores não se propunham a essa tarefa de dar diretrizes de desenvolvimento ou não tinham uma abrangência regional, consistindo principalmente em planos de obras e investimentos, como o caso do Programa de Melhoramentos do Vale, que teve foco prioritário na construção de infra-estrutura para a dinamização da agricultura (construção dos *polders*), ou subprodutos de planejamentos nacionais, casos da ocorrência na região da industrialização automobilística e das intervenções nos sistemas de transporte ferroviário (revisão do traçado da Rede Ferroviária Federal) e rodoviário (duplicação da rodovia Presidente Dutra).

Já os trabalhos posteriores se caracterizam ou como complementação dos planos estudados, situação em que se enquadra o Macrozoneamento do Vale do Paraíba (INPE/CODIVAP, 1990), ou como planos nitidamente setoriais como os Planos de Bacia e outros.

Robustece também a escolha por esses trabalhos a quantidade e a profundidade das informações coletadas, cotejadas e analisadas que refletiam um grau de avanço considerável nas ciências sociais no país e no estado de São Paulo.

O documento Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes (CODIVAP, 1971) faz pela primeira vez um levantamento pormenorizado da situação administrativa, técnica e financeira de cada município e prefeitura da região, bem como indica a existência e a localização das bases de dados estatísticos e cartográficos de referência da região.

Por sua vez, o Plano Regional do Macro-Eixo Paulista (SEP/CAR-SP, 1978) avança no diagnóstico regional com a utilização pela primeira vez de um amplo

conjunto de dados sócio-econômicos, geográficos e cartográficos que foram tratados de forma multidisciplinar de modo que o credenciam como um plano de desenvolvimento integrado.

Ambos apresentam material vasto para a pesquisa dentro de um período de tempo característico da conjuntura política nacional que possibilitam o estudo para os objetivos propostos neste trabalho.

### 1.3.1 Breve caracterização da região de estudo.

O Vale do Paraíba é a região que abrange parte do leste do estado de São Paulo e oeste do estado do Rio de Janeiro e concentra significativa parcela do PIB do Brasil. O nome é dado em função do Rio Paraíba do Sul que se encontra encaixado entre os contrafortes da Serra do Mar, ao Sul e da Serra da Mantiqueira, ao norte.

É cortado em toda sua extensão pela rodovia Presidente Dutra (BR-116) e pela antiga Estrada de Ferro Central do Brasil, hoje operada pela empresa MRS Logística.

A região é altamente urbanizada e industrializada, principalmente nas cidades sua porção central que margeiam a rodovia, a ferrovia e o rio. Possui nas partes mais altas das serras do Mar e da Mantiqueira remanescentes importantes da Mata Atlântica.

Nos período da colonização do Brasil o desenvolvimento do Vale do Paraíba está relacionado ao processo de desbravamento do interior e ao ciclo do ouro, notadamente por constituir passagem quase que obrigatória das riquezas região de mineração de ouro, as Minas Gerais, para o litoral e daí para a metrópole portuguesas.

Conheceu um grande crescimento de sua importância econômica e política nos início do ciclo econômico do café, no século XIX, e ao final desse século e início do Século XX, com a expansão da cultura do café para o interior de São Paulo, facilitados a construção de novas ferrovias, viu essa importância diminuir, até a decadência da economia cafeeira e da crise econômica de 1929. Decorrência disso, na agricultura foi introduzida a produção de leite e outras culturas, especialmente a do arroz.

Nesse período, final do século XIX e início do Século XX, inicia-se também o processo de industrialização da região, com a presença de fábricas de produtos têxteis.

Na década de 1940, foi construída a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, em Volta Redonda. Na década de 1950, a região industrializou-se rapidamente. Hoje a região possui um parque industrial desenvolvido, destacando-se o setor automobilístico, aeroespacial/aeronáutico, bélico, metal-mecânico e siderúrgico.

A atividade agropecuária mantém grande importância em vários municípios da região, sendo o arroz ainda predominante nas várzeas do Rio Paraíba do Sul, havendo ainda em vários municípios a pecuária de leite e de corte.

O arroz é um dos mais importantes produtos agrícolas da região atingindo na safra de 2002/2003, segundo a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, a marca de 850 mil sacas de 60 kg. Outras culturas diversificadas vêm sendo experimentadas por alguns produtores nessas várzeas. (WIKIPEDIA, 2010)

Na década dos planos em estudo, a região do Vale do Paraíba Paulista era composta pelos municípios de Aparecida, Areias, Bananal, Caçapava, Cachoeira Paulista, Cruzeiro, Cunha, Guararema, Guaratinguetá, Igaratá, Jacareí, Jambuí, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Paraibuna, Pindamonhangaba, Piquete, Santa Isabel, São Luiz do Paraitinga, Queluz, Roseira, Redenção da Serra, Salesópolis, Santa Branca, São José dos Campos, Silveiras, Taubaté, São José do Barreiro e Tremembé. Após 1980, foram criados mais três municípios Arapeí, Canas e Potim através do desmembramento de Bananal, Lorena e Guaratinguetá respectivamente.

#### **1.4. Relevância**

Trata-se de estudo sobre planos de desenvolvimento regional que tiveram importante significado sobre o processo de planejamento regional no país, por abrangerem uma área de importância estratégica pela localização entre os três principais polos econômicos, políticos e culturais nacionais: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

A pesquisa, enfocando o que eles tratam sobre conceitos de desenvolvimento e mecanismos de gestão, poderá dar base para novas abordagens e formas de elaboração de novos trabalhos do gênero suplantando as limitações sofridas decorrentes dos paradigmas históricos, técnicos e metodológicos.

## **2 Revisão de literatura**

Este capítulo contextualiza a abordagem que se deseja imprimir ao estudo, delimitando três linhas fundamentais: 1) a ligação entre o conceito de desenvolvimento e os modos sociais de promovê-lo, que se pode chamar abrangentemente de planejamento ou plano; 2) a redução do conceito de desenvolvimento no sistema capitalista da época estudada ao conceito de crescimento econômico e 3) o aparecimento de novas visões sobre o tema ao final do século XX e atualmente.

Também para balizar melhor o entendimento do objeto de estudo, apresenta uma caracterização do período histórico no qual os planos estudados foram elaborados.

### **2.1 Desenvolvimento e planejamento – uma breve história**

Os conceitos de desenvolvimento são historicamente diferenciados e correspondem a diferentes valores estabelecidos socialmente, conforme as potencialidades econômicas do período e das necessidades humanas a serem atendidas, vinculadas ao processo de divisão social do trabalho que cresce em complexidade e dinamismo a cada nova etapa histórica.

No decorrer da história, diversos são os conceitos de desenvolvimento e os meios de concretizá-lo. Na sociedade primitiva, com o homem preso à caça e à coleta direta da natureza dos meios de sua sobrevivência, o desenvolvimento se configurava então na manutenção ou ampliação do seu território e na garantia de defesa de seus inimigos e predadores. Passava também pela conquista de outros grupos ou tribos para a obtenção de maiores possibilidades de procriação e crescimento de sua prole. O processo de “planejar” o desenvolvimento se caracteriza pela prevalência dos ditames do instinto, do acaso e das limitações e oportunidades oferecidas da natureza. Corresponde a esse período, como manifestação da cultura, a visão mágica expressada nas pinturas rupestres como uma tentativa de compreender e apreender o significado da natureza.

Ao estudar aspectos da sociedade primitiva, Engels (2000), observa:

O desenvolvimento de todos os ramos de produção - criação de gado, agricultura, ofícios manuais domésticos – tornou a força de trabalho do homem capaz de produzir mais que o necessário para a sua manutenção. Ao mesmo tempo, aumentou a soma de trabalho diário correspondente a cada membro da gens, da comunidade doméstica ou da família isolada. Passou a ser conveniente conseguir mais força de trabalho, que se logrou através da guerra; os prisioneiros foram transformados em escravos. Dadas as condições históricas gerais de então, a primeira grande divisão social do trabalho, ao aumentar a produtividade deste, e, por conseguinte a riqueza, e ao estender o campo da atividade produtora, tinha de trazer consigo – necessariamente – a escravidão. Da primeira grande divisão social do trabalho, nasceu a primeira divisão da sociedade em duas classes: senhores e escravos, explorados e exploradores. (ENGELS, 2000, p. 61)

O processo de liderança da organização social está assentado então na supremacia do mais capaz, do mais preparado para defender seu grupo e com maiores possibilidades de dar prosseguimento à espécie.

Formas novas de organização produtiva e social, com o advento da agricultura e da domesticação de animais, implicaram uma maior fixação do grupo humano a um território determinado e a noção de desenvolvimento, de alguma forma, também começa a vincular-se à organização da produção e como essa produção se organiza no espaço. Necessidades de defesa, de armazenamento e de distribuição agora estão presentes. Tem-se que garantir a proteção da plantação e a visibilidade para defender-se do ataque de outros grupos e, mesmo que rudimentarmente, determinam a necessidades de ações de planejamento.

A localização da aldeia para além da mera escolha do melhor sítio natural, há que se verificar a posição do sítio para facilitar a defesa, para dificultar a fuga da criação, para o acesso à água, aos caminhos. Há algo já presente de organização do espaço e de algum modo os processos de formulação de planos para o desenvolvimento da sociedade.

Novamente, Engels (2000), com precisão, caracteriza o limiar desse processo civilizatório corroborando que deva constituir-se com alguma capacidade de planejamento:

Chegamos aos umbrais da civilização, que se inicia por outro progresso na divisão do trabalho. No período inferior, os homens produziam somente para as suas necessidades diretas; as trocas reduziam-se a casos isolados e tinham por objeto os excedentes obtidos por acaso. Na fase média da barbárie, já nos defrontamos com uma propriedade de gado, entre os povos pastores, e, quando os

rebanhos ao bastante grandes, com uma produção excedente regular sobre o próprio consumo; ao mesmo tempo, verificamos uma divisão entre os povos pastores e as tribos mais atrasadas, que não tinham rebanhos; daí dois diferentes graus de produção coexistindo, o que implica em condições para uma certa regularidade de troca. [...] e acrescenta uma terceira divisão do trabalho, peculiar a ela e de importância primacial, criando uma classe que não se ocupa da produção e sim, exclusivamente, da troca dos produtos: os *comerciantes*. - (ENGELS, 2000, p. 186)

Com a contínua, não linear e complexa evolução da humanidade, marcadamente na vertente da civilização ocidental na qual nos inserimos, a reorganização da sociedade implica novas visões também cada vez mais complexas de desenvolvimento e planejamento e a construção de novos arranjos sociais para dirigir e para conceber as ideias e formular os conceitos, e com eles os planos e os seus mecanismos.

Na antiguidade, o conceito de desenvolvimento tem como cerne conquista de territórios e povos e o planejamento se dá fundamentalmente na estruturação da sociedade para as guerras e para a defesa, com o aprimoramento de técnicas para isso e a construção de uma hierarquia de funções especializadas. O poder não se assenta apenas na característica individual do líder mais forte, o rei não é mais necessariamente o general, surge a hereditariedade na transmissão do poder, o misticismo e a religião vão além das abstrações e da magia e se insere na hierarquia social, o faraó é um deus, os césares são deuses, os heróis gregos são filhos de deuses.

Embora não significando a definição do Estado como o conhecemos na sua fase mais moderna, já se pode sentir sua existência e ação, ao fim desse período:

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro; tampouco é a “realização da idéia moral”, nem a “imagem e a realidade da razão” como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau e desenvolvimento; (ENGELS, 2000, p. 191)

E mais adiante:

Portanto, o Estado não tem existido eternamente. Houve sociedades que se organizam sem ele, não tiveram a menor noção do Estado ou de seu poder. Ao chegar a certa fase de desenvolvimento econômico, que estava necessariamente ligada à divisão da sociedade em classes, essa divisão tornou o Estado uma necessidade. (ENGELS, 2000, p. 195)

Já na Idade Média, com uma nova divisão do trabalho e da propriedade, o conceito de desenvolvimento da sociedade cresce para além da extensão do território e do domínio sobre povos e pessoas, passa também a contar como se dá a

distribuição da riqueza produzida, com o senhor feudal se apropriando de parte do produto dos vassalos. Isso foi possibilitado pela maior produtividade da agricultura e da pecuária, e pela estruturação de uma rede de cidades com hierarquia de baronato e poder não mais somente assentada na hereditariedade, mas também na posse da terra.

Amplia-se também a estratificação da sociedade com a existência desse baronato, de uma rede mais complexa de defesa, e com a função religiosa se distinguindo enquanto uma função social autônoma e com hierarquia própria, o clero.

Com a maior produção material, aumenta o papel do comércio interno às regiões e das regiões entre si, destacando com isso a figura nova do comerciante que necessariamente não é o senhor feudal e não é o vassalo. Na função da defesa e da conquista de mercados, territórios e caminhos o estamento militar também começa a distinguir-se no conjunto da sociedade.

Em sua obra, *A Evolução do Capitalismo* na qual analisa o surgimento e formação do capitalismo, e para isso estuda profundamente o feudalismo, Dobb (1987) aponta:

O clero e a nobreza constituíam as classes governantes. Controlavam a terra e o poder que delas provinha. A Igreja prestava ajuda espiritual, enquanto a nobreza, proteção militar. Em troca exigiam pagamento das classes trabalhadoras, sob a forma de cultivo da terra. O Professor Boissonade, competente historiador desse período, assim o resume:

O sistema feudal, em última análise, repousava sobre uma organização que, em troca de proteção, freqüentemente ilusória, deixava as classes trabalhadora à mercê das classes parasitárias, e concedia a terra não a quem cultivava, mas aos capazes de dela se apoderarem."(DOBB, 1987, p. 14)

Nesse ambiente, o planejamento e o plano tomam nova dimensão, notadamente com o aumento dos regramentos morais pelo clero, que estabelecem normas de conduta e meios de controle dessas normas e o surgimento de regras e padrões de relacionamento de acordo com a produção e propriedade tais como a requisição, a tributação e o serviço militar.

A circulação de pessoas e mercadorias torna-se ponto importante do planejamento territorial, mais que um processo de solidificação da conquista e manutenção de territórios, há a necessidade também da conquista e manutenção dos vínculos econômicos e culturais.

O conceito de desenvolvimento amplia-se para além da conquista e territórios e povos, passa a contar também a extensão de valores de civilização, como

a imposição de linguagem, costumes e meios de troca. É mais desenvolvido quem tem maior facilidade de acesso a rotas de comércio, quem tem mais meios de deslocamento.

