

# PLANEJAMENTO E REGIONALIZAÇÃO: UMA ABORDAGEM CENTRADA NO CEARÁ

Ireleno Porto Benevides

Economista. Professor da Universidade Federal do Ceará.  
Doutorando no Depto. de Geografia da FFLCH/USP

## **Dimensões do Planejamento**

O planejamento envolve várias dimensões da realidade que se interrelacionam. Para efeitos de exposição, estas dimensões podem ser enfeixadas e apresentadas através de três aspectos constitutivos de seu processo.

### **A dimensão sócio-política**

Nesta dimensão, há de se levar em conta as seguintes considerações:

a existência de uma sociedade complexa e pluralista, onde diversas e muitas vezes divergentes demandas setoriais se inter cruzam, exigindo a necessidade do estabelecimento de pactos e consensos, no sentido de compatibilizar e integrar estas demandas dentro de uma hierarquia de prioridades e de uma seqüência de ações.

numa preocupação reformadora e redistributiva que a atual hegemonia neoliberal tem desconsiderado, o atendimento a certas carências sociais de populações economicamente marginalizadas e com baixíssimo poder político de organização e de pressão.

na forma de planejamento participativo, o envolvimento de setores organizados e politicamente representativos da sociedade civil.

• a legitimidade de uma proposta de governo (concepção, linha programática e prioridades), decorrente do processo político-eleitoral.

concepção clara de que o planejamento constitui uma intervenção sobre os agentes econômicos e sobre a lógica do mercado; portanto tem como pressuposto uma avaliação da realidade, segundo a qual o mercado por si só é insuficiente/inadequado para promover o ótimo de eficiência alocativa e a justiça social, bem como, por outro lado, de que o planejamento, per si, não se superpõe à lógica do mercado.

### **A dimensão técnico-organizacional (institucional)**

Esta dimensão envolve os seguintes aspectos:

• tradução e racionalização da dimensão sócio-política em termos de um plano de governo, expresso no estabelecimento de estratégia e diretrizes de ações (integradas e convergentes), visando atender deman-

das, solucionar problemas, remover entraves, identificar e efetivar potencialidades econômicas, políticas e culturais de uma dada sociedade.

estabelecimento de mecanismos e instrumentos de operacionalização deste plano, pela criação de suportes administrativos e financeiros, compreendendo orçamento, financiamentos extra-orçamentários, programação setorializada e espacializada dos investimentos públicos, coordenação e descentralização das ações governamentais e critérios que orientem a realização e avaliação destas ações.

· institucionalização de um sistema estadual de planejamento e de seus subsistemas, bem como dos mecanismos de funcionamento, e estruturação das várias instâncias administrativas e níveis de abrangência e de detalhamento das ações planejadas (do plano geral aos projetos específicos).

institucionalização de mecanismos que estabeleçam a interface entre a dimensão sócio-política e a dimensão técnico-organizacional, ou seja concretizar através de canais institucionais, embora não necessariamente democratizados, o planejamento participativo, como um dos instrumentos da governabilidade.

### **A dimensão espacial/regional**

Sua importância decorre das seguintes considerações:

a regionalização e os critérios que a orientam estabelecem a unidade espacial sobre a qual as ações planejadas incidem e seus resultados aparecem, configurando, deste modo, o meio concreto e diferenciado sobre o qual o planejamento opera.

dado que o planejamento constitui também um instrumento que proporciona a racionalização na ocupação do território e a distribuição espacial mais equilibrada das atividades, a regionalização cria, por sua vez, o suporte para a descentralização das ações administrativas e para a otimização da amplitude do controle.

a regionalização possibilita uma referência espacial que orienta uma política de alocação dos investimentos e de estímulo a novos outros com grandes potencialidades.

a regionalização constitui ainda a base territorial que dá suporte à integração de ações setoriais a serem implementadas de forma descentralizada.

