



39

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E POLÍTICA REGIONAL: O BRASIL
FRENTE AO NOVO PARADIGMA**

Banca Examinadora

Prof. Orientador.....

Prof.....

Prof.....

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO**

FLÁVIA LÚCIA CHEIN FERES

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E POLÍTICA REGIONAL: O BRASIL
FRETE AO NOVO PARADIGMA**



Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Administração Pública e
Governo da FGV/EAESP
Área de Concentração: Política Urbana,
como requisito para obtenção do título
de mestre em Administração Pública e
Governo

**Orientador: Prof. RUBEN C.
KEINERT**

SÃO PAULO

2001

Aos meus pais, Anuar e Mônica, e
irmãos, Marcos, Lilian, Marcelo e
Ângela, por tudo que representam
para mim. Para vocês um
agradecimento apenas não bastaria.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	II
AGRADECIMENTOS	IV
LISTA DE QUADROS.....	V
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1	4
PLANEJAMENTO, POLÍTICA REGIONAL E INSERÇÃO INTERNACIONAL.....	4
1.1– Possibilidades advindas do novo paradigma tecno-econômico.....	4
1.2. - O papel do Estado frente ao novo paradigma: a emergência de economias regionais	11
1.2.1 – Gestão Pública e Planejamento: as bases para um governo eficiente.....	15
1.2.2 – Gestão de políticas regionais num contexto de internacionalização.....	20
CAPÍTULO 2	35
OS ANTECEDENTES E PERSPECTIVAS DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL	35
2.1 – Histórico	35
2.2 – A Federação frente ao novo cenário econômico.....	45
CAPÍTULO 3	54
A QUESTÃO REGIONAL NOS PLANOS PLURIANUAIS RECENTES E O PAPEL DAS INSTÂNCIAS SUBNACIONAIS.....	54

3.1 – Os Planos Plurianuais de Ação Governamental e os novos eixos de desenvolvimento.....	54
3.1.1 - O Plano Plurianual 1996-99: Investir para crescer.....	55
3.1.2 – Os novos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e o Avança Brasil	66
3.2 – O papel dos Estados membros da Federação	111
CONCLUSÃO	114
ABSTRACT.....	124
BIBLIOGRAFIA	125
ANEXOS.....	134

Agradecimentos

Ao Professor Ruben Keinert pelo trabalho desenvolvido como orientador e, sobretudo, por acreditar que esta dissertação poderia se tornar realidade, quando eu já pensava ser impossível.

Ao Dr. Luiz Cezar Loureiro de Azeredo que me abriu as portas do setor público, tornando possível unir a teoria à prática, e que, a despeito da enorme carga de trabalho, permitiu o meu afastamento para a conclusão da dissertação, tendo contribuído também com referências bibliográficas, embora, para ele, esta dissertação ainda seja uma “caixa preta”.

A todos os autores das obras citadas, com os quais compartilho a paixão pelo tema aqui abordado.

A todas as pessoas que insistentemente procurei nas idas e vindas deste trabalho.

A todos os professores da EAESP/FGV-SP, fontes preciosas de aprendizado.

Lista de Quadros

QUADRO I - EIXOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO	60
QUADRO II – EIXOS DE DESENVOLVIMENTO E EMPREENDIMENTOS DO BRASIL EM AÇÃO.....	63
QUADRO III – COMPARATIVO VERSÃO INICIAL E NOVA PROPOSTA DO CONSÓRCIO BRASILEIRO PARA OS EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.....	71
QUADRO IV – OS EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	73
QUADRO V – VISÃO GERAL DOS EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO....	80
QUADRO VI – DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	98
QUADRO VII – PROGRAMAS SOB RESPONSABILIDADE DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	101
QUADRO VIII – MESORREGIÕES INCLUÍDAS NO PROGRAMA DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DE MESORREGIÕES DIFERENCIADAS	106
QUADRO IX – AÇÕES DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DE MESORREGIÕES DIFERENCIADAS.....	109

Introdução

Durante um longo período, as políticas públicas de desenvolvimento regional foram relegadas a segundo plano em detrimento de questões consideradas, erroneamente, mais “nobres”, sobretudo pelos economistas da chamada *mainstream*, como a estabilidade macroeconômica, o controle do déficit público, o equilíbrio no balanço de pagamentos, entre outros. Recentemente, houve, em diversos países e regiões, com destaque para a Europa, a reemergência da política regional como um importante instrumento de inserção competitiva e de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, é interessante levantar os principais fatores que colocaram a questão regional novamente em destaque nas discussões sobre alternativas de desenvolvimento e formulação de políticas públicas eficientes e eficazes.