Com a acumulação primitiva de riquezas possibilitada pelo aumento das rotas comerciais, da exploração de novos horizontes com as grandes navegações, com o aumento da produtividade da agricultura, com a exploração das colônias e com a maior difusão da cultura com o advento da imprensa, com o avanço do mercantilismo, vem o renascimento, o iluminismo, o avanço da ciência e novamente um novo patamar de civilização é atingido.

Leo Hubermann, em seu estudo sobre a evolução do capitalista, resume essas condições:

A história genética daquela série crucial de invenções entre o século XVII e XIX apresenta ainda muitos pontos obscuros. No entanto, embora não saibamos o suficiente acerca das origens dessas invenções para podermos ser dogmáticos a respeito de sua causação, não temos o direito de encará-las como acontecimentos fortuitos sem relação com a situação econômica em que foram plantadas – como um *deus ex machina* que não precisa ter qualquer ligação lógica com a parte anterior da trama. Na verdade, hoje se reconhece amplamente que as invenções industriais são produtos sociais, no sentido de que, embora tenham uma linhagem independente que lhes é própria, cada inventor herdando tanto o seu problema quanto alguma ajuda para sua solução de seus antecessores, as perguntas apresentadas á sua mente, bem como os materiais para os seus planos, são modelados pelas circunstâncias e necessidades econômicas e sociais da época. (HUBERMANN, 1986, p. 270)

O conceito de desenvolvimento nessa etapa agrega novos parâmetros: a urbanização, a unificação das cidades e regiões em estados-nação, a incorporação da tecnologia nos produtos, o início da manufatura, a eficiência do aparato militar, o surgimento de uma burocracia ligada às funções administrativas do estado.

Novamente Hubermann esclarece:

Por sua vez, a alteração na estrutura da indústria afetou as relações dentro do modo de produção capitalista, influenciando radicalmente a divisão de trabalho, diminuindo as fileiras do pequeno trabalhador proprietário subempreiteiro, artesão imobiliário entre capitalista e assalariado, e transformando a relação entre o trabalhador e o processo produtivo.

Seria engano, no entanto, supor que tais relações sociais fossem o reflexo passivo de processos técnicos e ignorar a medida em que as modificações nelas ocorridas exerceram uma influência recíproca, às vezes decisiva, sobre a forma de desenvolvimento. Na verdade, elas são a concha dentro da qual tem lugar o próprio crescimento técnico. (HUBERMANN, 1986, p. 31)

Com o aprofundamento do capitalismo a complexidade da economia cresce exponencialmente e o conceito de desenvolvimento liga-se diretamente à produção da mercadoria, à nova divisão do trabalho, à produtividade e à lucratividade, tendo a produção fabril como o paradigma geral do planejamento.

Citando Adam Smith, Dobb (1987), clarifica a essência dessa relação:

“Toda pessoa está continuamente empenhada em encontrar o emprego mais vantajoso para o capital de que dispõe. É sua vantagem pessoal, na realidade, e não a da sociedade, o que tem em vista. Mas o melhor estudo de sua vantagem pessoal, naturalmente, ou melhor, necessariamente leva-o a preferir o emprego mais vantajoso para a sociedade.

Perceberam?

O bem-estar da sociedade está ligado ao do indivíduo. Dê a todos a maior liberdade, diga-lhes para ganharem o mais que puderem, apele para o seu interesse pessoal, e veja, toda a sociedade melhorou! Trabalhe para si mesmo e estará servindo ao bem geral. Que achado para os homens de negócios, ansiosos se lançam na corrida dos lucros cada vez maiores! Abra os sinais para o trem especial do *laissez-faire!*”

(Adam Smith, op. cit, vol I, p. 419. *Apud* DOBB, 1987, p. 196 e 197)

Não é a toa que, no Urbanismo e no Planejamento Urbano, prepondera a conceito da cidade e do fenômeno urbano como máquina, expressa na visão da Carta de Atenas, cujas funções devam ser organizadas como numa linha de produção, tecnicamente equacionadas, medidas e racionalmente estruturadas: habitar, transitar, trabalhar e recrear.

Resumidamente, é dentro dessa vertente histórica de conceituação de desenvolvimento que se inserem os planos que são objetos deste trabalho, numa sociedade capitalista onde o desenvolvimento tem sido considerado como sinônimo de crescimento econômico e medido como volume de produção, urbanização e riqueza monetária.

Simmel (1967) aponta as características desses tempo,s ao analisar o fenômeno urbano e sua influência na formação do estado mental da sociedade:

Em certos traços aparentemente insignificantes, que se situam sobre a superfície da vida, as mesmas correntes psíquicas se unificam caracteristicamente. A mente moderna se tornou mais e mais calculista. A exatidão calculista da vida prática, que a economia do dinheiro criou, corresponde ao ideal da ciência natural: transformar o mundo em um problema aritmético, dispor todas as partes do mundo por meio de fórmulas matemáticas. Somente a economia do dinheiro chegou a encher os dias de tantas pessoas com pesar, calcular, com determinações numéricas, com uma redução de valores qualitativos a quantitativos. Através da natureza calculativa do dinheiro, uma nova precisão, uma certeza na definição de identidades e diferenças, uma

ausência da ambigüidade nos acordos e combinações surgiram nas relações de elementos vitais - tal como externamente esta precisão foi efetuada pela difusão universal dos relógios de bolso. (SIMMEL, 1967, p. 16 e 17)

Mais adiante, o autor transpõe essa visão para apresentar certa hierarquização entre cidades:

Todas as coisas flutuam com igual gravidade específica na corrente constante em movimento do dinheiro. Todas as coisas jazem no mesmo nível e diferem umas das outras apenas quanto ao tamanho da área que cobrem. No caso individual, esta coloração, ou antes descoloração, das coisas através da sua equivalência em dinheiro pode ser diminuta ao ponto da imperceptibilidade. Entretanto, através das relações das riquezas com os objetos a serem obtidos em troca de dinheiro, talvez mesmo através do caráter total que a mentalidade do público contemporâneo em toda a parte imprime a tais objetos, a avaliação exclusivamente pecuniária de objetos se tornou bastante considerável. As grandes cidades, principais sedes do intercâmbio monetário, acentuam a capacidade que as coisas têm de poderem ser adquiridas muito mais notavelmente do que as localidades menores. ((SIMMEL, 1967, p. 19)

São cidades com esse perfil e "espírito" que constituem o objeto dos planos estudados, diferentemente de situações históricas anteriores, o que predomina, determina e preenche o cenário da análise regional é o fenômeno urbano, mesmo com a existência de outras funções, como defesa e agricultura. É a cidade e suas funções urbanas e, sobretudo as direcionadas pela industrialização que se sobrepõe e se afirma. Park (1967), ao investigar o comportamento humano no meio urbano observa:

A cidade antiga era principalmente uma fortaleza, um lugar de refúgio em tempo de guerra. A cidade moderna, pelo contrário, é principalmente uma conveniência de comércio e deve sua existência à praça do mercado em volta da qual foi erigida. A competição industrial e a divisão do trabalho, que provavelmente mais fizeram pelo desenvolvimento dos poderes latentes da humanidade, somente são possíveis sob a condição da existência de mercados, dinheiro e outros expedientes para facilitar os negócios e o comércio. (PARK, 1967, p. 39 e 40)

No mesmo sentido, WEBER (1967) ao abordar os conceitos e categorias da cidade, elabora também visões que complementam essa caracterização do fenômeno urbano:

O tamanho por si só não pode decidir. Se tentássemos definir a cidade do ponto de vista econômico, então teríamos de fixar um estabelecimento cuja maioria dos habitantes vive do produto da indústria ou do comércio e não da agricultura. Porém, não seria adequado designar com o nome de "cidade" todas as localidades desse tipo.

Toda cidade no sentido que aqui damos a essa palavra é um "estabelecimento de mercado", quer dizer, conta como centro econômico do estabelecimento com um mercado local e no qual em virtude de uma especialização permanente da produção, também a população não-urbana se abastece de produtos industriais ou de artigos de comércio ou de ambos e, como é natural, os habitantes da cidade trocam os produtos especiais de suas economias respectivas e satisfazem desse modo suas necessidades. (WEBER, 1967, p. 74)

E a seguir, culmina por apontar conceitos que remetem a nítidos parâmetros para a atividade de planejamento urbano.

Pela mesma razão que ao fazer essas considerações nos vemos obrigados a falar de "política" econômica urbana, de uma "zona urbana" e de uma "autoridade urbana" vemos que o conceito de "cidade" tem que ser encaixado em outra série de conceitos, além dos econômicos usados até agora, quer dizer, em conceitos políticos. Deve-se ter em mente, de qualquer modo, que é preciso separar o conceito econômico, explicado até agora, o conceito *político-administrativo* da cidade. Só nesse último sentido pode corresponder-lhe um *âmbito* urbano especial. (WEBER, 1967, p. 82)

Para caracterizar melhor essa cidade e essa rede de cidades referidas, e explicando a sua prevalência no mundo ocidental, Wirth (1967) escreve:

A característica marcante do modo de vida do homem na idade moderna é a sua concentração em agregados gigantescos em torno dos quais está aglomerado um número menor de centros e de onde irradiam as idéias e as práticas que chamemos de civilização. O grau em que o mundo contemporâneo poderá ser chamado de "urbano" não é medido inteira ou precisamente pela proporção da população total que habita as cidades. As influências que as cidades exercem sobre a vida social do homem são maiores do que poderia indicar a proporção da população urbana, pois a cidade não somente é, em graus sempre crescentes, a moradia e o local de trabalho do homem moderno, como é o centro iniciador e controlador da vida econômica, política e cultural que atraiu as localidades mais remotas do mundo para dentro de sua órbita e interligou as diversas áreas, os diversos povos e as diversas atividades num universo.

Diante da explanação dos conceitos anteriormente abordados podemos observar o fenômeno urbano como decorrência indissociável do modo de produção capitalista e que carrega em si muito das suas formas, conteúdos, necessidades e valores, que marcam indelevelmente os conceitos de desenvolvimento e planejamento do século XX.

## 2.2 Desenvolvimento – abordagens contemporâneas.

Ao tratar do conceito de desenvolvimento buscando sua ampliação para além da noção de crescimento econômico e industrial, Sen (1999) oferece, como ponto de partida para a fundamentação teórica, os conceitos de “liberdades instrumentais” como essenciais para a apresentação do conceito da Liberdade como Desenvolvimento, são elas: as liberdades políticas; as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora. Dentre as liberdades instrumentais apresentadas, ressaltam-se para essa avaliação as liberdades políticas que são definidas como:

amplamente concebidas (incluindo o que se denominam direitos civis), referem-se às oportunidades que as pessoas têm 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 às 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). (SEN, 1999, p.29)

Ao mesmo tempo não se pode desconhecer que os movimentos da economia capitalista e da globalização caminham muitas vezes em sentido contrário dessas liberdades instrumentais e substantivas, limitando-as ao campo da produção e do consumo. Arrighi (1997), ao tratar do tema o concebe como "A Ilusão do Desenvolvimento", título de seu trabalho que avalia os ciclos de crescimento e crise e aponta como essência desse processo a luta competitiva oriunda da competição entre estados, famílias e empresas para acumulação de riquezas e capital.

Questionando também as visões mais solidificadas de desenvolvimento como crescimento econômico nas décadas de 60 a 80 do século XX, Arrighi (1997) observa, em A Ilusão do Desenvolvimento,:

Essa conceituação se baseia num número de suposições que, do meu ponto de vista, são extremamente questionáveis, tanto por razões apriorísticas quanto históricas. A primeira suposição questionável [é que “ industrialização” é o equivalente de “desenvolvimento” e que núcleo orgânico é o mesmo que “industrial”. É interessante que essa suposição atravesse a grande linha divisória entre as escolas da dependência e da modernização. Para ambas as escolas,

“desenvolver-se” é “industrializar-se”, por definição. Desnecessário dizer, as duas escolas discordam vigorosamente a respeito de como e porque alguns se industrializaram e outros não, ou se desindustrializaram, mas a maioria dos profissionais aceita como verdadeiro que desenvolvimento e industrialização são a mesma coisa. (ARRIGHI, 1997, p. 208)

Buscar-se-á justapor análises e textos de alguns planos, feitos há 40 anos, ainda no período da Guerra Fria, com paradigmas contemporâneos para a avaliação do desenvolvimento, já na era da globalização e da pós-modernidade no século XXI, explorando as contradições inerentes a essa situação. Como diz Ortiz (1994):

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." (ORTIZ, 1994, p. 179 e 180)

E continua essa abordagem em outro ensaio:

Na discussão sobre a desterritorialização é comum encontrarmos afirmações do tipo: "o espaço se esvaziou", "o mundo já não possui fronteiras" ... A noção do espaço estaria, pois, no seu ocaso. [...] já não nos ajuda tanto dizer que o espaço "se esvaziou"; importa entender a sua nova configuração, como ele é "preenchido". (Ortiz 1994, p. 182)

Por sua vez, ao abordar também o tema e suas interrelações com a região e o planejamento, em trabalho em que estuda o planejamento e a atividade turística sob a ótica da globalização, Yazigi (2001) discorre:

A região é entendida como o modo de articulação dos modos de produção. Deve-se dizer, ainda, que as transformações mundiais do pós-guerra foram tão vertiginosas que a entidade regional atingiu níveis de complexidade jamais experimentados pela história. (p. 33)

A idéia de lugar, consubstanciada no entendimento de Milton Santos (1994:36) é assim entendida: consiste da *extensão do acontecer homogêneo ou do acontecer solidário*, a partir de duas construções: a configuração territorial e a norma, mesmo que efêmera. A estrutura é tão importante quanto à duração do fenômeno. Mas como são as pessoas e os lugares que se globalizam, o espaço se torna único. A globalização tenta impor uma única racionalidade ao mundo. (YAZIGI, 2001, p. 37)

É nesse contexto de globalização que Sen (1999) introduz o tema Liberdade na avaliação do desenvolvimento e propõe a possibilidade de sua mensuração de alguma forma, juntamente com a observação de que os paradigmas anteriores - seja o livre mercado e a sua "mão invisível", ou a planificação estatal centralizada - não deram solução a antigos problemas sociais mundiais da fome, das guerras, das doenças e, principalmente, das novas demandas do aquecimento global,

da globalização, do esgotamento dos recursos naturais, da rapidez e profundidade das mudanças científicas e tecnológicas. Estabelece, portanto, um contraponto importante à visão socialmente consolidada de que desenvolvimento é sinônimo apenas de crescimento econômico.