### **Considerações gerais sobre planejamento e regionalização**

A regionalização expressa a dimensão espacial do planejamento, e sua significação decorre de três ordens de consideração:

a) as relações sócio-econômicas se assentam sobre um espaço “herdado” e, deste modo, não podem ser abstraídas da noção de territorialidade e da percepção de que as diferenças regionais não são precipuamente determinadas pelas condições físico-ambientais, mas pelo modo e pela intensidade através dos quais os homens ocupam, se apropriam e transformam este “espaço herdado” (re) produzindo-o como meio social. Assim a divisão institucionalizada do espaço estadual fornece um retrato da sua organização geo-econômica e da sua divisão político-administrativa. Portanto, na compreensão e no tratamento da dimensão espacial é fundamental a perspectiva dinâmica e social, segundo a qual as configurações e diferenciações regionais decorrem de processos econômicos, político-administrativos e culturais ao longo do tempo;

b) o planejamento, como função realocadora e racionalizadora dos processos de produção e de ordenação espacial e setorial das atividades sócio-econômicas – o que significa diretrizes de reorientação dos investimentos e das ações do governo transformando o “espaço herdado em espaço projetado” – deve necessariamente levar em conta as “rugosidades” espaciais, conquanto um dos suportes orientadores de suas ações. Este suporte tende a ganhar maior significação nas políticas públicas não como determinantes mas como condicionantes removíveis, pois passa a ser melhor percebido na intensificação das interações entre desenvolvimento econômico, dinâmica populacional e reorganização espacial, tendo esta, ultimamente, ganho grande relevância, às vezes

muito mais discursiva do que concreta, dada a questão ecológica;

c) a regionalização e os critérios que a orientam constituem a referência espacial da atividade de planejamento, no sentido de que eles estabelecem a unidade espacial sobre a qual incidem as ações planejadas e a avaliação de seus resultados.

Deste modo, a base territorial, em última instância, constitui também o foco da ação administrativa pública em dois sentidos:

a) se um determinado espaço geográfico for ocupado, transformado e apropriado por modo e intensidade semelhantes, os critérios de regionalização dirão mais respeito às necessidades de *descentralização horizontal* das ações administrativas. Isto faz com que neste critério se destaque o componente fundamentalmente técnico-organizacional, no sentido de aumentar a eficiência das ações pela otimização do princípio da amplitude do controle; do outro lado há também a dimensão sócio-política, expressa no modo pelo qual uma comunidade processa "autonomia" para sua gestão local, através do processo de criação de novos municípios.

b) se essa ocupação, transformação e apropriação, ao contrário, forem decorrentes de modo e de intensidade bem diferentes, os critérios de regionalização devem subsidiar a *diferenciação vertical* das ações administrativas que busquem novas modalidades de ordenação e de alocação espaciais das ações de governo e dos investimentos públicos, o que não deixa de induzir e "plotar" investimentos privados, principalmente em estados economicamente pobres e com deficiências em infra-estrutura física. Isso faz com que as ações administrativas regionalizadas expressem o seu inerente componente político, no sentido de modificar a organização geo-econômica do Estado e de cumprir uma importante tarefa da administração pública que é promover o desenvolvimento social e espacialmente mais equilibrado (ou mais concretamente menos desequilibrado).

### **Breve panorâmica dos procedimentos de regionalização no Ceará**

O planejamento das ações de governo, no Ceará, tem sua experiência iniciada em 1963, onde as preocupações com a regionalização do Estado começam a se inserir. Todavia, seguindo as pistas que orientam primitivas tentativas de procedimentos anteriores a esta data, os fatores físico-ambientais continuam tendo bastante relevo, mesmo porque se estava diante de uma economia com predomínio de uma base primária, além do que frágil e dependentemente condicionada pelos referidos fatores. A esta experiência inicial, uma série de outras foram-se sucedendo, pela incorporação de novas variáveis orientadoras dos critérios de regionalização. De uma forma bem genérica, que possa enfeixar as características básicas destes procedimentos de regionalização até 1987, podem ser enumerados:

- a preocupação da regionalização, segundo predominantes critérios de descentralização administrativa de Governo, todavia com o objetivo de implantar ações compartimentalizadas das várias secretarias e órgãos setoriais, critérios estes passíveis de serem modificados a cada gestão estadual;
- regionalização com vistas a orientar determinadas metas setoriais, elegidas como prioritárias em cada governo;
- os critérios de regionalização não se davam por procedimentos metodológicos formais e genéricos que subsidiassem as ações de planejamento integrado (articulação das várias ações setoriais e das várias escalas espaciais) e que definissem a unidade espacial de planejamento sobre as quais possam incidir concomitantemente várias ações setoriais e não somente uma meta específica;
- definição das várias unidades espaciais de planejamento a partir da noção de centros urbanos regionais polarizadores;
- procedimentos assistemáticos, imediatistas e compartimentalizados com quais as preocupações com regionalização foram tratadas, evidenciados na ado-

ção de critérios variados e na consideração de aspectos isolados da realidade e das ações públicas.