Primeiramente, cabe salientar que o surgimento do novo paradigma tecnoeconômico, a partir do qual as vantagens comparativas estáticas, vinculadas às características naturais das localidades, perdem importância frente às vantagens comparativas dinâmicas, passíveis de serem criadas mediante investimentos em infra-estrutura, recursos humanos, informação e conhecimento e meio ambiente, torna possível a elaboração de estratégias de atração de investimentos, seja no setor agropecuário, industrial seja de serviços, e, conseqüentemente, a inserção competitiva de áreas antes consideradas estagnadas e com pouca possibilidade de dinamização produtiva.

Ademais, os processos de globalização e regionalização exigem que os Estados Nacionais e esferas subnacionais de governo assumam um novo papel na formulação de estratégias de desenvolvimento, não mais como grandes investidores mas como

coordenadores e animadores de parcerias entre o setor público, privado e demais segmentos da sociedade civil.

Dentro desse contexto, cabe questionar quais são os novos parâmetros para a formulação de políticas de desenvolvimento regional e, em que medida, o Brasil vem acompanhando as novas tendências no sentido de retomar a questão regional como estratégica, sobretudo sendo um país de grande extensão longitudinal e latitudinal, com imensas diversidades sociais e econômicas.

Logo, este trabalho apresenta, no Capítulo 1, uma análise do novo paradigma tecno-econômico e das novas diretrizes que permeiam a problemática da formulação de políticas regionais, como a maior eficiência das políticas descentralizadas, implementadas em níveis subnacionais de governo, englobando, ainda, aspectos gerais da gestão de políticas públicas.

Já o Capítulo 2, apresenta uma síntese dos antecedentes do planejamento regional executado no Brasil pelo Governo Federal, com destaque para a criação do aparato institucional, como as superintendências e os fundos de incentivo fiscais, no final da década de 50 e nos anos 60, apontando para as novas perspectivas oriundas, inclusive, da criação do Ministério da Integração Nacional, em julho de 1999.

Uma vez configurado todo o histórico do planejamento regional no País, o Capítulo 3 analisa a visão de política regional presente nos dois últimos planos plurianuais de investimentos (1996/99 e 2000/03) elaborados pelo Governo Federal, salientando a concepção dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, como proposta de uma nova geografia econômica para o Brasil. Ademais, são realizados alguns apontamentos sobre o papel a ser assumido pelas esferas subnacionais de governo neste novo contexto.

Por fim, são apresentadas, na Conclusão, considerações sobre as novas diretrizes para elaboração de políticas regionais e sobre a proposta de integração nacional do Governo Federal, esboçada nos programas do Avança Brasil e no Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Este trabalho visa, em última instância, resgatar a importância da formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional, apontando diretrizes e perspectivas para a problemática regional no Brasil. Não se trata, portanto, de uma dissertação no campo da economia regional e urbana, mas sim na área de política regional e urbana, com ênfase na abordagem da administração pública brasileira.

Capítulo 1

Planejamento, política regional e inserção internacional

1.1– Possibilidades advindas do novo paradigma tecno-econômico

As grandes transformações nas sociedades ocorrem a partir de mudanças de paradigmas, pois, como advoga KUHN (1996), são essas mudanças que levam a revoluções científicas que, como consequência, originam novas eras.

O atual quadro econômico internacional, caracterizado, de acordo com LASMAR (1996: 159), “por acelerada globalização e unificação de mercados, por mudanças da base técnica da produção - e, portanto, por importantes mudanças técnicas no padrão locacional da indústria”, é, indubitavelmente, fruto de um novo paradigma tecno-econômico¹, a partir do qual eclodiu a Revolução da Tecnologia da Informação², sustentáculo da chamada Sociedade do Conhecimento ou da Informação.

O novo paradigma tecno-econômico, cujo *key factor*³ é o *chip* da microeletrônica, origina-se, por sua vez, a partir dos progressos da alta tecnologia da informação. Pode-se, desse modo, caracterizar esse novo paradigma pelo acelerado desenvolvimento dos transportes e das comunicações e pela difusão das tecnologias digitais, destacando-se a invenção do microprocessador, o que leva à reestruturação do sistema de

¹ FREEMAN (citado por CASTELLS, 1999: 77) define que “um paradigma econômico e tecnológico é um agrupamento de inovações técnicas, organizacionais e administrativas inter-relacionadas cujas vantagens devem ser descobertas não apenas em uma nova gama de produtos e sistemas, mas também e sobretudo na dinâmica da estrutura dos custos relativos de todos os possíveis insumos para a produção”.

² Para uma análise detalhada de todos os fatos e invenções que caracterizam tal revolução, ver Castells (1999).