Consolidando sua visão e apontando mais concretamente mecanismos para sua implementação, apresenta os seus conceitos de liberdade, dividindo-os em cinco categorias:

cinco tipos distintos de liberdade vistos de uma perspectiva “instrumental”: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. (SEM, 1999) p. 25

Mais adiante, ao referir-se aos sistemas avaliatórios do desenvolvimento, propõe uma abordagem:

que diferencia da ética prática e da análise de políticas econômicas mais tradicionais, como a concentração “econômica” na primazia de renda e riqueza (e não das características das vidas humanas e nas liberdades substantivas), o enfoque “utilitarista” na satisfação mental (e não no descontentamento criativo e na insatisfação construtiva), a preocupação “libertária” com procedimentos para a liberdade (com deliberada desconsideração das conseqüências acarretadas por esses procedimentos) etc. (SEN 1999, p. 34).

Em outro trecho, também tratando de sistemas avaliatórios, Sen traz uma observação relevante para compor a avaliação de planos de desenvolvimento, a saber:

para chegar-se a um leque “consensual para a avaliação social (por exemplo, em estudos sociais sobre a pobreza), é preciso que haja algum tipo de “consenso” arrazoado sobre os pesos, ou ao menos sobre um leque de pesos. Esse é um exercício de “escolha social”, e requer discussão pública e entendimento e aceitação democráticos. Não se trata de um problema especial associado apenas ao uso de espaço dos funcionamentos. Temos aqui uma escolha interessante entre “tecnocracia” e “democracia” na seleção dos pesos, e pode valer a pena ... “. (SEM, 1999, p.99).

Esses conceitos são hoje essenciais como referência para a análise de planos de desenvolvimento, ao menos para identificar suas limitações. Sen (1999) em *Desenvolvimento como Liberdade* vem aportar ao tema do desenvolvimento econômico e ao planejamento urbano e regional novos paradigmas e referências que vão além das visões preponderantemente econômicas do planejamento.

Novas abordagens também são aventadas no que diz respeito à compreensão do fenômeno urbano, tanto nos aspectos econômicos como urbanísticos.

Especificamente ao analisar o componente econômico, tratando da cidade, e podendo extrapolar esse tratamento à região, não se pode minimizar sua função de lugares privilegiados de circulação de mercadorias e de consumo, sob a lógica estrita do Capital, como Lojkine (1979) apresenta:

Se a cidade não pode ser definida sem referência aos meios de consumo coletivos e aos meios de circulação material, estes últimos não podem, por sua vez, especificá-la, enquanto não determinamos o vínculo que une os diferentes modos de socialização e de consumo e da circulação no espaço. (LOJKINE, 1979, p. 33)

No mesmo sentido, ao abordar o aspecto econômico do espaço urbano, Godard e Castells (1979), também reforçam essa avaliação:

Tal evolução permite repensar a dupla lógica do capital esboçada por Marx em análises célebres, baseada em que, para o operário, a empresa é o reino da ditadura, enquanto que a cidade é o reino da “democracia”, submetido não à lei de ferro do patrão, mas à dominação estrutural do capital, mediatizada pelo jogo político. Na situação da primeira industrialização, havia uma nítida diferença na aplicação desta regra entre a *company town* e a grande cidade: na primeira, o reino da empresa se estendia de fato à cidade, ao passo que, na segunda, era efetivamente a desigualdade democrático-liberal que regulava as relações sociais fora do trabalho. Em compensação, com a urbanização monopolista, na medida em que o Aparelho de Estado toma uma parte essencial quando da organização da vida cotidiana e do consumo coletivo, há um certo nivelamento das situações entre a cidade centrada na produção e a grande metrópole. (GODARD e CASTELLS, 1979, p. 113)

Guiducci (1980) reforça a importância dessas relações econômicas dentro do meio urbano e entre regiões, aqui conceituadas como periferia e semi-periferia, ao mesmo tempo em que avalia sua preponderância, aponta seus limites:

Para aqueles que não conseguem ver a diferença entre industrialização e avanço econômico, esse estreitamento de distâncias é considerado como evidência de um desenvolvimento e equiparação generalizados. Na realidade, o foco na industrialização é uma outra fonte de ilusões desenvolvimentistas. Comparando as figuras 2 e 3, podemos ver claramente que o estreitamento da diferença de industrialização foi combinado a uma estabilidade básica de diferença no comando econômico relativo e que a superação final do núcleo orgânico pela semiperiferia em grau de industrialização corresponde ao colapso do comando econômico absoluto e relativo dessa última. (GUIDUCCI, 1980, p. 231)

Como que comprovando essas impressões, voltando a Yazigi (2001), a situação prevista é retomada, porém apresentando que o limite foi atingido e novos instrumentos são necessários, que ultrapassem a visão estritamente economicista.

Passaram-se os tempos; não há mais condições para que as cidades cresçam espontaneamente, com pequenos e lentos ajustes sintonizados. Percebe-se então que uma proposta como esta só consegue se fazer valer com novos instrumentos e concepções de gestão, para o quê a informática pode prestar valiosos serviços. Ter-se-ia, pelo mesmo motivo, de criar uma pedagogia ao alcance de cidadãos e gerenciadores, sustentada nos dois vértices do lugar: as lideranças das associações e a formação permanente entre os gestores do território. (YAZIGI, 2001, p. 290)

A respeito disso, Perroux (1967) já havia analisado essa relação do crescimento econômico com desenvolvimento e, ao colocar o papel determinante do "homens concretos" e sua ações, se coloca na mesma perspectiva da "pedagogia ao alcance de cidadãos e gerenciadores", acima referidos.

O crescimento auto-sustentado jamais se realiza inteiramente na prática. Mesmo nas mais desenvolvidas economias, o crescimento depende do mecanismo das forças do desenvolvimento, de estruturas mentais e sociais bem determinadas. A propensão a trabalhar e a inovar, não menos que a investir produtivamente, diminui em certas economias. Os volumes globais e os quase-mecanismos da macroeconomia são apenas conceitos intermediários: servirão somente se nos ajudarem a compreender homens concretos e seus projetos efetivos de trabalhar, de inovar e de investir. Formar homens economicamente eficientes permanece como tarefa urgente das sociedades antigas e torna-se o imperativo por excelência das sociedades emergentes. (PERROUX, 1967, p. 18 e 19)

Outros aspectos relevantes para a compreensão de novos conceitos de desenvolvimento são oferecidos pelas abordagens da "sociologia do lazer" ou do "tempo livre" expressas na obra de Joffre Dumazedier, *Revolução Cultural do Tempo Livre*, principalmente ao observar que as alterações causadas pelo próprio avanço econômico geram situações nunca antes experimentadas, que necessitam de respostas que não estão contidas nos limites dos conceitos anteriores e nas formas de gestão a ele relacionados:

Assim, nas cidades modernas de sociedade economicamente avançadas, e depois de todas as sociedades, o lazer se tornou um fato social. As teorias do desenvolvimento ou do subdesenvolvimento o subestimaram, esqueceram-no ou reduziram-no a formas de desregulação do mercado. Mas o lazer, nascido da extensão do tempo livre pela redução do tempo de trabalho, criou um novo modo de vida nas camadas inovadoras das classes privilegiadas. Em seguida, este modo de vida difundido pelo universo da mídia, disseminou-se pouco a pouco em todas as classes da sociedade urbana. Novos problemas sociais nasceram atrás dos complementos

da renda econômica trazidos pelo turismo às sociedades em vias de desenvolvimento. Este é o aspecto patológico da transformação dos modos de vida no emprego do tempo livre. Mas, práticas culturais novas se constituem. Valorizam as noitadas, fins de semana, férias, muitas vezes em meio a situações de desemprego ou de semi-desemprego. Novos sistemas de valores interagem muitas vezes conflitivamente com os antigos, da tradição. (DUMAZEDIER, 1994, p. 43 e 44)

Mais adiante, aponta o tempo livre fruto dessa profunda alteração das relações sociais e econômicas, dessa nova divisão do trabalho e agora com a divisão também do "não trabalho".

Uma outra limitação ao uso do tempo vem das leis do mercado. O ritmo do tempo da clientela, onde a pressão e a concorrência limitam a liberdade do tempo livre. O tempo do jogo, da conversa ou do encontro, é limitado pelos imperativos da produção e da produtividade. Esses são regidos pela rentabilidade. A "revolução do tempo livre" não suprime o "*tempo é dinheiro*", ela o organiza. (DUMAZEDIER, 1994, p. 100 e 101)

Na mesma linha de investigação, iniciando com a forte ironia do título de seu trabalho, *O Ócio Criativo*, De Masi (2001) também eleva e dá importância à questão do tempo livre, às relações culturais e a parâmetros mais amplos para avaliação dos conceitos de desenvolvimento, que os limitados econométricos e quantitativos. Fica claro que o autor não desconhece que os processos estão alicerçados em bases materiais concretas, em relações de produção e na divisão social do trabalho.

O pós-moderno é exatamente a cultura pós-industrial. Em todo sistema social podemos identificar os elementos de base, elementos estruturais, superestruturais e culturais. Numa nação, por exemplo, os elementos da base são a população, o território e a modificação destes.

Elementos estruturais, mais ou menos como o esqueleto do corpo humano, são a distribuição do trabalho e a distribuição da riqueza: quantos trabalham, quantos são empregados, quantos são os pobres, quem ganha e quem gasta, se prevalece a agricultura, a indústria ou o setor terciário. (DE MASI, 2001, p. 74)

Observa também que sobre isso se assentam as relações de poder da sociedade, formais e informais e os padrões culturais.

Depois disso vêm os fatores superestruturais, que têm a ver com a divisão do poder: democracia ou ditadura, sistemas eleitorais, o poder das elites formais. Mas tem a ver também com o poder das elites informais, tais como atores famosos, líderes religiosos, professores universitários, etc.

Por fim, restam os fatores culturais, a cultura *ideal* de um povo (língua, ideologias, preconceitos, etc.) a cultura *social* (usos, costumes, protocolos, modas, tradições, inovações, etc.).

Junto a todos estes elementos existem os fatores de solidariedade (pactos, clãs, religiões, etc.) ou de conflito (disputas entre ideologias, sexos, gerações). (DE MASI, 2001, p. 74 e p. 75)

Complementando sua análise, afirma que essas mesmas bases estruturais e superestruturais são também o objeto de mudança, pois a mudança em andamento é uma mudança de época, algo que se apresenta além dos parâmetros da sociedade industrial.

Se a mudança que invade a sociedade é uma mudança de época, incide sobre todos os aspectos, ao mesmo tempo. Ora, nós, que estamos em meio de uma mudança de época, chamamos a nossa cultura de “pós-moderna” porque vem depois da “moderna”. Do mesmo modo que a sociedade “pós-industrial” vem depois da sociedade “industrial”. (DE MASI, 2001, p. 75)

Essas são algumas das questões que merecem ser investigadas para avaliar a validade dos planos já feitos e da institucionalidade criada para aplicá-los e, ao refletir sobre essas experiências, fornecer novas perspectivas para o desenvolvimento do Planejamento Regional e desenhar os mecanismos de gestão mais apropriados, tomando-se como pano de fundo questões que cada vez mais se mostram presentes no processo de planejamento e indução do desenvolvimento econômico e social: o papel do Estado nos tempos de globalização e autonomização cada vez maior dos agentes econômicos privados e a manutenção e ampliação das relações democráticas nesse processo complexo e dinâmico.

Utilizaremos mais à frente, complementando as referências agora apresentadas, diretamente no capítulo Discussão, para analisar os resultados apresentados na pesquisa, mais alguns autores, os quais, para não repetir os mesmos argumentos e textos aqui, apenas são citados, a saber: Cordeiro (1999) e Tomoe (1998) que também tratam dos planos regionais do Vale do Paraíba em seus trabalhos de doutorado e mestrado, respectivamente; Santos (2006), Rodrigues, Santos e Oliveira (1992), que avaliam situações objetivas do desenvolvimento da região; Souza (2003), Diniz e Crocco (2006), que dão base para a discussão dos modelos adotados pelos planos estudados, e Mantega (1984) que apresenta o panorama econômico para o cenário estudado.

### 2.3 Contextualização histórica

O documento Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes foi publicado em 1971 e o Plano Regional do Macro-Eixo Rio-São Paulo em 1978. Esse período foi conhecido como “os anos de chumbo” da ditadura.

Segundo Habert (2001), no início o período ditatorial caracterizou-se no campo econômico pelo chamado “milagre econômico”, com o crescimento especialmente da indústria de bens de consumo duráveis, destacando-se a de automóveis, eletro-eletrônicos e construção civil. A indústria automobilística foi a que mais cresceu, chegando à produção de 750 mil veículos em 1973, o que deixava bem distante a produção dos tempos de Juscelino Kubistchek, estimada em 130 mil unidades em 1960. A indústria da construção foi alimentada pelos imensos recursos do BNH, provenientes do FGTS. A expansão do consumo dos bens duráveis foi impulsionada pela criação de um sistema de crédito ao consumidor e pela intensa propaganda de produtos e serviços. A TV foi importante instrumento para a ampliação e unificação do mercado interno. No campo, fortaleceu-se a grande empresa capitalista favorecida pela política de financiamento, isenções e incentivos fiscais. Na esteira do *slogan* “Exportar é a solução”, imensas regiões foram ocupadas com programas de expansão agropecuária para a exportação. Nos moldes em que a economia brasileira estava inserida no sistema capitalista mundial, o chamado “milagre” estava intimamente ligado à entrada maciça de capitais estrangeiros, seja em forma de investimentos, seja em forma de empréstimos, crescendo o endividamento externo. Entre 1969 e 1973, a dívida externa pulou de 4 a 12 bilhões de dólares e continuou crescendo cada vez mais nos anos seguintes.

Essas características econômicas corresponderam, no campo do planejamento do desenvolvimento nacional e regional, a uma centralização dos instrumentos econômicos quase que completa nas mãos do governo federal, Habert (2001) mais à frente comenta:

Durante os anos do “milagre” o governo Médici procurou criar um clima de triunfalismo ufanista em torno da idéia de que o Brasil era um país próspero e tranquilo, um país mágico que até o fim do século XX teria garantido o seu ingresso no mundo como “Grande Potência”.