Para efeitos de planejamento e de condução da administração pública, tais procedimentos implicam em:

- dificuldades de se estabelecerem articulação entre as ações setoriais;
- aumento dos custos operacionais com a descentralização administrativa;
- desuniformidade nos critérios de regionalização e diferentes tipologias de unidade espacial, impossibilitando o planejamento integrado;
- dificuldade do exercício do planejamento global, concebido como função de coordenação das atividades setorializadas.

### **A regionalização a partir de 1987<sup>1</sup>**

#### **Fundamentos para uma nova metodologia de ação regionalizada de governo**

A nova dimensão que a questão espacial passa a ter no Ceará, em seus *aspectos políticos*, decorre de uma preocupação com um diagnóstico mais acurado sobre os problemas do desenvolvimento e das desigualdades no Estado, o que leva a localizá-los mais concretamente em termos espaciais, e, em seus *aspectos metodológicos* e operacionais, deriva de uma nova concepção de planejamento. Isto provocou a necessidade da definição de uma única base constitutiva da divisão espacial para o planejamento integrado.

A especificidade e a singularidade relevante da dimensão regional/espacial reportam-se a três ordens

de considerações na análise dos problemas cearenses e nas respectivas diretrizes gerais de política de governo, visando ao seu enfrentamento, quais sejam:

– apesar de não ser mais uma economia predominantemente agrária, apesar de significativas taxas de crescimento de seu PIB e de ações visando atrair investimentos, o *Ceará ainda tem uma frágil e pouco diversificada base econômica*, cujas conseqüências se fazem mais evidentes no interior, seja pela pouca sustentabilidade a que as atividades produtivas estão sujeitas, concomitantemente ao declínio das culturas agrícolas tradicionais, seja pelo seu relativo esvaziamento em virtude do fortíssimo poder polarizador da Região Metropolitana de Fortaleza, seja pela ainda vulnerabilidade aos fatores fisiográficos (vide a seca recente). Diante disso, a *interiorização do desenvolvimento* constitui uma diretriz básica a nortear as ações de Governo;

– a significativa concentração do emprego, da renda, da produção industrial, dos equipamentos sociais coletivos, da infra-estrutura física e da população na RMF e principalmente em Fortaleza, paralelamente à metropolização da pobreza. Diante disso, a descentralização dos investimentos e das ações públicas, juntamente com o importante papel do governo em criar as pré-condições e em viabilizar o aproveitamento das potencialidades regionais, constitui diretriz visando reduzir essa concentração e minimizar as desigualdades intrarregionais, através de mecanismos que dêem suporte a um desenvolvimento espacialmente mais equilibrado (menos desequilibrado).

– as grandes desigualdades sociais e os preocupantes indicadores de pobreza absoluta – seja pela forte concentração da riqueza e da renda, seja pelas insuficientes condições de incorporação da população economicamente ativa aos processos produtivos, seja pela pequena produtividade e baixíssima qualificação da força de trabalho cearense – não são fenômenos uniformemente espalhados por todo o Estado. Portanto, têm-se revelado em toda sua dramaticidade espacial, seja no maior empobrecimento e desertificação de algumas regiões do interior, seja

<sup>1</sup> A escolha de 1987, como marco temporal, decorre de ele estabelecer uma ruptura na história político-administrativa, com continuidade até os dias de hoje, no que se refere ao trato da coisa pública, às mudanças no papel indutor do governo e à visão do planejamento global integrado, sem que isto ainda não tenha se refletido mais conseqüentemente sobre a redução das desigualdades sociais.

nos diferenciais urbano/rural, seja no aumento da favelização e da marginalidade em Fortaleza, na verdade um ponto terminal da trajetória espacial da pobreza dos vários segmentos de populações de risco. Diante disso, a ação regionalizada decorre da necessidade de se reduzir e de se reverter essa trajetória da pobreza, pela interiorização e descentralização dos investimentos em infra-estrutura física e social que imediatamente geram emprego, bem como indiretamente criam mecanismos para novas oportunidades de ocupação, e pela ampliação da infra-estrutura de serviços sociais coletivos em pequenas comunidades, que promovam a melhoria das condições de vida e a redução da referida trajetória.