³ De acordo com CONCEIÇÃO (1996: 426), *key factor* é “um insumo que por suas características se impõe como fator fundamental à articulação do novo paradigma. Ele deve ter custo baixo e decrescente, disponibilidade quase ilimitada e potencial de uso ou incorporação a uma gama múltipla de produtos”.

acumulação e reprodução capitalista⁴, fazendo com que os métodos taylorianos e fordistas tornem-se obsoletos. Ocorre, então, uma grande mudança na estrutura do setor produtivo.

A partir de meados dos anos 60, o modelo de desenvolvimento fordista entra abertamente em crise, há um enfraquecimento de sua legitimação associado a uma perda de eficácia, decorrente do excesso de “rigidez” da produção. Inicia-se aí a era do “pós-fordismo” BENKO (1996). Entre as características desse novo regime estão a mudança da produção em massa, padronizada, para métodos mais flexíveis; o desenvolvimento de empresas multinacionais estruturadas menos rigidamente e a crescente proeminência de empresas menores (HIRST e THOMPSON, 1998).

O surgimento do novo paradigma tecno-econômico envolve, desse modo, nova organização e estruturação da firma e da planta; novo perfil de especialização da força produtiva (mão-de-obra); novos produtos adequados ao *key factor*; novas tendências em inovações radicais e incrementais⁵; novo padrão de locação do investimento em escalas nacional e internacional; novos investimentos em infra-estrutura visando melhorar as conseqüentes “externalidades”; novo modelo de “empresário-inovador” em pequenas firmas; além de novos padrões de consumo e distribuição (CONCEIÇÃO, 1996).

Nesse contexto, surgem novas tendências das mudanças tecnológicas nas indústrias, como aceleração do ritmo de inovação, uma maior aplicabilidade das novas tecnologias, a redução do ciclo de vida dos produtos e processos, a redução da participação da mão-de-obra direta não-qualificada nos custos totais de produção, a redução e substituição no uso de insumos, entre outras (DAHLMAN, 1994).

⁴ Esta análise está presente em ORTEGA e LÓPEZ (1997) e LASTRES (1997).

⁵ Inovações incrementais são aquelas que ocorrem continuamente, qualquer que seja a atividade; e as radicais são aquelas que surgem como decorrência de pesquisa, são mais raras.

É interessante enfatizar que a tecnologia adquire um caráter determinante na busca de maior produtividade e eficiência, uma vez que torna possível a redução do uso de energia e de outros recursos limitados, por meio do desenvolvimento de novos materiais sintéticos, como o plástico, a cerâmica, fibra de carbono e silicone. De acordo com AMORIM e PIMENTEL (1996: 108-109), “no cenário emergente, o fator tecnológico torna-se fundamental, na medida em que P&D passam a ser o componente principal na determinação dos custos de produção, em detrimento dos fatores mão-de-obra e matéria-prima”. Ademais, como sintetiza PORTER (1998: 14), *“technology has given firms the power to circumvent scarce factors via new products and processes”*.

Logo, a maior competitividade torna-se altamente dependente da inovação constante, que, como esclarece MONCK (1994: 16), *“can be regarded as the total process of the inception of an idea, into the production of a product, and finally do its ultimate sale. It therefore includes invention and many stages of implementation such as research, development, production and marketing”*.

A inovação tecnológica resulta, não apenas, em modificações na estrutura de custos, mas também em novas exigências quanto aos requisitos locais de atividades produtivas, uma vez que *“technological improvements have affected locational patterns through changes in transfer costs, labor requirements, material requirements and energy costs. Cheaper transfer has enlarged market areas and supply areas”* (HOOVER, 1963: 181).

A entrada nos mercados mundiais é, hoje, condicionada ao domínio de novas tecnologias e muito menos dependente de fatores antes considerados relevantes, como o acesso a fontes de matéria-prima, o controle de redes de distribuição e as economias de escala realizadas ao longo do processo produtivo. Na economia contemporânea, a ciência e

tecnologia tornam-se forças produtivas de crucial importância, de modo que, nos dizeres de ESTEVAM MARTINS (1996: 6), “a capacidade de gerar e/ou se assenhorear do saber técnico-científico converteu-se no fator que decide o destino dos embates competitivos[...]Nos dias de hoje os conhecimentos constituem a vantagem decisiva que bloqueia e derrota os concorrentes”.

Dessa maneira, os fatores determinantes da estrutura de custos tornam-se atributos construídos (qualificação de mão-de-obra, facilidades de comunicação, melhor infraestrutura, estabilidade macroeconômica, entre outros) e não mais estáticos (como disponibilidade de recursos naturais e mão-de-obra barata e abundante)⁶. As vantagens comparativas estáticas passam, pois, a dividir espaço com vantagens comparativas dinâmicas, baseadas em aumento de produtividade, melhoria de qualidade e desenvolvimento tecnológico.