Aos anos do “milagre econômico e do Brasil “Grande Potência” correspondeu o período mais fechado e mais autoritário do regime militar.

O presidente Médici governava por decretos-leis, apoiando-se quase que exclusivamente no CSN (Conselho de Segurança Nacional), cercado e protegido pelas muralhas do AI-5, da Lei de Segurança Nacional, da censura e do pesado aparato repressivo.

Nem o Presidente e nem os ministros prestavam contas ao Legislativo ou a quem quer que fosse. (HABERT, 2001, p. 20).

Esse quadro sofre alterações a partir da crise do petróleo de 1973/74, refreando o “milagre econômico” e com a indicação de Ernesto Geisel para a sucessão de Médici, sobre isso Habert discorre:

Embora a crise já estivesse se manifestando quando o general Geisel tomou posse, o seu plano econômico (II PND) continuava mantendo as mesmas expectativas dos anos anteriores: altas taxas de crescimento econômico e controle da inflação. Priorizava a diminuição das importações e previa grandes investimentos estatais no setor de bens de produção e em gigantescos projetos como Itaipu, a Ferrovia do Aço. [...]

Mas a realidade não tardou a desmentir as projeções oficiais. Na segunda metade dos anos 70, as taxas de crescimento econômico caíram de 9,8% para 4,8% em 1978. A dívida externa – um poço sem fundo – pulou de 12,5 bilhões de dólares em 1974 para 43 bilhões em 1978 e já estava em torno de 60 bilhões em 1980. (HABERT, 2001, p. 43)

No plano político *pari passu* às mudanças no panorama econômico, são iniciados novos modelos de exercício de poder pela ditadura:

O governo Geisel iniciou um projeto de “distensão” ou “abertura política que combinava a manutenção dos principais mecanismos de repressão e controle com a progressiva institucionalização do regime. Isto é, ao mesmo tempo que continuava usando – e fartamente – o AI-5, a Lei de Segurança Nacional, o aparelho repressivo, promovia algumas reformas políticas nas instituições do poder como a reordenação do papel do congresso e dos partidos e a reformulação da legislação autoritária, substituindo progressivamente os chamados “atos de exceção” por outras leis que mantinham o conteúdo principal da dominação política. (HABERT, 2001, p. 45)

Esses são resumidamente os tempos nos quais os planos regionais estudados foram produzidos. Eles passam pelo “milagre econômico” à desaceleração do crescimento no campo da economia e da repressão direta e aberta até a “abertura política” no plano das instituições.

### 3 Metodologia

Utilizou-se como orientação geral a metodologia de análise de conteúdo de Bardin (1977), que se aplicou de maneira adequada a esse tipo de análise documental na medida em que reduz o distanciamento entre abordagens quantitativas e qualitativas e permite ao investigador formular sua classificação e categorias de análise após uma primeira abordagem através de uma "leitura flutuante".

No plano metodológico, a querela entre a abordagem quantitativa e a abordagem qualitativa absorve certas cabeças. Na análise quantitativa, o que serve de informação é a *freqüência* com que surgem certas características do conteúdo. Na análise qualitativa é a *presença* ou a *ausência* de uma dada característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem é tomado em consideração. (BARDIN, 1977 p. 21)

De uma maneira geral, pode-se dizer que a sutileza dos métodos de análise de conteúdo, corresponde aos seguintes objetivos:

- a *ultrapassagem da incerteza*: o que eu julgo ver na mensagem estará lá efectivamente contido, podendo esta "visão" muito pessoal, ser partilhada para outros?

- e o *enriquecimento* da leitura: Se um olhar imediato, espontâneo, é já fecundo, não poderá uma leitura atenta, aumentar a produtividade e a pertinência? Pela descoberta de conteúdos e de estruturas que confirmam (ou infirmam) o que se procura demonstrar a propósito das mensagens, ou pelo esclarecimento de elementos das significações susceptíveis de conduzir a uma descrição de mecanismos de que *a priori* não detínhamos compreensão. (BARDIN 1977 p. 29)

Como procedimentos gerais de análise foram seguidas as indicações do método nas etapas especificadas:

As diferentes fases da análise de conteúdo, tal como o inquérito sociológico ou a experimentação, organizam-se em torno de três pólos cronológicos:

1) a pré-análise;

2) a exploração do material

3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. (p. 95)

Pré-análise - a escolha dos documentos pela representatividade, leitura flutuante, definição dos objetivos, desenvolvimento e gestão/participação e referenciação de índices e indicadores, as características e classificação.

Exploração do material - leitura e enquadramento conforme item anterior

Inferências e interpretação.

O analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objectivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas

Unidade de registro e de contexto.

Fazer uma análise temática, consiste em descobrir os "núcleos de sentido" que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo escolhido.

O tema, enquanto unidade de registro, corresponde a uma regra de recorte (do sentido e não da forma) que não é fornecida uma vez por todas, visto que o recorte depende do nível de análise e não de manifestações formais reguladas. ((BARDIN 1977 p. 101)

Organizou-se o trabalho em 1) pré-análise – para na busca dos temas em estudo – 2) exploração do material, detalhando e extraindo os textos relevantes e classificando-os e 3) conclui-se com o tratamento dos resultados, as inferências e a interpretação dos mesmos.

Na pré-análise dos documentos foram colhidos e separados os trechos que apresentam explicitamente algum dos elementos: a) referências sobre conceitos de desenvolvimento e b) referências a instrumentos de gestão ou institucionalização dos planos que se constituem nos parâmetros definidos pelos objetivos do trabalho,

Para a exploração do material estabeleceu-se uma classificação básica, segundo enfoques extraídos do conteúdo dos textos,

Primeiramente, para as abordagens do conteúdo dos textos foram adotadas para classificar os conceitos de desenvolvimento:

- a) Quando os termos do texto indicam medidas de caráter restrito a visões de cunho burocrático, normatizações e processos classificou-se como enfoque jurídico administrativo (EJA);
- b) Quando os termos do texto subordinam as ações e propostas a resultados ou mecanismos de crescimento econômico, classificou-se como enfoque econômico (EE);
- c) Quando os termos do texto estabelecem visões e/ou propostas com preponderância urbanística, privilegiando o direcionamento de atividades para determinados lugares, classificou-se como enfoque físico territorial (EFT); e
- d) Quando os termos do texto falam atendimento direto às necessidades mais diretas da população, tais como qualidade de vida, educação e saúde, classificou-se com enfoque social (ES).

Da mesma maneira buscou-se classificar o que o texto dos planos apresenta enquanto visões sobre gestão e participação, esquadrihando as referências a instrumentos de decisão, operação e suas composições:

- a) Quando o texto fala essencialmente mecanismos de gestão de deliberação exclusivamente estatais em nível de governo, independentemente se nas esferas municipal, estadual ou federal, classificou-se como governamental/administrativo (G/A);
- b) Quando o texto cita mecanismos e agentes, mesmo que estatais, caracterizados como técnico-burocráticos-operacionais, classificou-se como técnico (T);
- c) Quando a formulação do texto abre a participação para representação do empresariado, classificou-se como governamental/administrativo e empresarial (G/A/E); e
- d) Quando se propõe alguma forma de participação mais aberta, classificou-se como colegiado (C).

Essas chaves de interpretação permitiram classificar as ocorrências sendo esse levantamento o objeto de interpretação, comparação com os conceitos e discussão dos resultados.

A seguir, são apresentados os quadros com os resultados obtidos que permitirão uma melhor visualização das ocorrências e sustentarão a discussão e as conclusões do trabalho.

## 4 Resultados

Os quadros a seguir transcrevem os textos extraídos dos documentos analisados, classificados pelos títulos, subtítulos e páginas e organizados nas chaves de interpretação e classificação apresentadas na metodologia.

O primeiro bloco trata das referências aos conceitos de desenvolvimento presentes no documento intitulado *Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes* (CODIVAP, 1971) e o seguinte compila os textos relativos aos mecanismos de gestão no mesmo documento.

O terceiro trata das referências a conceitos de desenvolvimento presentes no *Plano Regional do Macro-Eixo Paulista* (SEP/CAR-SP, 1978) e o quarto dos textos relativos aos mecanismos de gestão.

#### 4.1. Classificação dos textos

### **Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes (CODIVAP, 1971)**

#### **Referências sobre conceitos de desenvolvimento**

#### **Enfoque jurídico-administrativo (EJA)**

Quadro 1

<i>Título</i>	Resumo e conclusões
Subtítulo	Urbanístico
Página	14
Texto	<p>... tendo em vista o desenvolvimento do Vale e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, é apresentada uma listagem dos níveis em que determinado equipamento ou serviço se realiza com maior eficiência, ou seja, se em nível local ou municipal, inter-municipal ou agrupado, regional ou metropolitano, estadual ou federal.</p>

Quadro 2

<i>Título</i>	Resumo e conclusões
Subtítulo	Institucional
Página	28
Texto	<p>... recomenda-se a edição de duas leis municipais [...] que possa acompanhar o crescimento das cidades;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei que defina a área urbanizável de acordo com o Código Tributário Nacional</li> <li>• Lei que defina a área urbana para fins de loteamento.</li> </ul>

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

### Referências sobre conceitos de desenvolvimento

#### Enfoque econômico (EE)

Quadro 3

<i>Título</i>	Resumo e conclusões
Subtítulo	Socio-econômico - População
Página	20
<p>Texto</p> <p>A evolução demográfica das outras duas dependerá de medidas específicas de realocação de recursos e atividades produtivas que venham fornecê-las. Posição genérica econômica</p>	

Quadro 4

<i>Título</i>	Resumo e conclusões
Subtítulo	Socio-econômico - Agricultura
Página	20
<p>Texto</p> <p>As vantagens proporcionadas pela situação geográfica do Vale, com fácil acesso aos dois maiores centros metropolitanos do país, São Paulo e Rio, abrem perspectivas favoráveis a uma agricultura intensiva na região. Possivelmente, a construção e/ou a melhoria das estradas de acesso poderá ter um papel importante na realização de tais objetivos.</p>	

Quadro 5

<i>Título</i>	Resumo e conclusões
Subtítulo	Socio-econômico - Terciário
Página	22
<p>Texto</p> <p>... abrem-se possibilidades para uma intervenção da produção agrícola e o desenvolvimento das áreas turísticas que devem ser exploradas.</p>	

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

### Referências sobre conceitos de desenvolvimento

#### Enfoque físico-territorial (EFT)

Quadro 6

<i>Título</i>	Urbanístico
Subtítulo	Dinâmica Urbana -Ocupação do solo - Segunda sub-região
Páginas	130/131
Texto	<p>... adotarem ainda soluções que melhor utilizem possibilidades paisagísticas do Rio Paraíba, que geralmente as corta no meio. Este modelo abstrato de ocupação permitiria adotar vetores de crescimento leste-oeste, paralelos à Dutra e às demais estruturas físicas dominantes (rio e trilhos), dando assim condições a um crescimento menos problemático, mais contínuo e capitalizando a presença do rio na cidade.</p>

Quadro 7

<i>Título</i>	Urbanístico
Subtítulo	Dinâmica Urbana -Ocupação do solo - Terceira sub-região
Página	132
Texto	<p>... como ocupar encostas, controlando os efeitos de bruscas precipitações de chuva? Qual a área necessária para a expansão e como reservá-la? Em que momento e de que forma isolar a via de tráfego de passagem? Como capitalizar economicamente essa passagem? Finalmente a nova Igaratá, feita pela CESP, terá condições de capitalizar a paisagem da represa, integrando na recreação regional?</p>

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

**Referências sobre conceitos de desenvolvimento**

**Enfoque social (ES)**

Quadro 8

<i>Título</i>	Conurbações
<i>Subtítulo</i>	E outras alterações político-administrativas.
<i>Página</i>	134
<i>Texto</i>	<p>Sem desenvolvermos neste Título, os aspectos teóricos forçosamente ligados ao tema, convém reiterar observações acauteladoras; qualquer alteração no Vale deveria partir do equacionamento de seu desenvolvimento a longo prazo, estando implícito no termo “desenvolvimento”, <b>a melhoria de qualidade de vida de seus habitantes.</b> (negrito no original).</p>
<b>Observação:</b>	<p>Inclui o conceito qualidade de vida dos habitantes. O interessante é que a partir disso passa a tratar de “ listagem dos níveis em que determinado equipamento ou serviço se realiza com maior eficiência, se municipal, intermunicipal ou agrupado, regional ou metropolitano; estadual ou federal.</p>

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

**Referências a instrumentos de gestão ou institucionalização dos planos Governamental/administrativo**

Quadro 9

<i>Título</i>	Apresentação
Subtítulo	-
Página	5
Texto	Caberá agora ao CODIVAP e aos governos Municipais, Estadual e Federal determinar a continuidade do trabalho ora iniciado e implementar as recomendações especificadas.

Quadro 10

<i>Título</i>	Apresentação
Subtítulo	-
Página	5
Texto	... será necessário que entre as várias decisões a serem tomadas, esteja a tentativa de se montar um modelo de planejamento regional global através do CODIVAP.

Quadro 11

<i>Título</i>	Apresentação
Subtítulo	-
Página	5
Texto	... que estão recomendando um aprofundamento de estudos na área institucional para introdução de legislação mais moderna no que concerne às áreas metropolitanas, áreas regionais e mesmo áreas inter-estaduais, como é o caso da SUDENE, da SUDAN e de outros mecanismos.

Quadro 12

<i>Título</i>	Resumo e conclusões
<i>Subtítulo</i>	Institucional
<i>Página</i>	29
<i>Texto</i>	Sugere-se que o CODIVAP caminhe no sentido de se transformar em empresa pública.

#### Quadro 13

<i>Título</i>	Resumo e conclusões
<i>Subtítulo</i>	Recomendações - Medidas de ação imediata
<i>Página</i>	30
<i>Texto</i>	Convênios entre Prefeituras, Estado e INPS - Visando atrair médicos para as comunidades deficitárias e racionalizar recursos materiais e humanos aplicados em saúde nas comunidades mais desenvolvidas.