A ação regionalizada constitui, portanto, um importante requisito de política governamental, segundo a qual são formulados, hierarquizados e articulados os programas e políticas de caráter setorial e regional. Deste modo, a dimensão espacial constitui componente estratégico do planejamento integrado, o que requer um procedimento rigoroso e sistemático para o estabelecimento de um único plano de regionalização. Apenas a título de ilustração, o Programa de Desenvolvimento Turístico do Litoral Cearense (PRODETUR-CE) constitui exemplo de uma diretriz específica de Governo, todavia idealmente concebida de forma integrada com os vários subsistemas da região sobre a qual este programa incidirá (ocupação do espaço, meio ambiente, nucleação urbana, transporte e gestão municipal).

### **A Regionalização do Plano das Mudanças (1987-1991) e sua Consolidação (1991-1994)**

Esse plano de regionalização parte de uma concepção sobre a dimensão espacial em consonância com as três ordens de argumentações tecidas nas considerações gerais. Para tanto, busca-se superar as características básicas dos procedimentos de regionalização até 1987, conforme mencionadas. Em síntese, propõe um plano de regionalização única para o Ceará, visando dar suporte às ações estaduais

de forma integrada e articulada, tendo como ponto de referência o trabalho do IBGE, que estabeleceu a divisão regional do Estado em *mesorregiões geográficas*. A mesorregião, como área individualizada, constitui o nível intermediário do agregado espacial e apresenta formas de organização espacial definidas segundo as seguintes dimensões da realidade:

- a) o processo sócio econômico, como determinante;
- b) o meio “natural” como condicionante;
- c) a rede de comunicação e de lugares, como elemento de articulação espacial.

As *microrregiões* são caracterizadas como parte das mesorregiões, que apresentam especificidades quanto à organização do espaço, no que se refere a certos critérios utilizados para sua conceituação, baseando-se em variáveis quantitativas, referentes às várias formas em que as atividades econômicas estão classificadas, tais como agropecuária, indústria, extrativismo mineral e pesca. O município constitui a unidade político-administrativa básica componente da microrregião.

A especificidade conferida a uma certa organização do espaço microrregional decorre da identificação estabelecida entre áreas de produção, de locais de beneficiamento e de distribuição de bens e serviços de consumo corrente. Segundo o IBGE, a estrutura da produção, usada como critério de identificação das microrregiões, é considerada em seu sentido amplo e totalizante, ou seja é constituída pela produção estritamente falando, pelo processo de circulação e de distribuição e pelo consumo final, momentos estes da “instância” econômica que ocorrem tanto nas zonas rurais como urbanas. Esta regionalização sugere que os critérios de agregação e de diferenciação, usados na classificação, conotem a expressão microrregião geográfica em lugar de microrregião homogênea.

Para a identificação das microrregiões foram selecionados dois indicadores básicos: *a estrutura de produção e a interação espacial*. No que se refere à estrutura de produção primária, levaram-se em conta a forma de utilização da terra, a orientação da

agricultura, a estrutura dos estabelecimentos, as relações de produção, o nível tecnológico, o emprego de capital e o grau de diversificação da produção agropecuária. A estrutura de produção industrial diz respeito à importância de cada pólo microrregional no conjunto da microrregião, enquanto centro industrial, de acordo com o valor da transformação industrial e com o pessoal ocupado. Já o indicador da interação espacial analisa a área de influência nos centros sub-regionais e centros de zona, enquanto elementos articuladores dos processos de coleta, beneficiamento e expedição de produtos rurais, e de distribuição de bens e serviços no campo e noutras cidades.