Factor costs remain important in industries dependent on natural resources, in those where unskilled ou semiskilled labor is dominant portion of total cost, and those where technology is simple and widely available.... In many industries, however, factor comparative advantage has long been an incomplete explanation of trade. This is particularly true in those industries and segments of industries involving sophisticated technology and highly disciplined workers. (PORTER, 1998: 13)

Há, nesse sentido, um processo de desterritorialização de empreendimentos, que passam a ser segmentados e difundidos por diferentes regiões, de acordo com suas prerrogativas locacionais específicas, objetivando o máximo de eficiência⁷. Pois, como salienta HOLMES (1983: 252), “*pressures to restructure and reorganize production lead to*

⁶ Para maiores detalhes, ver BAUMANN (1996).

⁷ Esse processo de desterritorialização e segmentação de empreendimentos pelo globo (*global outsourcing*) encontra-se na análise de PACHECO (1997) e COSTA FILHO (1996).

change in production and labor processes which invariably have an impact on the locational structure of the industry”.

Desse modo, as novas tecnologias fizeram com que o capital produtivo adquirisse crescente mobilidade, ou, como esclarecem BARROS DE CASTRO (1997) e HADDAD (1998), os investimentos produtivos tornam-se *foot loose*, isto é, ‘pé solto’, garantindo competitividade às regiões mais diversas.

A partir do momento em que as economias externas, segundo CREVOISIER (1994), não são mais constituídas de recursos naturais, o processo de criação das mesmas passa a ser resultado de uma construção, ou melhor, possibilita-se a “*création autonome d’avantages compétitifs*”. Torna-se, portanto, viável o surgimento de novas áreas industriais e pólos de serviços de modo que as políticas de desenvolvimento nacional reassumem um papel estratégico.

Globalization of industries decouples the firm from the factor endowment of a single nation. Raw materials, components, machinery, and many services are available globally on comparable terms. Transportation improvements have lowered the cost of exchanging factors or factor dependent goods among nations. Having a local steel industry, for example, is no longer an advantage in buying steel. It may well be a disadvantage if there are national policies or pressures that promote purchasing from high-cost domestic suppliers. (PORTER, 1998: 14-15).

Resumindo, como enfatiza BARROS DE CASTRO (1997: 6), “o que se vê hoje no mundo é uma feroz disputa por pontos que permitam qualquer tipo de vantagem comparativa, inclusive vantagens tradicionais como recursos naturais e mão-de-obra a baixo preço”. Note-se que o autor persevera no fato de que vantagens tradicionais permanecem sendo determinantes para a competitividade das regiões.

Verifica-se, outrossim, que o atual paradigma tecno-econômico, associado à revolução tecnológica, traz consigo dois importantes fenômenos, ou melhor, processos: a globalização e a regionalização. Tais processos, muitas vezes, são analisados como contraditórios, mas na verdade, acabam por se tornar compensatórios.

A globalização, vista como o estabelecimento de interconexões crescentes entre as unidades nacionais do mundo, é, claramente, decorrência de reestruturação do sistema de acumulação e reprodução dos centros capitalistas mundiais, ou seja, da própria mudança na estrutura de custos de produção (ORTEGA e LÓPEZ: 1997). Como esclarece PACHECO (1997:30), esse fenômeno “se refere precipuamente à perda substancial de peso de apenas dois dos fatores locacionais: custos de transporte e custos de telecomunicações”, logo, para o autor a globalização pode ser vista “como a queda generalizada dos custos de transação” (p.11).

Desse modo, pode-se dizer que a globalização acontece a partir do momento em que torna-se mais viável para os diferentes agentes econômicos interrelacionarem-se entre si, independentemente de sua localização geográfica, seja pela redução dos custos de deslocamento, seja pelo desenvolvimento de modernas redes de comunicação. Simplificadamente, ESTEVAM MARTINS (1996:1) entende a globalização como:

o resultado da multiplicação e intensificação das relações que se estabelecem entre os agentes econômicos situados nos mais diferentes pontos do espaço mundial. Em outras palavras, trata-se de um processo que, para avançar, requer a abertura dos mercados nacionais e, tanto quanto possível, a supressão das barreiras que separam os países uns dos outros.

Ainda no que concerne à globalização, faz-se necessário esclarecer que a mesma, segundo BOISIER (1996: 83), apresenta quatro dimensões: políticas, econômicas,

sociais e geográficas. As dimensões políticas aparecem no sentido de redesenhar o mapa mundial através do enfraquecimento da tradicional noção de Estado-Nação e concomitante fortalecimento das instâncias supra-nacionais e subnacionais de governo, chamadas de quase-Estados⁸. Sob a ótica da economia, por um lado, tem-se a mundialização da produção manufatureira e do consumo e, de outro, a mundialização da concorrência por mercados, da tecnologia e do capital. Socialmente, a globalização mundializa as epidemias e as comunicações. Por fim, a dimensão geográfica relaciona-se ao surgimento de novos países na década de 90 e à “*nueva geografía política al interior de los países*”, fruto das transformações da rígida e obsoleta divisão político-administrativa cujas origens, na América Latina, remontam aos séculos XVII e XVIII.