#### Quadro 14

<i>Título</i>	Urbanístico
<i>Subtítulo</i>	Dinâmica Urbana - Ocupação do solo - Primeira sub-região
<i>Página</i>	129
<i>Texto</i>	... examinar o problema de ocupação e uso do solo, não apenas dentro dos planos municipais, mas também de forma agrupada e sub-regional adotando políticas compatibilizadas. Esta compatibilização não é simples, a nível de tributação, mas é necessária para a possibilidade de atendimento em infra-estrutura e para garantir um certo nível de vida para os habitantes da periferia

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

**Referências a instrumentos de gestão ou institucionalização dos planos**

**Técnico**

Quadro 15

<i>Título</i>	Resumo e conclusões
Subtítulo	Introdução
Página	11
Texto	Equipe de profissionais: 9 consultores, 24 pesquisadores e escritório de coordenação.

Quadro 16

<i>Título</i>	Resumo e conclusões
Subtítulo	Introdução
Página	11
Texto	Dois seminários – Seminário de Critérios (01 dia) e Seminário de Análise (02 dias), como a equipe profissional e da Diretoria do CODIVAP.

Quadro 17

<i>Título</i>	Resumo e conclusões
Subtítulo	Recomendações
Página	29
Texto	Criação de um centro de informações e processamento de dados.

Quadro 18

<i>Título</i>	Resumo e conclusões
Subtítulo	Recomendações
Página	29
Texto	Criação de um escritório técnico e assessoria.

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

**Referências a instrumentos de gestão ou institucionalização dos planos Governamental/administrativo e empresarial**

Quadro 19

<i>Título</i>	Apresentação
Subtítulo	-
Página	5
Texto	... este trabalho serve de base para que governos e empresas privadas...

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

**Referências a instrumentos de gestão ou institucionalização dos planos Colegiado**

Sem referências

**Macro Eixo Rio-São Paulo (SEP/CAR 1998)**  
**Referências sobre conceitos de desenvolvimento**  
**Enfoque jurídico-administrativo (EJA)**

Quadro 20

<i>Título</i>	Apresentação
Subtítulo	-
Página	s/n
Texto	<p>... apresenta uma política Regional para o futuro da área. Junto com a política, as diretrizes e propostas do Plano representam um meio de conscientização sobre as possíveis soluções, julgadas necessárias para ordenamento dos processos de urbanização e crescimento econômico e para a proteção e recuperação das riquezas naturais da Região.</p>

Quadro 21

<i>Título</i>	Resumo do Plano Regional do Macro-eixo Paulista
Subtítulo	-
Página	2
Texto	<p>... caracteriza-se como uma das formas de execução do “PDUR”, Política de Desenvolvimento e Regional, aprovada pelo Conselho de Governo [...] cujas diretrizes básicas estão definidas na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, fundamentadas no II PND.</p>

Quadro 22

<i>Título</i>	Introdução
Subtítulo	-
Página	5
Texto	<p>A terceira e principal diferença em relação aos demais estudos é o contexto institucional, com algumas propostas julgadas necessárias a um sistema de planejamento mais eficiente.</p>

Quadro 23

<i>Título</i>	Descentralização industrial
Subtítulo	-
Página	17
Texto	<p><b>Dada a importância da existência de condições compatíveis de infra-estrutura econômica para a viabilização dos processos de urbanização e industrialização, qualquer política a ser adotada pelo Plano Regional do Macro-eixo necessita de conhecimento prévio dessa infra-estrutura e das intenções dos órgãos setoriais, responsáveis, para ser convenientemente formulada e levar ao estabelecimento de proposta viáveis.</b></p>

Quadro 24

<i>Título</i>	Definição da Política de Desenvolvimento Regional
Subtítulo	-
Página	70
Texto	<p>A política de desenvolvimento regional para o Macro-Eixo Paulista refere-se forçosamente, à alocação espacial dos recursos e intervenções incidentes na Região em termos endógenos [...] sempre sujeita às condicionantes externas, quais sejam, no caso, a economia estadual e a referente política e desenvolvimento: PDUR.</p>

## Macro Eixo Rio - São Paulo (SEP/CAR 1998)

### Referências sobre conceitos de desenvolvimento

#### Enfoque econômico (EE)

Quadro 25

<i>Título</i>	Resumo do Plano Regional do Macro-eixo Paulista
Subtítulo	-
Página	3
Texto	Procura-se pois implementar objetivos econômicos e sociais de atendimento urbano, ligados aos setores de saneamento, habitação, saúde e educação.

Quadro 26

<i>Título</i>	Introdução
Subtítulo	-
Página	10
Texto	Evidenciam-se [...] dois fatores como responsáveis pelo início do processo de urbanização e crescimento, dentro do quadro teórico: vantagens locacionais e fatores internos com responsabilidade no crescimento da demanda.

Quadro 27

<i>Título</i>	Definição da Política de Desenvolvimento Regional
Subtítulo	-
Página	72
Texto	<p>... se o objetivo de uma política de desenvolvimento para a Região for a concretização das potencialidades da região, com o concomitante aumento de seu desempenho econômico, autonomia e riqueza de matizes sócio-culturais, os elementos de tal política decorrem imediatamente. Em duas categorias:</p> <p>a) medidas de indução que consistem em prover infra-estruturas intra-regionais ...</p> <p>b) medidas de atendimento, que consistem em prover os contingentes adicionais da população em infra-estrutura e equipamentos coletivos, para o declínio da qualidade de vida decorrente do crescimento acelerado que, inevitavelmente, acompanha o processo de desenvolvimento.</p>

Quadro 28

<i>Título</i>	Definição da Política de Desenvolvimento Regional
Subtítulo	-
Página	73
Texto	Entende-se que os processos de desenvolvimento urbano e industrial estão estruturalmente associados e, a todo processo de expansão industrial, deverão estar previstas equivalentes taxas de expansão dos serviços de infra-estrutura urbana e regional.

**Macro Eixo Rio - São Paulo (SEP/CAR 1998)****Referências sobre conceitos de desenvolvimento****Enfoque físico-territorial (EFT)**

Quadro 29

<i>Título</i>	Resumo do Plano Regional do Macro-eixo Paulista
Subtítulo	-
Página	2
Texto	<p>Entre as diretrizes [...] destacam-se as seguintes:</p> <p>a) coordenar os investimentos e regulamentar o uso do solo, de modo a conter as taxas de crescimento das metrópoles (Rio e São Paulo); induzir a descentralização das atividades produtivas particularmente as indústrias, para centros periféricos de médio porte.</p>

Quadro 30

<i>Título</i>	Resumo do Plano Regional do Macro-eixo Paulista
Subtítulo	-
Página	2
Texto	<p>Entre as diretrizes [...] destacam-se as seguintes:</p> <p>b) disciplinar a ocupação urbana e rural entre o Rio de Janeiro e São Paulo;</p>

Quadro 31

<i>Título</i>	Resumo do Plano Regional do Macro-eixo Paulista
Subtítulo	-
Página	2
Texto	<p>c) planejar e disciplinar processo de urbanização da orla marítima, visando ao turismo, ao lazer, bem como à preservação das belezas naturais, cidades históricas e estâncias hidrominerais.</p>

Quadro 32

<i>Título</i>	Resumo do Plano Regional do Macro-eixo Paulista
Subtítulo	-
Página	2
Texto	<p>...visão de um “Cenário Desejável” traduzindo:</p> <p>a) um novo padrão de localização industrial mais descentralizado e ordenado ao longo do eixo da Via Dutra, com ênfase (em termos de localização) nos municípios de Taubaté e Pindamonhangaba;</p> <p>b) um novo esquema de urbanização ordenada em que as conurbações sejam estruturadas ao longo do eixo da Via Dutra, e uma expansão urbana controlada no Litoral Norte;</p> <p>c) utilização racional dos recursos naturais da Região, visando à recuperação dos recursos hídricos, do solo e da vegetação, bem como à proteção das principais várzeas para fins agrícolas.</p>

Quadro 33

<i>Título</i>	Condicionantes para uma política regional
Subtítulo	-
Página	10
Texto	<p>É, pois, válido concluir que o Governo, mediante o investimento público, notadamente em capital fixo, pode-se constituir como um elemento ponderável no direcionamento espacial da atividade econômica.</p>

Quadro 34

<i>Título</i>	Condicionantes para uma política regional
Subtítulo	-
Página	11
Texto	<p>... problemas que devem emergir a partir do encaminhamento efetivo das medidas institucionais, voltadas à problemática da desconcentração industrial. Pode-se, também, através dessas projeções e mediante o uso de alguns padrões, vislumbrar as necessidades adicionais de saneamento básico, saúde, educação, habitação etc. Infere-se <b>conseqüentemente</b>, uma necessidade maior de intervenção governamental no ordenamento da ocupação espacial.</p>

Quadro 35

<i>Título</i>	Descentralização industrial
Subtítulo	-
Página	16
Texto	<p>... interferir na tendência apresentada pelo crescimento e ocupação industrial, de forma a estabelecer, no horizonte do plano, um perfil de distribuição que incorporasse um certo grau de distribuição desejada.</p>

Quadro 36

<i>Título</i>	Infra-estrutura Urbano-Regional e Planejamento Setorial
Subtítulo	Conclusão
Página	56
Texto	<p>... propondo intervenções que induzam a ocupação de áreas consideradas estratégicas incorporando-as às estruturas urbana e viária existentes, assim como intervenções destinadas a capacitar o ambiente urbano e absorver as taxas de crescimento previstas.</p>

Quadro 37

<i>Título</i>	Política Regional de Urbanização Ordenada
<i>Subtítulo</i>	-
<i>Página</i>	79
<i>Texto</i>	<p>A Política de Urbanização Ordenada [...] , pode em seus aspectos mais gerais, ser resumida nos seguintes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ordenar territorialmente a dinâmica de expansão do meio urbano-industrial ...</li> <li>2) criar uma nova estrutura urbano-regional...</li> <li>3) promover o adensamento e a concentração industrial em áreas consideradas estratégicas ...</li> <li>4) orientar a expansão dos núcleos urbanos ...</li> <li>5) articular territorialmente as cidades da rede urbana, de modo a dinamizar e promover um conjunto de relações urbanas, ...</li> </ol>

### **Macro Eixo Rio-São Paulo (SEP/CAR 1998)**

#### **Referências sobre conceitos de desenvolvimento**

#### **Enfoque social (ES)**

Sem referências

**Macro Eixo Rio - São Paulo (SEP/CAR 1998)****Referências a instrumentos de gestão ou institucionalização dos planos governamental/administrativo**

Quadro 38

<i>Título</i>	Resumo
Subtítulo	Os Objetivos de Trabalho na Preparação do Plano Regional
Página	6
Texto	<p>... de forma a traduzir a política de desenvolvimento regional das diretrizes e medidas necessárias à sua implementação, consistindo de: listagem de obras, uma série de recomendações em termos de administração, de planejamento de tributação, de gastos governamentais e de legislação urbano-regional, todas com vistas a um processo ordenado de crescimento.</p>

Quadro 39

<i>Título</i>	A evolução da ação governamental
Subtítulo	-
Página	57
Texto	<p>A unidade espacial mínima de informações é o município, que representa a área espacial mínima da atuação do Estado considerada neste resumo.</p>

Quadro 40

<i>Título</i>	A evolução da ação governamental
Subtítulo	-
Página	57
Texto	<p>... abordar a problemática da ação governamental na Região segundo os seguintes aspectos:</p> <p>I) a maneira como o Estado participa no processo de desenvolvimento da região;</p> <p>...</p> <p>III) as mudanças internas na atuação do Estado, referentes às relações entre os três níveis de governo.</p>

Quadro 41

<i>Título</i>	A evolução da ação governamental
Subtítulo	-
Página	57
Texto	<p>... refletem, implícita ou explicitamente, um modo determinado de atuação do Estado na Região, atuação que também envolve mudanças e contradições internas nas relações entre os três níveis de governo.</p>

Quadro 42

<i>Título</i>	Definição da Política de Desenvolvimento Regional
Subtítulo	-
Página	73
Texto	<p>... implantação de medidas normativas mais rígidas, envolvendo a elaboração de legislação específica [...] e a reformulação dos instrumentos legais já existentes, assim como de medidas com maior força de indução – benefícios fiscais, creditícios, <b>etc.</b></p>

Quadro 43

<i>Título</i>	Definição da Política de Desenvolvimento Regional
Subtítulo	
Página	73
Texto	<p>Medidas de caráter jurídico-institucional (Legislação de uso do solo [...] bem como medidas destinadas a orientar os investimentos em infra-estrutura (Sistema Viário, ...</p>

Quadro 44

<i>Título</i>	Desdobramento da Política de Desenvolvimento Regional
Subtítulo	
Página	100
Texto	<p>... indispensável dispor de todo um aparato jurídico e institucional de apoio, no qual, entre outros, deverá constar a própria aprovação do Conselho de Governo ao Plano Regional do Macro-Eixo, além da instrução a todos os órgãos direta e indiretamente ligados ao Governo do Estado, para observância de seus objetivos.</p>

Quadro 45

<i>Título</i>	Desdobramento da Política de Desenvolvimento Regional
Subtítulo	-
Página	100
Texto	<p>... a fim de permitir uma atuação inter-governamental eficaz [...] necessário se faz a institucionalização do Programa Macro-Eixo Rio-São Paulo, a nível federal.</p> <p><i>Obs.: Indicação da imprescindibilidade da aceitação e autorização do poder central.</i></p>

**Macro Eixo Rio - São Paulo (SEP/CAR 1998)****Referências a instrumentos de gestão ou institucionalização dos planos****Técnico**

Quadro 46

<i>Título</i>	Desdobramento da Política de Desenvolvimento Regional
<i>Subtítulo</i>	-
<i>Página</i>	100
<i>Texto</i>	<p>...necessárias à implantação do Plano uma maior autonomia de decisão especialmente no que diz respeito à sua revisão, atualização e controle. Resulta, conseqüentemente, também, em equipar os ERPLANS, inclusive na constituição de um corpo técnico.</p>

Quadro 47

<i>Título</i>	Forma e Proposta de Intervenção
<i>Subtítulo</i>	Ação Governamental
<i>Página</i>	101
<i>Texto</i>	<p>Preparação e operação de convênios [...] para implantação do Plano; criação de uma comissão intergovernamental ligada ao CNPU; implantação via DR, SEP/CAR e CNPU dos objetivos do projeto Lei ...; crescimento da capacidade de atuação regional do Erplan mediante descentralização de recursos administrativos e pessoal técnico; apoio técnico-administrativo ao conselho de desenvolvimento regional.</p>