As mesorregiões foram formadas pela agregação das unidades de organização espacial, relativas ao processo de definição das microrregiões. Estribado nestas preocupações e nestes procedimentos para formalizar um modelo de regionalização, o planejamento no Ceará – utilizando outras variáveis com base na agregação das antigas Regiões Administrativas do Ceará – passa a adotar, como unidade espacial de planejamento para orientar ações públicas de desenvolvimento regional, as *Áreas de Desenvolvimento Regional – ADRs*, assim enumeradas:

- ADR Metropolitana de Fortaleza
- ADR Litoral
- ADR Sobral/Ibiapaba
- ADR Sertão Central
- ADR Vale do Jaguaribe/Centro-Sul
- ADR Inhamuns
- ADR Cariri

No final de 1990, deu entrada na Assembléia Legislativa o Projeto de Lei que define a Região Metropolitana de Fortaleza e as Microrregiões do Estado do Ceará.

A nova regionalização e sua adoção única e generalizada pelos vários órgãos e secretarias executores das ações governamentais setoriais possibilitam o estabelecimento de parâmetros, técnicos e gerenciais, balizadores da condução destas ações setoriais. Constitui portanto requisito estratégico para o planejamento governamental efetivamente indutor

da descentralização das atividades econômicas e condutor dos programas sociais. Isso porque uma proposta de regionalização fornece as condições técnicas de uma programação que contemple a noção de espacialidade, como um dos orientadores e condicionantes das atividades econômicas, e possibilita que a ação do setor público, como grande provedor da infra-estrutura física básica, da pesquisa tecnológica e dos serviços sociais coletivos, enseje as condições estruturais e institucionais favoráveis à descentralização e à interiorização do desenvolvimento, como diretrizes básicas do desenvolvimento espacialmente mais equilibrado (menos desequilibrado).

A partir de 1995, em virtude da continuidade das bases de sustentação político-partidária, esse plano de regionalização continuou sendo basicamente seguido. Por outro lado, o tratamento da dimensão espacial passa a ser mais explicitamente considerado, no que diz respeito:

- a) à preocupação com o reordenamento espacial, que constitui um dos quatro vetores estratégicos do plano de governo (1995-1998), que incorpora, genericamente, a panacéia da sustentabilidade;
- b) ao estabelecimento de vários programas setoriais de governo e de alguns megaprojetos com fortes impactos ambientais, sociais e econômicos, que são considerados, pelo governo, como estruturantes deste reordenamento, o que certamente irá dar uma nova configuração às articulações espaciais no Estado, posto que constituem políticas públicas geografizadas, instauradoras de futuras “rugosidades” no território cearense

### **O processo de planejar**

O planejamento, como ação politicamente deliberada e tecnicamente racionalizada que se objetiva no plano de governo, é composto por um conjunto de procedimentos e práticas articulados, que visam intervir sobre uma dada realidade, tentando alterar o atual curso do seu processo sócio-econômico, e, às vezes, cultural, elegendo e hierarquizando

prioridades, dentro de uma concepção geral de diretrizes de governo. O processo desta concepção envolve dois aspectos da vida política que podem e devem estar articulados, vida política essa que não diz respeito somente à dimensão partidária.

De um lado, o planejamento como processo político se concretiza no plano de governo que, como instrumento balizador de suas ações, traduz tecnicamente uma proposta político-partidária, calcada numa certa concepção de sociedade e de gestão pública, apresentada como plataforma eleitoral que expresse uma intenção de governabilidade; portanto intenções possíveis e não evasivos discursos e ideologias meramente de cunho eleitoral. Por sua vez, esta plataforma é pressuposta e aprioristicamente “captada”, a partir das aspirações (manifestadas ou sentidas) da coletividade e de grupos organizados, representativos e amplos, ou muitas vezes “imposta”, em situações onde a sociedade tenha pequeno poder de organização e de pressão.

De outro lado, apoiando-se numa concepção de democratização não restrita ao mero formalismo do processo eleitoral, esta expressão técnica deve ser também resultante de procedimentos e de canais que estabeleçam sintonias mais finas entre governo, burocracia pública e sociedade civil. Deste modo, essa proposta política deve procurar seu conteúdo democrático mais substantivo, através do estabelecimento de contatos e consultas junto aos setores representativos da sociedade civil, lideranças, elites e segmentos profissionais. Tais contatos e consultas tendem a incorporar criticamente à referida plataforma eleitoral sugestões setorializadas, mais afeitas às várias áreas de exercício profissional, bem como elementos para uma concepção geral de governo. Estes elementos, contudo, só se tornam possíveis na medida que os referidos setores, lideranças e segmentos profissionais avancem na sua percepção sobre problemas e propriedades sociais, passando a compreendê-los dentro de uma visão integrada, que extrapole a imediata apreensão estanque e corporativista das questões sociais e setoriais.