Por outro lado, pode-se afirmar que a regionalização, enquanto processo de constituição de blocos econômicos entre países, nada mais é do que uma consequência das dimensões políticas da globalização. De acordo com MARTINS (1994: 11-12), a regionalização “é uma tentativa do Estado-nação impor regras à globalização[...]Como é o caso da submissão de suas decisões sobre políticas macroeconômicas nacionais a um compromisso negociado entre as partes que compõem a unidade regional”. O autor acrescenta, ainda, que “a regionalização deve ser vista como um duplo movimento defensivo: o de somar forças para estender as linhas de produção face à competição econômica e o de ampliar margens de negociação política a nível global”.

Do ponto de vista econômico, enquanto a globalização surge como resposta à necessidade de ampliação de mercados, tendo em vista a amortização dos pesados investimentos em processos e serviços; a regionalização aparece como forma dos países

⁸ As dimensões políticas referem-se também à consolidação do monopólio da força derivado da hegemonia dos Estados Unidos da América. (Boisier, 1996).

dividirem o ônus desses investimentos essenciais para a sua inserção competitiva (AMORIM e PIMENTEL, 1996).

Ressalte-se que a globalização, entendida como fator de transformação da ordem político-econômica mundial estabelecida no pós-guerra, possibilita a emergência de novos cenários para o desenvolvimento regional, envolvendo abertura interna e externa (cenário contextual); novas formas de organização territorial e de gestão regional (cenário estratégico); além da modernização do Estado e o surgimento de novas funções para os governos regionais (cenário político)⁹.

1.2. - O papel do Estado frente ao novo paradigma: a emergência de economias regionais

Embora o quadro descrito no item anterior seja, muitas vezes, associado à crença de que os mercados globais são ingovernáveis e à defesa de um Estado minimalista, o que se tem, na verdade, é a emergência de um novo modelo de Estado, ou em outras palavras, a exigência de uma redefinição do Estado em todo mundo, de forma a adaptá-lo às demandas da economia globalizada. Pois, como salienta BATISTA JR. (1997: 97), “ao contrário do que sugere o fatalismo associado à ideologia da globalização, o desempenho das economias e o raio de manobra dos governos continuam a depender crucialmente de escolhas nacionais.”

Dessa maneira, como advoga BRESSER PEREIRA (1998), embora as limitações da intervenção estatal sejam evidentes, existe um papel estratégico de fundamental importância a ser assumido pelas políticas públicas no capitalismo contemporâneo, o que torna inviável a idéia neoliberal de substituição das mesmas pela coordenação do mercado. Faz-se mister, desse ponto de vista, reconstruir o Estado e não destruí-lo.

⁹ Tal análise é realizada por BOISIER (1996: 85).

RUESCHEMEYER e EVANS (1985: 44) reconhecem, com propriedade, que *“effective state intervention is now assumed to be an integral part of successful capitalist development”*. Hoje, como destacado no **Relatório de Desenvolvimento Mundial 1997**, “o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador” (p.1).

O processo de aceleração da globalização, sobretudo, a partir da década de 80, traz consigo novos desafios para o estabelecimento de políticas e projetos nacionais, mas também traz novas oportunidades, que deverão ser melhor aproveitadas em sociedades onde haja coesão, estratégia e políticas eficientes para delas tirar proveito. Logo, de acordo com LASTRES (1997: 39):

o objetivo de equacionar tais desafios deve ser visto não em contraposição à alternativa de se definirem políticas nacionais, mas como espaço para sua realização. Argumenta-se que, ao invés de perderem sentido, as políticas nacionais passam a ter seu alcance, desenho, objetivos e instrumentos reformulados, visando ao atendimento dos novos requerimentos impostos por um conjunto de fatores associados, no qual se inclui a aceleração do processo de globalização.

A principal questão a ser posta em debate, como conclui a autora, reside na necessidade de se realizar adaptações e reformulações nas políticas nacionais, particularmente no que se refere às articulações com as dimensões sub e supranacionais.

Em países estruturados sobre a forma de Federação, o Governo Central é levado a repensar a sua relação com os entes federados. Não se trata mais de estabelecer uma relação de comando, no sentido de impor ações, ou de paternalismo, garantindo recursos para as demandas das unidades da federação, mas sim, de parceria. Deve-se entender parceria

como a possibilidade de se estabelecerem políticas públicas coordenadas e complementares entre si, onde haja a repartição não apenas de recursos, mas também de competências.