**Macro Eixo Rio-São Paulo (SEP/CAR 1998)****Referências a instrumentos de gestão ou institucionalização dos planos****Governamental/administrativo e empresarial**

Sem referências

**Macro Eixo Rio-São Paulo (SEP/CAR 1998)****Referências a instrumentos de gestão ou institucionalização dos planos****Colegiado**

Quadro 48

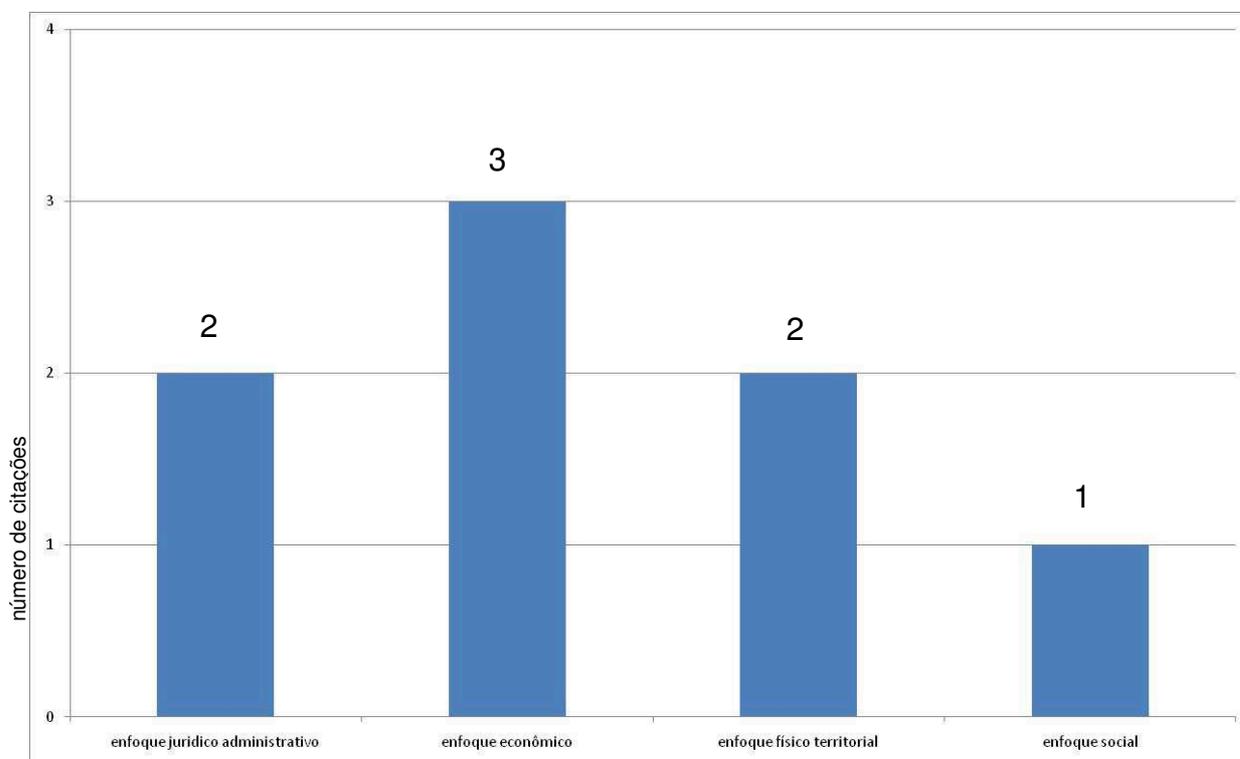
<i>Título</i>	Apresentação
Subtítulo	-
Página	s/n
Texto	A implantação efetiva dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, recentemente criados, é outra medida prioritária para a unificação desses esforços.

#### 4. 2 Interpretação quantitativa.

A seguir são apresentados gráficos os quais agrupando e quantificado os elementos analisados no levantamento anterior, possibilitam verificar o peso dos enfoques e sua presença nos textos.

O gráfico 1 apresenta as referências aos conceitos de desenvolvimento no texto *Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes* (CODIVAP, 1971) e mostra nitidamente que a os enfoque jurídico administrativo, econômico, físico territorial e social são relativamente equilibrados, variando de uma citação no último e três citações no primeiro. Ressalte-se que as referências ao tema do desenvolvimento são geralmente de caráter genérico e não é colocado com relevância no conjunto do trabalho.

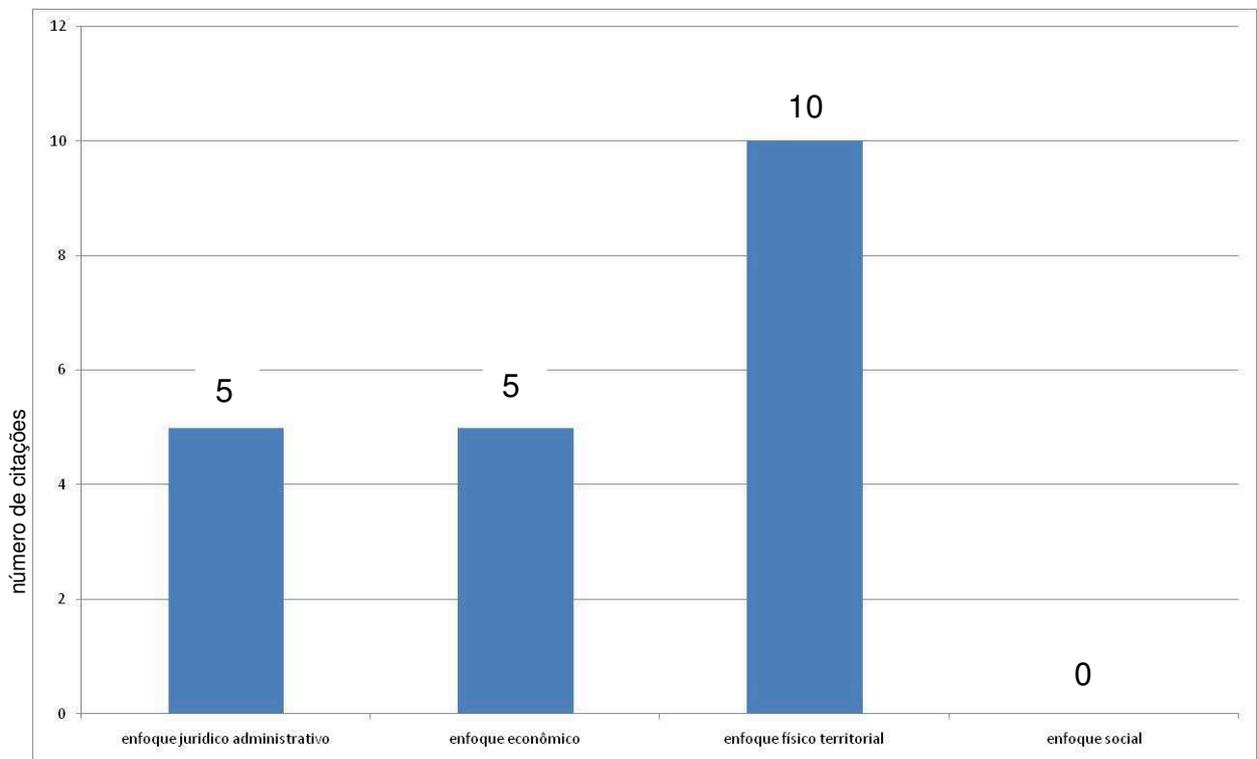
Gráfico 1 - referências aos conceitos de desenvolvimento no *Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes* (CODIVAP, 1971)



Elaborado pelo autor 2010

O Gráfico 2 mostra que no Plano Regional do Macro-Eixo Paulista (SEP/CAR-SP, 1978), a situação se modifica com o aumento das referências ao tema do desenvolvimento, especialmente com a preponderância do enfoque físico territorial, com referências significativas aos enfoques jurídico administrativo e econômico e, desta vez, com a ausência do enfoque social.

Gráfico 2 - - referências aos conceitos de desenvolvimento no Plano Regional do Macro-Eixo Paulista (SEP/CAR-SP, 1978)

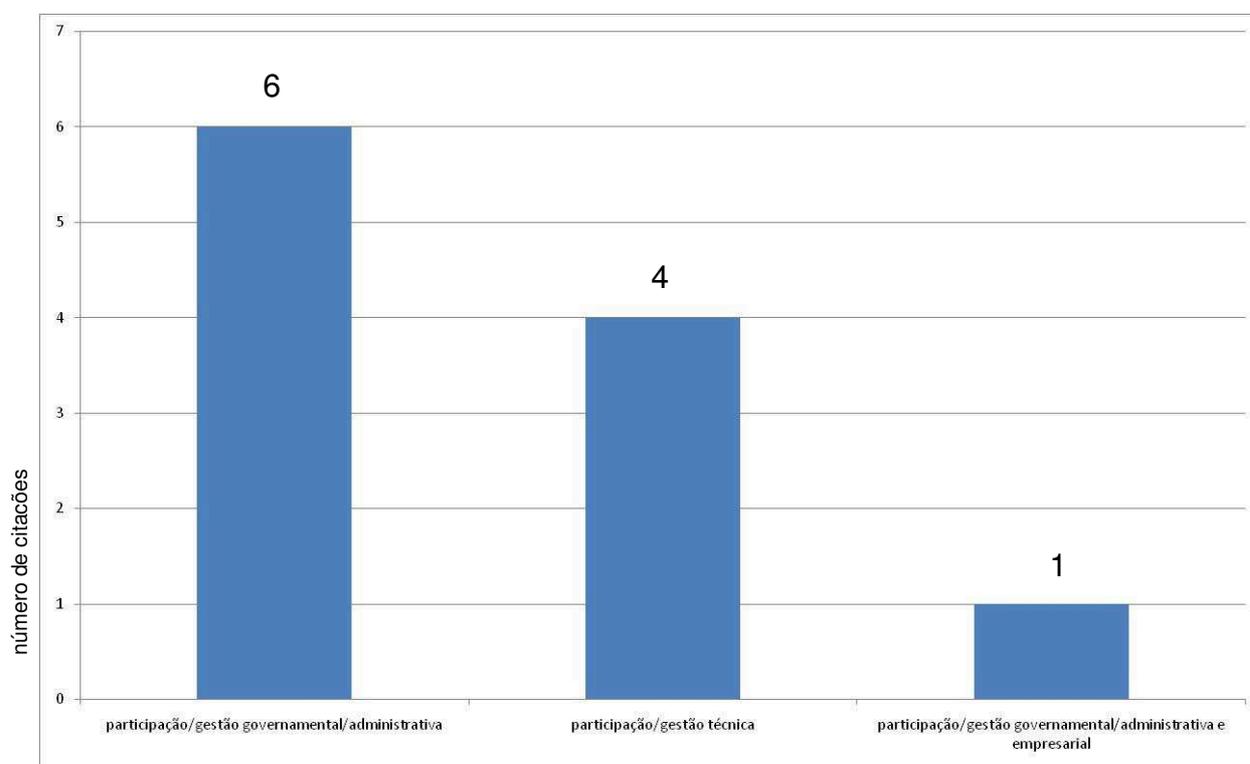


Elaborado pelo autor 2010.

Quanto ao documento *Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes* (CODIVAP, 1971) constata-se que assenta sua visão e propostas essencialmente na gestão governamental, com alguma presença do componente técnico e a abre apenas uma possibilidade secundária de participação para o empresariado.

Como pode ser observado no Gráfico 3, não são constatadas quaisquer menções a outros mecanismos e gestão ou meios de participação social.

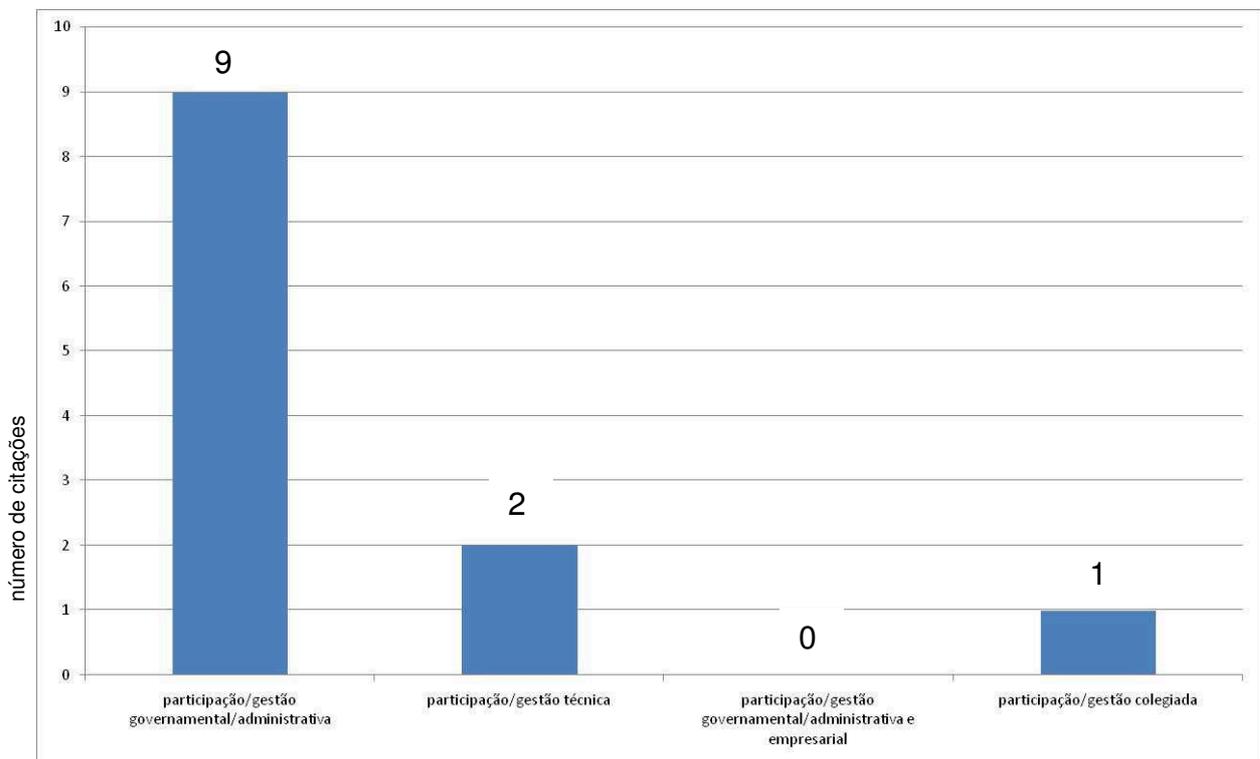
Gráfico 3 - referências aos conceitos de gestão e de participação no documento *Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes* (CODIVAP, 1971)



Elaborado pelo autor 2010

A abordagem dessa temática sobre gestão e participação, mantém-se essencialmente a mesma do Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes (CODIVAP, 1971), porém com um relativo aumento das ações e propostas de gestão estatal. Essa avaliação fica bem visível no Gráfico 4.