Da possibilidade dessa articulação, a resultante é um plano que incorpora, racionaliza e compatibiliza estas demandas setoriais e interesses de grupo e que sintetiza a participação e a contribuição destes dois aspectos da vida social.

### **Subsídios para uma estratégia de planejamento: integração e interiorização como diretrizes básicas**

A tradução desta concepção política de planejamento consubstancia-se num plano que estabeleça critérios que justifiquem *prioridades setoriais* para a resolução de problemas e para o atendimento de demandas, e *prioridades espaciais*, para a distribuição não uniforme dos investimentos e dos recursos públicos pelas várias regiões do Estado.

Em termos operacionais e metodológicos, dentro da estratégia básica da política governamental do Ceará, duas diretrizes norteadoras podem assumir relevância.

Uma, de natureza mais genérica, reporta-se à questão da *integração*, entendida como mecanismo de compatibilizar, articular e coordenar as várias ações setoriais do governo, racionalizando recursos para evitar tanto o paralelismo ou a superposição de ações entre órgãos estaduais, bem como ações isoladas, para que assim se possa dar mais eficiência e eficácia sistêmicas à função pública. Esta integração já tem a sua significativa percepção social, pelo crescimento da participação e da organização dos diversos segmentos da sociedade civil, que começam a ter uma compreensão politicamente mais ampla dos diversos problemas e questões setoriais. Para isso também concorre o tratamento técnico multidisciplinar e multiprofissional que começa a ser dado, por exemplo, às questões de saneamento, educação, saúde, nutrição, irrigação e habitação. Isto significa uma politização mais ampla destas questões, no sentido de que a sua compreensão e o seu tratamento não devem ser só da competência técnica exclusiva dos profissionais que atuam nestas áreas, mesmo porque requerem ações integradas e envolvimento comunitário para o enfrentamento e resolução dos problemas.

Outra, de natureza mais específica às condições sócio-econômicas do Ceará, reporta-se à questão da *interiorização*, entendida como mecanismo de descentralização das ações do governo, tendo como foco deste descentralização o fortalecimento do planejamento e dos programas regionais e a assistência técnico-administrativo aos municípios, a partir de um diagnóstico de seus principais problemas e potencialidades. Esta interiorização, como diretriz de reordenamento espacial das atividades produtivas e das ações de governo, constitui uma contraposição ao significativo papel polarizador de Fortaleza, vis-à-vis à frágil sustentação das condições de vida e de produção no semi-árido, que compreende uma vasta área do território cearense.

Em termos operacionais, o planejamento se viabiliza a partir de diretrizes básicas *setores-integração e regiões-interiorização*. Com isso, as ações setoriais, que constituem a forma concreta de implementar as metas governamentais destinadas a atender aos interesses e demandas sociais e econômicas da coletividade, podem ficar articuladas numa à referida base territorial. Esta delimitação espacial constitui tanto um dos critérios estruturantes destas ações setoriais, bem como o foco dos problemas e das potencialidades diferenciadas das várias regiões do Estado. Assim, estas potencialidades e problemas, espacialmente delimitados, fornecem os elementos definidores da hierarquização setorial, em relação às diferentes prioridades microrregionais.

Por conseguinte, estas diretrizes básicas respondem aos requisitos da dimensão técnico-organizacional do planejamento, necessário à coordenação horizontal e à descentralização, sem incorrerem na fragmentação das ações de governo.

### **Procedimentos institucionais: matriz em processo e Conselhos Regionais de Desenvolvimento**

Dois procedimentos institucionais contribuem para viabilizar uma estratégia de planejamento, visando criar mecanismos funcionais que articulem

as diretrizes *integração e interiorização*. Para o primeiro procedimento, dentro da dimensão técnico-organizacional do planejamento, é necessário desenvolver mecanismos que possam por em prática o conceito *matriz em processo*, através de procedimentos gerenciais que operacionalizem uma *coordenação horizontal preventiva* e uma *descentralização vertical sem fragmentação* das ações de governo. Para tanto, integração e interiorização são consideradas, respectivamente, como vetores horizontal e vertical desta matriz.