Por outro lado, num mundo globalizado, o papel do Estado é o de facilitar que a economia nacional se torne competitiva internacionalmente, ou melhor, deve-se capacitar os agentes econômicos a competir em nível mundial (BRESSER PEREIRA: 1998b).

Ressalte-se que a regulação e intervenção continuam indispensáveis em áreas como educação, saúde, cultura, desenvolvimento tecnológico e nos investimentos em infraestrutura (devendo, nesse último caso, ser considerada a capacidade de alavancagem de investimentos privados).

Assim, por mais surpreendente que seja enfatizar o papel econômico dos Estados na era da desregulamentação, é exatamente por causa da interdependência e abertura da economia internacional que os Estados devem empenhar-se em promover o desenvolvimento de estratégias em nome de seu empresariado...Na nova economia global, se quiserem aumentar a riqueza e o poder, os Estados têm que entrar na arena da concorrência internacional, direcionando suas políticas para o aumento da competitividade coletiva das empresas sob sua jurisdição, bem como da qualidade dos fatores de produção em seus territórios. (CASTELLS, 1998: 108)

Há, portanto, como dissertam HIRST E THOMPSON (1998), possibilidades para a ampliação, em cinco níveis distintos, da governabilidade econômica na economia internacional aberta¹⁰. Esses cinco níveis, relativamente interdependentes, são: 1) governabilidade, por meio de acordos entre os maiores Estados-nação, objetivando controle de taxas de câmbio, políticas fiscais, monetárias e limitação das transações especulativas; 2)

¹⁰Deve-se esclarecer que os autores consideram que definir a atual fase da economia mundial como globalização é um exagero, entre outros motivos, pelo fato das empresas com operações internacionais permanecerem fortemente nacionalmente enraizadas”, devendo ser consideradas multinacionais e não transnacionais. Daí o uso do termo “economia internacional aberta”.

governabilidade por meio de criação de agências de regulação internacional; 3) governabilidade via constituição de blocos econômicos; 4) governabilidade, em nível nacional, por meio de políticas de cooperação e competição entre empresas e interesses sociais mais gerais e 5) governabilidade por meio de políticas de nível regional da provisão de serviços coletivos para distritos industriais.

Os autores salientam que, a partir da definição desses níveis de governabilidade, as economias nacionais e regionais continuam bastante significativas, uma vez que fortes mecanismos de governabilidade nos níveis 4 e 5 podem compensar dificuldades oriundas do cenário internacional.

Toma-se, nesse contexto, o exemplo alemão, apontado por DOREMUS et al. (1998;78):

Germany's policy environment is essentially liberal, similar to the United States in its attention to national treatment. At the same time, the direct investment environment in practice is also shaped by the policies of the Länder states as well as of the European Union (EU). Some policies, such as *E U domestic content and/or voluntary export rules, can constrain inward FDI. Other practices, such as Länder¹¹ investment incentives, can actually encourage inward FDI - although perhaps with market-distorting effects.*

Logo, o ponto de partida para o presente trabalho é, exatamente, as bases da governabilidade nos níveis nacional e regional, frente à internacionalização da economia. Faz-se mister enfatizar que, segundo HIRST E THOMPSON (1998), caso o Estado Nacional não se mostre contrário as iniciativas em nível regional, dos cinco níveis apresentados, este é o capaz de produzir mudanças mais rápidas, possibilitando que economias locais enfrentem as

¹¹ Os Länder são as esferas subnacionais do federalismo alemão correspondentes aos estados membros no Brasil e os *FDI* (*foreign direct investment*) são os chamados investimentos diretos estrangeiros.

adversidades do crescimento da abertura internacional e, ao mesmo tempo, aproveitem as oportunidades daí oriundas.

Verifica-se, desse modo, que o atual quadro econômico mundial abre novos caminhos para o estabelecimento de políticas regionais. Entre suas implicações estão: a diminuição de barreiras para os deslocamentos do capital além de fronteiras geopolíticas; a distribuição da produção de um bem industrial em vários processos e etapas distintas, localizadas em países diferentes; e a intensificação de relações entre economias regionais e nacionais (MAIA GOMES, 1996).

1.2.1 – Gestão Pública e Planejamento: as bases para um governo eficiente

De acordo com o exposto no item anterior, evidencia-se a existência de um importante papel a ser assumido pelo Estado, seja na esfera nacional, subnacional ou supranacional. É preciso, portanto, definir quais as bases para que a gestão pública se processe de forma eficiente.

As discussões recentes sobre reforma do Estado, entre as quais enquadram-se os trabalhos de BRESSER PEREIRA (1998), PRZEWORSKI (1998), KETTL (1998), GLADE (1998), DINIZ (1997) e MATUS (1996), ressaltam, entre outros aspectos, a relevância de se pensar os conceitos de *accountability*, governabilidade e *governance* (governança).