Gráfico 4 - referências aos conceitos de gestão e de participação no Plano Regional do Macro-Eixo Paulista (SEP/CAR-SP, 1978)



Elaborado pelo autor 2010

## 5 Discussão

A classificação e a interpretação quantitativa revelam que os textos dos planos estudados expressam um conceito de desenvolvimento, que privilegia os aspectos físicos territoriais, jurídicos administrativos e econômicos por estarem inseridos num período histórico em que o regime político e as instituições brasileiras se encontravam fortemente submetidas ao autoritarismo do regime militar, com grandes restrições à participação democrática da sociedade. No panorama mundial, situam-se nos marcos da polarização política e econômica da Guerra Fria com o alinhamento do Brasil à supremacia econômica e bélica e à hegemonia política e intelectual do capitalismo, com preponderância dos modelos de origem nos Estados Unidos da América.

São contemporâneos dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, que

tinha como objetivo nacional síntese tornar o Brasil uma grande potência; óbvio estava que o conceito de “grande potência” passava pela maior abertura do capital internacional. Portanto, essa fase caracterizou-se por uma integração cada vez mais efetivas e profunda do País no sistema capitalista mundial. Uma integração periférica, dependente e subalterna. (RODRIGUES, SANTOS E OLIVEIRA, 1992, p. 65).

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

A centralização e a preponderância da esfera nacional no planejamento do desenvolvimento, a insuficiência dos planos regionais, a inexistência das instâncias políticas e administrativas regionais e a subalternidade e passividade dos municípios foram a tônica dos diversos planos nacionais de desenvolvimento.

As repercussões urbanas e espaciais da implantação das diretivas desses planos em geral não foram equacionadas de forma orgânica com as diretivas econômicas. Uma das maiores expressões dessa contradição é o processo migratório acelerado que ao mesmo tempo em que atendia a necessidade de mão-de-obra para a industrialização, gerou cidades com favelas e periferias desumanas e inúmeros – e enormes - problemas urbanos e sociais.

Os planos de desenvolvimento regionais, e mesmo os planos diretores municipais, padecem com as limitações nascidas e criadas nesse mesmo berço, e superá-las faz parte do esforço intelectual e acadêmico na possível formulação de novos planos e diretrizes

Outra base teórica para a análise deve ser o enquadramento dos planos quanto a suas referências metodológicas e conceituais e nesse sentido, para o presente estudo, Souza (2003), faz uma correlação do planejamento urbano com o planejamento regional, cabendo observar especialmente o modelo de Planejamento físico-territorial clássico (*blueprint planning*) com a complementação do “Planejamento Sistêmico” (*systems planning*), associado ao “enfoque racional” (*rational process view*).

O primeiro marca fortemente as décadas de 60 e 70 e fundamentalmente:

trata-se de planos nos quais se projeta a imagem desejada em um futuro menos ou mais remoto - no estilo “a cidade ‘x’ daqui a vinte anos - , funcionando o plano como um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem perseguidas

O “planejamento físico-territorial” convencional era e é, ao mesmo tempo, marcadamente regulatório. (SOUZA 2003, p. 123)

O segundo, situando-se ainda no interior do planejamento regulatório, mas com um viés de crítica estabelece:

A idéia-força central, mais implícita que explícita, continuava a ser, aqui, a da modernização da cidade; todavia, a abordagem sistêmica (*systems planning*), e mais ainda uma variante a ela estritamente associada, o enfoque “racional” (*rational process view*), sublinharão a racionalidade dessa abordagem como elemento distintivo em face do “planejamento físico-territorial”. (SOUZA, 2003, p. 132)

Para nossa abordagem, também para localizar conceitualmente os planos de desenvolvimento regional, é interessante notar que:

Mesmo sendo expressão de um enfoque positivista da ciência, o *systems planning* era bem menos apriorístico que o *blueprint planning* [...]

Não obstante, o system planning permaneceu, no longo prazo, marginal ele próprio. Ao partir do pressuposto que a realidade se acha estruturada sob a forma de múltiplos sistemas, a abordagem sistêmica busca uma entrada no debate científico mais amplo que, naquela época e já antes, sob a influência da chamada Teoria Geral dos Sistemas, empolgava diversas disciplinas, influenciando não só o planejamento urbano, mas o planejamento em geral... (SOUZA, 2003, p. 132 e 134)

As estratégias do planejamento de desenvolvimento nacional presentes nos estudos, proposições e propostas fixados pelo chamado Nacional Desenvolvimentismo – que tiveram na Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, complementadas pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL culminando no Plano de Metas que foi a sua expressão mais acabada (MANTEGA, 1984, p. 72) estabeleceram metas gerais que foram consubstanciadas nas metas gerais para a construção de infra-estrutura, notadamente de energia, transportes e insumos básicos.

No que tange às estratégias de espacialização do desenvolvimento econômico, essa visão nacional desenvolvimentista, trata superficialmente dos estados e regiões (ou sub-regiões) e quando muito estabelece, também genericamente, a busca de contrapontos para o Norte e o Nordeste, fundamentalmente com a adoção de mecanismos “marcadamente regulatórios” como SUDAM e SUDENE, sem a adoção de obras ou investimentos diretos para a indução do crescimento.

Exemplificando os resultados dessa política de desenvolvimento no Vale do Paraíba, observa-se, segundo Santos e Oliveira (1992) a construção da Rodovia Presidente Dutra; a consolidação do complexo tecnológico-industrial-aeroespacial, em São José dos Campos; uma série de iniciativas industriais a nível federal, voltadas para os setores básicos da economia industrial como resultados da consolidação da política econômica que decidiu o desenvolvimento do Brasil à época – o Plano de Metas.

Um adendo sobre a posição geográfica faz-se necessário, pois “não resta dúvida que a moderna industrialização do Vale do Paraíba está diretamente condicionada pelo extraordinário crescimento do parque fabril da área industrial paulistana que, como num extravasamento, prolongou-se por esta região, tão próxima e acessível”. (RODRIGUES, SANTOS E OLIVEIRA, 1992, p. 67)

Converge também nesse mesmo sentido as análises de CARDOSO (1978) para o período JK ao tratar da questão da ideologia do desenvolvimento:

Claro que o crescimento econômico tem efeitos sociais, com a elevação do nível de vida, mas para Juscelino esta elevação é *conseqüência* do progresso econômico. Sua atenção, assim, se dirige para os problemas *econômicos*. Acredita que, resolvidos estes, os demais os acompanham.

Já que caracteriza a situação do Brasil - identificada com a de outros países, especialmente os da América Latina - como de pobreza, e porque entende esta pobreza como um estágio, como um

retardamento na longa rota do desenvolvimento, a conseqüência necessária em termos da política desses países deverá ser no sentido de apressar o passo para atingir a posição de grande nação. Desta forma, o desenvolvimento é progresso e bem-estar. é a grande Meta de todas estas nações, articulada em torno do crescimento econômico. (CARDOSO, 1978, p. 94 e 95)

e mais adiante:

Logo ressalta a predominância absoluta dos aspectos relativos à transformação nos textos em que se elabora o planejamento para o desenvolvimento. Mesmo não levando em consideração o Programa de Metas, devido ao seu tratamento eminentemente técnico, aquele fato é evidenciado com clareza nas *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*. O diagnóstico do subdesenvolvimento aponta para a pobreza, o processo de desenvolvimento é a terapia anti-pobreza: na ação econômica está tudo aquilo que se pretende modificar. (CARDOSO, 1978, p. 115)

Não obstante, essas observações que levam à preponderância do econômico do desenvolvimento e do planejamento estatal, não estão afastadas as contradições e a dualidade características desse período histórico que são revelados nos estudos e posições do Instituto Superior de Estudos Brasileiros - ISEB, que permearam a produção dos Planos Nacionais do período presidencial de Juscelino Kubitschek e que, por terem sido fortemente presentes na formação dos planejadores e das autoridades de planejamento do Estado, também fazem parte do arcabouço teórico dos estudos posteriores, inclusive os ora estudados. Toledo (1997) assim descreve essa dualidade e essas contradições:

Valendo-se de conceitos herdeiros do discurso antropológico, tal como a alienação (assumindo no interior daquelas análises uma significação ideológica e não a de conceito teórico explicativo), não conseguiu a maioria dos autores do ISEB dar conta rigorosamente da situação concreta do subdesenvolvimento capitalista brasileiro.

Por outro lado, presos a ideologias de cunho humanista, nada mais fizeram do que reproduzir uma certa euforia desenvolvimentista que contagiou ponderável parcela da intelectualidade latino-americana - em particular, muitos cientistas sociais - durante a década de 1950. (TOLEDO, 1997, p. 200).

Note-se que o ambiente imediatamente anterior aos documentos estudados é considerado como parte de uma ruptura e uma certa perplexidade e indefinição.

Porém, em princípios dos anos 60 - com o esgotamento da chamada "política de substituição de importações" -, o desenvolvimento *tout court* revelava-se não ser equivalente à *autonomia* e à *liberação* nacionais; muito menos ainda, sinônimo da convivência harmoniosa de classes antagônicas ao nível das relações de produção.

Se o ISEB não foi simples porta-voz dos grupos e camadas dominantes, também se podia verificar que - particularmente nos seus

últimos anos de existência - tensões e lutas ideológicas se acentuavam no seu próprio interior, indicando, assim, que ultrapassadas estavam determinadas práticas políticas que ele chegara a respaldar em anos passados. Como ocorria em tantos outros movimentos e instituições que davam contornos àquele crítico momento da vida política nacional, não se sabia - em virtude do forte compromisso com práticas ideológicas dominantes no passado recente - na qual seria precisamente esta prática superadora. (TOLEDO, 1997, p. 200 e 201).

Embora com as limitações políticas do período de sua elaboração, os planos estudados também espelham essas contradições, ao mesmo tempo em que não abrem possibilidades amplas de participação e não estabelecem metas econômicas regionais, mesmo que vinculadas aos planos nacionais, quaisquer que fossem, indicam através de diretrizes de caráter jurídico-administrativas e, com mais vigor, nas de regulação físico-territórias uma tentativa de direcionar o desenvolvimento não só no seu aspecto econômico estrito, mas também na distribuição das atividades dentro do território regional.

As decorrências dessa limitação com a prevalência da visão “nacional”, aqui tratada com o sentido de externa e centralizadora de desenvolvimento, são sentidas de maneira muito nítidas na espacialidade das atividades e das obras de infraestrutura, destacando-se como ícones desse período a Rodovia Presidente Dutra, que corta os tecidos urbanos das cidades, sem qualquer preocupação de integração com as malhas urbanas e o fim dos transportes ferroviário de passageiros com o fechamento das estações.

Santos(2006) pontifica essa situação da seguinte forma:

Assim a rodovia Presidente Dutra se consolida como eixo do progresso material e da modernidade industrial, corredor do trabalho, da paisagem da tecnologia e da internacionalização. Sem, contudo deixar de ser também a rodovia da exclusividade, portanto da exclusão, a rodovia que é avenida, portanto perigo e insegurança, segmentando e rompendo tecidos. Sistema de circulação, do transporte e das comunicações, polariza e induz a acumulação no/do território. (SANTOS 2006, p. 18)

Esse processo, na medida em que desconsiderou os componentes presentes anteriormente na economia e cultura locais e não se preocupa em captar os anseios e limitações da sociedade e a singularidade das pessoas e grupos que a formam, de forma rápida e avassaladora provavelmente ajudou a produzir as situações de desequilíbrio de desenvolvimento regional hoje presentes, a saber: o esvaziamento, econômico e de identidade sociocultural das cidades fora do eixo da

Dutra; a indefinição da função das zonas rurais; os impactos ambientais e a “guerra fiscal” municipal.

Nesse contexto, ou imediatamente após, os planos regionais especialmente o Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes (CODIVAP, 1971) e o Plano Regional do Macro-eixo Paulista (SEP/CAR-SP, 1978), revelam-se como planos físico-territoriais, com algo de planejamento sistêmico, mas de concepção profundamente regulatória.

No plano Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes (CODIVAP, 1971) 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. São raríssimas as situações em que há proposições de criação de mecanismos de participação, e não se referindo a 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 e outras instituições congêneres. A maioria das propostas concretas resumem-se à reorganização tributária das prefeituras, como que dizendo, arrecade mais, crie melhores estruturas técnicas, recolha dados, planeje e implante.

O Plano Regional do Macro-eixo Paulista (SEP/CAR-SP, 1978) por sua vez deixa muito claro o seu perfil físico-territorial de planejamento sistêmico e físico-territorial, porém essencialmente regulatório já em sua introdução, onde 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 e 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.

Reforça a mesma estrutura de análise no documento Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba do Vale

do Paraíba e Diagnósticos Resultantes (CODIVAP, 1971), mas toma uma vertente de resolução para o processo de sua implantação com 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 noções de proteção ambiental, na época algo não muito comum, visando principalmente a cuidados com a várzea do Rio Paraíba, com os recursos hídricos e com as 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 menções a 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.

Corroborar esta constatação a avaliação de Diniz e Crocco (2006) ao tratar das bases teóricas e instrumentais da economia instrumental e urbana no Brasil, nos anos 70:

Uma segunda conclusão também pode ser derivada da análise dos desenvolvimentos teóricos: a excessiva crença nos mecanismos puramente econômicos no combate às desigualdades regionais. Aspectos institucionais, como cultura, tradição, associativismo e hábitos, não fazem parte do arcabouço teórico desenvolvido. Isso apesar da escola institucionalista, por meio de autores como Veblen, Mitchell, entre outros, ser amplamente conhecida e difundida à época. Isto pode ser indicado como a principal deficiência teórica responsável por duas críticas às políticas *Top-Down* do período, a saber: não ser capaz de enraizar os mecanismos de crescimento; e possuir pouca vinculação com as capacidades locais. (DINIZ e CROCCO, 2006, p. 13)

Percebe-se concretamente que as propostas de institucionalização presentes no Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a

Região do Vale do Paraíba do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes (CODIVAP, 1971) e no Plano Regional do Macro-eixo Paulista (SEP/CAR-SP, 1978), não abrem diretamente possibilidades de exercício de liberdades políticas, que SEN 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 as outras.”* (SEN, 1999, p 55).