A idéia de *coordenação* reporta-se à *articulação horizontal* das várias ações setoriais, enquanto a idéia de *descentralização* diz respeito à *operacionalização hierarquizada e verticalizada*, pelas várias regiões componentes do espaço estadual, ou seja diz respeito ao fato de que as políticas genericamente concebidas são diferente e especificamente implementadas numa base territorial.

Desse modo, um único plano de regionalização do Estado, na perspectiva da descentralização, orienta espacialmente as ações setoriais do governo e a elaboração do Plano Plurianual de Investimentos, ao estabelecer unidades espaciais de planejamento integrado, ou seja foco de incidência dessas ações setoriais.

Para que esta descentralização não enseje fragmentação, uma coordenação horizontal preventiva cumpriria basicamente o papel de integrar estas ações diferenciadas, tendo como referência uma base territorial comum, articulando, por exemplo, sub-coordenações nas áreas social, produtiva e infra-estrutural. O caráter preventivo estaria na percepção da interdependência das ações e na criação de mecanismos intersetoriais, para que uma ação não fosse interrompida ou dificultada pela falta de sincronização com outras. Por exemplo, na questão de uma ação em saúde pública, a sua articulação com ações de saneamento e urbanização de favelas. Por exemplo, numa ação de irrigação, a sua associação com eletrificação rural e com assistência técnica e creditícia aos produtores rurais. Desse modo, esta coordenação preventiva estabelece o vetor horizontal de integração das ações setoriais, através de ge-



rência de equipes multissetoriais atuando numa mesma região.

Esta integração deve ser compreendida num sentido mais amplo, que pode ser expresso de dois modos. Por um lado, numa noção de polivalência dos equipamentos públicos, visando a dar-lhe ampla funcionalidade e flexibilidade em diferentes formas de uso pela sociedade. Por exemplo, um prédio escolar da rede regular de ensino pode também servir de suporte físico para funcionar como núcleo de ativação cultural num bairro ou numa comunidade rural, bem como para fornecer treinamento de educação em saúde pública e comunitária.

Por outro lado, o sentido mais amplo desta noção de integração estabelece uma interface com o segundo procedimento institucional sugerido. Esta interface, portanto, diz respeito também à ampliação do conceito de planejamento não somente como coordenação das ações setoriais do governo, mas também referente a *uma outra função social que ele deve ter como coordenação das várias ações da sociedade civil*. Concretamente esta ampliação do sentido de integração deve significar o papel que o planejamento estadual possa vir a desempenhar em mapear informações sobre atividades públicas federais no Estado do Ceará visando estabelecer formas de parcerias mais eficazes em ações integradas, das instâncias governamentais (estadual, federal e municipal).

Todavia, esta noção de parceria deve ter sua mais ampla fundamentação na possibilidade de se estabelecerem articulações entre a dimensão sócio-política e técnico-organizacional do planejamento, não somente na perspectiva da descentralização das ações de

governo através da interiorização, como diretriz, e da delegação, como princípio administrativo. Deste modo, o segundo procedimento sugerido visa conjugar na idéia de interiorização tanto a *descentralização* das ações de governo dentro da própria máquina administrativa estadual, bem como da *desconcentração*, no sentido do planejamento participativo pelo estabelecimento de formas de parceria entre governo e sociedade civil, ou seja pela divisão de poderes e responsabilidades.

Assim sendo, o segundo procedimento diz respeito aos *Conselhos Regionais de Desenvolvimento*, que constituem o suporte político-institucional de uma gestão participativa, com a incumbência de definir prioridades e diretrizes específicas para cada região e que compostos por diferentes segmentos representativos da sociedade nas regiões a elas pertencentes. A constituição destes conselhos de um certo modo dissemina uma matriz de experiência muito exitosa no Ceará, que foi o Pacto Cooperação. Essa disseminação, em seu componente espacial, significa interiorizar a permanente interlocução do Governo com a sociedade, no que diz respeito às questões locais. Em seu componente social significaria ampliar este sistema de parceria e este canal de interlocução, pelo envolvimento de amplos setores sociais, que teriam assento nestes referidos conselhos.