Para PRZEWORSKI (1998), KETTL (1998) e GLADE (1998), o termo *accountability* diz respeito aos mecanismos de responsabilização, controle e supervisão, ou seja, à provisão de meios para que os eleitores saibam a quem atribuir a responsabilidade pelo desempenho do governo. Mais especificamente, propõe-se que os políticos utilizem a informação privada que a população tem sobre o funcionamento da burocracia para monitorar

os burocratas, e que os cidadãos sejam capazes de saber quem é responsável pelo que, aplicando sanções e definindo pela continuidade ou não dos governos por ocasião das eleições. A *accountability* funcionará, portanto, como um meio de fazer com que os políticos, movidos por interesses particulares (permanência no cargo), promovam o bem comum.

Ainda no que concerne a maior *accountability*, é interessante destacar que, como afirma PRZEWORSKI (1998: 57), “os argumentos em favor da descentralização baseiam-se tipicamente na observação de que a provisão local de serviços públicos favorece a responsabilização do governo, porque o aproxima da população que ele serve”.

A governabilidade, segundo DINIZ (1997), refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade, entre as quais enquadram-se o regime político, a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, o sistema de intermediação de interesses, entre outras. Verifica-se, pois, que a maior ou menor governabilidade dependerá, em última análise, do marco institucional, ou seja, do conjunto de regras e instituições que restringem o comportamento dos atores.

Na visão de MATUS (1996:51), a “governabilidade de um sistema expressa o poder que um determinado ator tem para realizar o seu projeto”, desse modo, a maior ou menor governabilidade dependerá do número de variáveis decisivas que determinado ator social for capaz de controlar ou não. O governante é visto, nesse esquema, como um ator social cujo objetivo maior é a aprovação do seu projeto de governo, ou seja, das suas propostas de ação, mas, para que esse objetivo seja alcançado, é necessário que se tenha níveis elevados de governabilidade, ou melhor, grandes possibilidades de ação.

Por outro lado, o conceito de *governance*, parafraseando DINIZ (1997: 196), relaciona-se a capacidade governativa num sentido mais abrangente, isto é, envolve a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução de metas

coletivas. Refere-se, pois, “ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses”.

Desse modo, muitas vezes, para se conseguir uma maior governabilidade e governança, é necessário que o governante estabeleça coalizões com os demais atores sociais, como membros dos poderes judiciário e legislativo, de outras esferas de governo e membros da sociedade civil. É salutar que o Estado se torne mais flexível, via descentralização de funções, transferência de responsabilidades e maior abertura, possibilitando uma maior participação dos atores sociais.

O BANCO MUNDIAL (1997: 3), por sua vez, recomenda uma estratégia dicotômica para que o Estado se transforme num parceiro mais confiável e eficiente no desenvolvimento de um país. Os dois elementos de tal estratégia seriam: a) o ajuste da função do Estado à sua capacidade e b) o aumento dessa capacidade através do revigoramento das instituições públicas (elaboração de normas e controles eficazes, combate às ações arbitrárias e à corrupção). Entenda-se a capacidade do Estado enquanto “capacidade de realizar e promover ações coletivas de maneira eficiente”. Dessa forma, faz-se mister uma avaliação criteriosa de como e onde o Estado deve intervir, de modo a se conciliar os recursos disponíveis com a sua capacidade de ação.

Assim sendo, como esclarece MATUS (1996: 39-40), alcançar a qualidade adequada de gestão de governo é uma tarefa árdua e requer, como condição prévia, métodos potentes de planejamento. Por outro lado, é de fundamental importância dispor de métodos de avaliação eficientes, de modo que se possa corrigir eventuais desvios de função e/ou atuação. A esse respeito, o autor, ao tratar da baixa capacidade pessoal e institucional das lideranças políticas latino-americanas, destaca que:

Uma questão central, que revela as raízes e a renitente constância da baixa capacidade pessoal e institucional de governo, é o desprezo e a incompreensão acerca do planejamento e das ciências e técnicas de governo. Para os dirigentes políticos da geração que está despedindo-se, a política é uma arte pura, a única arte ingênita no mundo que não requer a contribuição das ciências e das técnicas, entre elas o planejamento[...]As ciências e as técnicas de governo não existem, e o planejamento é coisa supérflua.

Logo, para se traçar as bases de uma gestão pública eficiente é necessário definir, *a priori*, o que é o planejamento e o porquê de sua importância. MATUS esclarece que “planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente com método, explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos” (HUERTAS, 1996: 12), portanto, o planejamento é visto como uma ferramenta para se pensar e criar o futuro, de modo a não se guiar apenas pela improvisação contínua.