Tal situação pode manifestar-se, não em um caráter político abstrato, mas na construção de aspectos concretos da vida das cidades e da região:

Decisões de projeto em outras esferas onde os municípios no mais das vezes assumem o papel de mero coadjuvante sem muito direito a participação no traçado, além do sempre desejo de parecer moderno e grandioso presente nas administrações locais, mais a crença de que a modernidade infra estrutural é por si propiciadora das condições de geração de maiores postos de empregos, arrecadação e “progresso”, e o sempre discurso da eficiência e eficácia presentes nos projetos, contribuem para que se a sua configuração seja baseada apenas no imediatismo da eficiência funcional mais confortável onde os elementos da paisagem, quaisquer sejam eles, não passam, no mais das vezes, de óbices. Desconsideram-se as áreas de inundação junto aos córregos, das encostas mais ou menos acentuadas, e mesmo dos tecidos urbanos pré-existentes. Importa passar a estrada para comunicar bem e circular melhor, não importa muito quem vive por perto, não importam muito as feições do lugar. (SANTOS, 2006, p. 20)

Já Cordeiro (1999) também corrobora que é o tipo de abordagem físico-territorial que predomina no Plano Regional do Macro Eixo Rio-São Paulo:

A política de desenvolvimento no Plano Regional do Macro-Eixo Paulista baseava-se na distribuição espacial de recursos e intervenções, previstos no âmbito da região, objetivando seu melhor desempenho, balizados, como não poderia deixar de ser, pelas condicionantes externas da economia do Estado e da Política de desenvolvimento definida pelo “PDUR”. (CORDEIRO, 1999, p. 131)

Mais adiante caracteriza as ações propostas em ações que induzissem a consolidação das infra-estruturas intra-regionais, as quais permitissem a melhoria dos fluxos de mercado interno e ações que atendessem e favorecessem os contingentes populacionais que fluíram à região, infra-estrutura e equipamentos coletivos os quais minimizassem a decorrente perda de qualidade de vida que advém dos processos acelerados do desenvolvimento e que ocorrem com a fixação dos novos habitantes e as qualifica:

Essas duas medidas, ao serem postas em prática, em especial a primeira por seu caráter indutor, deveriam em termos da organização físico-territorial levar a uma adequada configuração espacial da estrutura urbano-regional, permitindo maior eficiência das ligações intra regionais e também da preservação dos recursos naturais, cujo alcance é extra-regional. (CORDEIRO, 1999, p. 132)

Essas considerações são claras em apontar que o Plano do Macro-Eixo submete a questão da “qualidade de vida” citada ligeiramente nas ações a um enfoque de eficiência de ligações intra-regionais, ou seja, essencialmente físico territorial.

Por sua vez, Tomoe (1998) também ao estudar os planos regionais em dissertação de mestrado, ressalta de maneira expressiva em suas conclusões:

Outro problema a ser considerado nessa controvérsia refere-se ao âmbito específico do planejamento regional ao nível dos Estados. De fato, se se consideram os três níveis de Governo, estabelecendo diretrizes sobre a organização do espaço, algumas alternativas devem ser consideradas:

- as diretrizes se refeririam a compartimentos determinados; assim, reservando-se ao Estado a disciplina dos transportes interurbanos, por exemplo;
- os três níveis estabeleceriam diretrizes concorrentes, espacial e setorialmente, o que implicariam em definição de uma regra para a adequação e compatibilização das diretrizes. (TOMOE, 1998. p. 68)

Novamente, mais um estudo aponta que os planos regionais mantêm seu foco em diretrizes de características físico-territoriais e mais, aponta o conflito e soluções de ordem burocrático-administrativos, sem nenhum elemento de participação externa na gestão.

Apesar dessas limitações, pode-se inferir, principalmente nas diretrizes do Plano Regional do Macro-eixo Paulista (SEP/CAR-SP, 1978), que, ao tentar disciplinar os aspectos de localização espacial do desenvolvimento na região, introduzindo condicionantes ambientais, paisagísticos, de parcelamento e do uso do solo, dentre outros, expressam a vontade de contrapor a centralização decisória e a autonomização completa do capital no processo de alocação de recursos.

Mesmo assim, podendo-se esperar decorrências significativas e importantes para a espacialização regional a partir das diretrizes ali apresentadas, os municípios são tratados somente como referências genéricas e outras esferas locais de poder, e especialmente as instâncias “subalternas” da sociedade são desconsideradas.

## 6 Conclusão

O objetivo principal do trabalho de demonstrar a partir da análise dos planos regionais de desenvolvimento do Vale do Paraíba paulista formulados na década de setenta, do século XX, a mudança paradigmática do processo de desenvolvimento e planejamento foi atingido, justamente por constatar que a ausência desses valores à época da elaboração dos planos, seja pelas características do modelo econômico capitalista vigente, centrado do crescimento econômico e no cenário político de restrições à democracia, geraram resultados com poucas abordagens sociais e dentro de um modelo "administrativo" e centrado principalmente em diretrizes físico-territoriais.

Os objetivos específicos de identificar e caracterizar os conceitos de desenvolvimento presentes nos planos e identificar e avaliar nas diretrizes gerais, as indicações de ação e as propostas dos planos, os mecanismos de gestão propostos e quais os agentes sociais participantes, foram plenamente atingidos e foram eles que propiciaram concretamente a quantificação e qualificação dos elementos para discussão e análise.

A metodologia utilizada possibilitou, a partir de uma primeira leitura flutuante, criar as chaves de interpretação a partir de conceitos que o próprio texto revelava e sob essa caracterização, buscar fazer o diálogo com os novos conceitos de desenvolvimento como liberdade e outras referências apresentadas.

O estudo realizado, buscando descobrir e interpretar os conceitos de desenvolvimento e os mecanismos institucionais de participação presentes nos planos regionais para o Vale do Paraíba, da década de 70, demonstra que eles, fundamentalmente, passaram ao largo das questões sociais, tangenciaram os aspectos econômicos, praticamente desprezaram mecanismos de participação social na sua elaboração e implantação e não construíram mecanismos de aferição concretos para as metas e diretrizes formuladas.

Não se podem observar de maneira explícita ou implícita mecanismos que possam ser comparados com as liberdades instrumentais que Sen (1999) apresenta no conceito de desenvolvimento como liberdade.

Outra característica notada é a pouca relevância da abordagem econômica do planejamento regional, com que reservando esse aspecto somente para a esfera nacional, referindo-se aos planos nacionais e por várias vezes invocando a aprovação, o abrigo da União para a validade dos planos e suas diretrizes.

Mesmo concluindo pela adoção de uma estratégia e medidas prioritariamente físico-territoriais, as diretrizes e proposições para sua efetivação, nos planos são centradas quase que unicamente em medidas de caráter jurídico-administrativas-burocráticas. Não são encontradas diretrizes de caráter orçamentário ou de alocação de recursos materiais e humanos vinculadas às metas físico-territoriais apresentadas.

Outra característica que afasta claramente da possibilidade de construção de “liberdades instrumentais” é a ausência total de metas quantitativas e seus indicadores. Uma das condições, apontadas por Sem (1999) para o desenvolvimento como liberdade, que pressupõe formas de participação e gestão são as “garantias de transparência”, impossíveis de serem materializadas sem possibilidades de aferição e de comparação entre situações anteriores.

Mesmo que para a participação restrita para agentes governamentais, nos casos de atribuir ao CODIVAP alguma importância, ou técnicos, nos casos de comissões e grupos de trabalho, sem a existência de referências objetivas a serem atingidas não instrumentaliza os agentes para o que e como devam fazer alguma ação.

As considerações acima mostram as limitações históricas do planejamento regional, principalmente quanto ao aspecto da participação da sociedade regional e local, e não apenas no sentido instrumental e/ou formal.

Ressalte-se o papel limitado das municipalidades, que em geral não influem diretamente nos processos e decisões, a exemplo da Via Dutra, (acessos, marginais e pedágios), da ferrovia, do gasoduto (que somente foi utilizado regionalmente após duas décadas de funcionamento) e junte-se a isso desigualdade da apropriação regional dos benefícios do desenvolvimento/crescimento em que municípios centrais possuem Índice de Desenvolvimento Humano elevados enquanto, a poucos quilômetros, outros apresentam IDH que refletem extrema pobreza.

Como recomendações a partir destas conclusões, julga-se importante a realização de estudos sobre a efetividade das diretrizes apontadas nos planos e sua correspondência objetiva aos processos de decisão e com os processos de aplicação.

Supõe-se que a efetividade, no caso desses planos, é mínima em relação às ações e diretrizes propostas, que estão vinculadas ao tipo de construção não participativa e democrática, porém tal conclusão não pode ser comprovada pela abordagem adotada.

Outra possibilidade desse estudo é servir a organismos de planejamento regionais e municipais, seja da região estudada ou de outras, a partir da confecção de relatórios técnicos, indicando as limitações da metodologia anteriormente adotada e que, por vezes, ainda é utilizada como referência.

Outra recomendação que surge, ressaltada pela ausência de indicadores de desenvolvimento, nem mesmo de crescimento econômico que era a tônica da época, é a construção desses indicadores regionais a partir da participação democrática.

É fundamental, para sustentar as "liberdades instrumentais" de Sen (1999) que existam referências concretas para que cada objetivo seja mensurado, cotejado, superado ou descartado, sob pena que o "plano" não passe de um objeto de fetiche de técnicos ou governantes, no qual se desenham cenários e imagens-objetivo e se indiquem diretrizes genéricas, que não servem de instrumentos para mobilização de vontades sociais e individuais.

## Referências

- ARRIGHI, G. **A Ilusão do Desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**, Lisboa: Edições 70, 1997.
- CARDOSO, M. L. **Ideologia do Desenvolvimento Brasil: JK - JQ**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- CODIVAP. **Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes**, São Paulo: CODIVAP, 1971.
- CORDEIRO, M. P. **Planejamento Territorial Regional e Proteção Ambiental – O caso do Vale do Paraíba Paulista**. Tese de Doutorado - São Paulo: USP, 1999.
- DE MASI, D. **O Ócio Criativo**, Rio de Janeiro: Sextante, 2001.
- DINIZ, C. C.; CROCCO, M., **Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil** - uma breve reflexão in Economia Regional e Urbana, UFMG, Belo Horizonte 2006.
- DOBB, M. **A Evolução do Capitalismo**, Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- DUMAZEDIER, J. **A Revolução Cultural do Tempo Livre**, São Paulo: Studio Nobel/SESC, 1994.
- ENGELS, F. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado – Trabalho relacionado com as investigações de L. H. Morgan**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- GALBRAITH, J. K. **A Era da Incerteza – História das idéias econômicas e suas conseqüências**, São Paulo: Pioneira, 1980.
- GODARD, F.; CASTELS, M. **O Advento de Monopolville: Análise das Relações entre a Empresa, o Estado e o Urbano**. in **Marxismo e Urbanismo Capitalista – textos críticos**, organizador Reginaldo Forti, São Paulo: Ciências Humanas, 1979.
- GUIDUCCI, R. **A Cidade dos Cidadãos: Um Urbanismo para Todos**, São Paulo: Brasiliense, 1980.
- HABERT, N. **A Década de 70: Apogeu e crise da ditadura militar brasileira**, São Paulo: Ática, 2001.

HUBERMANN, L. **História da Riqueza do Homem**, Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

LOJKINE, J. **O Papel do Estado na Urbanização Capitalista**, in *Marxismo e Urbanismo Capitalista – textos críticos*, organizador Reginaldo Forti, São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MANTEGA, G. **O Nacional-Desenvolvimentismo** in *A Economia Política Brasileira*. São Paulo: Polis/Vozes, 1984.

NOGUEIRA, M. A.. **O Desenvolvimento Exigente** In: *O Estado de São Paulo*, 28/06/2008.

ORTIZ, R. **Mundialização e Cultura**, São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. **Um Outro Território** - Ensaio sobre a Mundialização, Campinas: Olho d'água. 1999.

PARK, R. E., **A Cidade**: Sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano, in *O Fenômeno Urbano*, org. Otávio Guilherme Velho, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

PERROUX, F. **O Desenvolvimento**, in *Sociologia do Desenvolvimento* - org. José Carlos Garcia Durand, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

RODRIGUES, I. de O.; SANTOS, J. dos; OLIVEIRA, T. M. R. de. **Médio Vale do Paraíba do Sul**: Estado. Políticas Públicas e Organização do Espaço - 1930/1980. in *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, out - dez/1992.

SANTOS, E. A. **As infra-estruturas de circulação e transporte e a configuração da paisagem, no médio Vale do Paraíba**. in *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Vol. 2, No 1 (2), jan - abr/2006.

SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Plano Regional do Macro-eixo Paulista**, São Paulo: SEP, 1978.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SIMMEL, G. **A Metrópole e a vida mental**, in *O Fenômeno Urbano* org. Otávio Guilherme Velho, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a Cidade** – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TOLEDO, C. N. de, **Iseb** - Fábrica de Ideologias, Campinas: Unicamp, 1997.

TOMOE K. F. C., L. **Estudo Analítico para o Desenvolvimento do Vale do Paraíba – SP, no Período de 1971 a 1991** – Dissertação de Mestrado. São José dos Campos: UNIVAP, 1998.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**, São Paulo: Atlas, 2000.

WEBBER, M. **Conceito e categorias da cidade**, in O Fenômeno Urbano, org. Otávio Guilherme Velho, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

WIKIPEDIA, Vale do Paraíba in [http://pt.wikipedia.org/wiki/Vale\\_do\\_Para%C3%ADba](http://pt.wikipedia.org/wiki/Vale_do_Para%C3%ADba) acessado em 06/03/2010.

WIRTH, L. **O Urbanismo como modo de vida**, in O Fenômeno Urbano, org. Otávio Guilherme Velho, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

YAZIGI, E. **A Alma do Lugar: turismo, planejamento e cotidiano em litorais e montanhas**, São Paulo: Contexto, 2001.