Portanto, estes procedimentos institucionais efetivamente ensejam mecanismos para tornar convergentes três componentes fundamentais que possibilitam o planejamento participativo, cooperativo e integrado: as metas setoriais de governo, as especificidades microrregionais e a ação da sociedade civil organizada.

### Bibliografia

BARELI, Walter e TROYANO, Annez Andraus. Planejar como arte de governo. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo. SEADE, v. 5, nº 4, out/dez 1991.

BENEVIDES, Ireleno Porto. *Desequilíbrios Regionais; análise, visão prospectiva e sugestões para minimizar as disparidades*. IPLANCE, Fortaleza, 1994.

- \_\_\_\_\_. *O planejamento governamental do turismo no contexto sócio-econômico do Ceará*. IPLANCE, Fortaleza, 1994.
- \_\_\_\_\_. Marcos analíticos para contextualizar o desempenho recente da economia e do setor público. In BENEVIDES, I. P. *Alguns aspectos constitutivos da realidade cearense*. IPLANCE, Fortaleza, 1994.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In LAFER, Betty M. (org) *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1987, 5ª edição.
- CEARÁ. 1987-91 (Tasso Jereissati). *Plano de Mudanças*. Fortaleza, 1987.
- \_\_\_\_\_. Governo do Estado. *Plano de Desenvolvimento sustentável do Ceará: 1995-1998*. Fortaleza, SEPLAN, 1995.
- COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento*. São Paulo, Perspectiva, 1976.
- COSTA FILHO, Alfredo H. O planejamento no Brasil: a experiência recente. *Revista Ibero-americana*, Madri, n.º 2, jul./dec. 1982.
- COSTA, Enrico R. B. *A intervenção do Estado na economia nordestina: visão geral do período 1950-1980*. IPLANCE, 1997.
- DOWBOR, Ladislau. *Introdução ao Planejamento Municipal*. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- FERREIRA, Assuero. *Esboço de um perfil sócio-econômico do estado do Ceará*. Fortaleza, Curso de Mestrado em Economia – CAEN, UFC, s/d, (mimeo).
- GONDIM, Linda M. de P. *Fortaleza 1987: nascimento, opulências e miséria*. Fortaleza, Curso de Mestrado em Economia – CAEN, 1987. (mimeo)
- HADDAD, Paulo R. (org). *Economia Regional: temas e métodos de análise*. Fortaleza, BNB/ETENE, 1989.
- \_\_\_\_\_. O que fazer com o planejamento regional no Brasil na década próxima? In *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, IPEA, n. 1, 1989.
- IANNI, Otavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991, 5ª ed.
- IPLANCE. *Subsídios para a elaboração do Plano Plurianual (1192/95)*. Fortaleza, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável: o que é, como funcionam, o que fazem*. Fortaleza, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Economia cearense: restrições e potencialidades*. Fortaleza, 1992.
- LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1987. 5ª ed.
- MATUS, Carlus. *Adeus, senhor presidente: governantes e governados*. São Paulo, FUNDAP, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Planificação, liberdade e conflito*. São Paulo, ILDES, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi*. São Paulo, FUNDAP, 1996.
- MIGLIONI, Jorge. *Introdução ao planejamento econômico*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- OLIVEIRA JR., João A. *Planejamento, política de transportes e de desenvolvimento regional*. Fortaleza, IPLANCE, 1997.
- POMERANZ, Lenina. *Questão sobre o planejamento do desenvolvimento econômico no Brasil*. Instituto de Planejamento da Economia Nacional (tese para obtenção do título de Phd), Moscou, 1967 (trad: São Paulo, 1984)
- RATTNER, Henrique. *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo, Perspectiva, 1979.
- SMITH, A. *Formação do urbano num contexto não hegemônico*. Fortaleza, Curso de Mestrado em Economia – CAEN, 1985. (mimeo)
- TEIXEIRA, Alberto. *Planejamento público: de Getúlio a JK (1930-1960)*. Fortaleza, IPLANCE, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Evoluções dos processos de planejamento e orçamento no Brasil*. Fortaleza, IPLANCE, 1997. (mimeo)