Torna-se, evidente, desse modo, que o planejamento é, para MATUS, o principal componente da capacidade de governo, entendida como a capacidade de direção, de administração e controle.

Com base nas quatro categorias apresentadas – *accountability*, governabilidade e *governance* – fica claro que, modernamente, pensar a gestão pública não envolve apenas questões técnicas, mas também aspectos políticos. Nesse sentido, o plano, projeto de governo permanece sendo um elemento necessário, porém não suficiente para que se tenha um bom governo, ou se alcance sucesso na realização de determinada ação governamental. BRINKERHOFF (1996: 1396) sustenta, com propriedade, tal interação entre técnica e política na implementação de políticas públicas, em suas palavras:

The policy implementation process is at least as political as technical, and is complex and highly interactive. Besides technical analysis, it calls for consensus-building, participation of key stakeholders, conflict resolution, compromise, contingency planning, and adaptation.

Em síntese, a gestão pública eficiente requer, além da existência de um corpo técnico capaz de formular e implementar políticas (definidas estrategicamente num plano de governo), o controle democrático das instituições (compreensão do “jogo político”), de forma que suas propostas sejam exeqüíveis.

Aproximando-se dessas considerações, MATUS (1996) esquematiza três razões que podem levar a ineficiência de um governo:

- a) caminhar na direção errada, tendo vista uma má escolha de projeto, ou incorreções no mesmo. A falha, nesse caso, decorre da ausência de uma grande estratégia ou pela falta de um sistema de avaliação de governo eficiente;
- b) o processamento inábil do projeto escolhido, sem dar a devida atenção aos aspectos políticos e técnicos;
- c) gerenciamento por problemas e operações deficientes, resultando numa baixa capacidade de execução das decisões.

Por fim, num mundo globalizado, onde é grande a incerteza, torna-se fundamental desenvolver a noção do planejamento estratégico no setor público. Nesse estilo de planejamento, verifica-se, *a priori*, quais os elementos do contexto influenciam a política adotada e estabelece-se políticas alternativas para cenários distintos, de modo a se estar preparado para enfrentar transformações súbitas, como crises internacionais, mudanças nas regras, alterações na taxa de juros, entre outras.

1.2.2 – Gestão de políticas regionais num contexto de internacionalização

LASTRES (1997), ao analisar o papel dos governos nacionais na promoção do desenvolvimento industrial, aponta que, nos países da OCDE, há uma tendência de crescimento das políticas industriais regionais ao longo da década de 80. Tais políticas objetivam impulsionar e facilitar a conversão industrial e a diversificação de recursos locais de capital e trabalho. No caso das experiências europeias, tem-se dando especial ênfase à criação de um ambiente propício às inovações tecnológicas e à sua difusão, bem como ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas e de infra-estruturas de apoio aos empreendedores¹².

O caráter regional das atuais políticas de desenvolvimento é enfatizado por ERBER e CASSIOLATO (1997) e COUTINHO (1997) ao esclarecerem que políticas de competitividade recentes, realizadas no âmbito dos países industrializados, baseiam-se no tripé: descentralização de políticas; cooperação entre os diversos agentes e mobilização coordenada das diversas instâncias responsáveis.

Para OHMAE (1993: 78), *“the nation state has become an unnatural, even dysfunctional, unit for organizing human activity and managing economic endeavor in a borderless world”*. A partir desse pressuposto, o autor introduz a noção de *region state*, definidas como zonas econômicas naturais, que podem ou não ser coincidentes com os limites geográficos de determinada nação, mas a sua característica é a presença de ingredientes-chaves para uma integração bem sucedida na economia mundial. Algumas vezes, tais regiões

¹² BONELLI e BRITO (1997) apresentam um estudo das políticas industriais europeias, onde detalham os instrumentos utilizados, como a criação de agências de desenvolvimento regional e dos fundos estruturais.

são constituídas por uma parte de determinado Estado¹³ e, outras, ultrapassam os limites das fronteiras nacionais.

Deve-se destacar que, quando uma *region state* prospera, sua prosperidade gera benefícios (*spills over*) para as regiões adjacentes que fazem parte da mesma confederação política, ou seja, que compõem o mesmo Estado-nação. Logo, essas regiões vitoriosas não devem ser vistas como inimigas do governo central e sim como um canal de penetração do país como um todo nos mercados internacionais, nas palavras de OHMAE (1993: 85):

Political leader, however, reluctantly, must adjust to the reality of economic regional entities if they are to nurture real economic flows. Resistent governments will be left to reign over traditional political territories as all meaningful participation in the global economy migrates beyond their well-preserved frontiers.

No mesmo sentido, PACHECO (1997) afirma que, na economia global, a competitividade internacional de um país torna-se, em grande escala, dependente da qualidade sistêmica de suas localidades em termos de atração de investimentos diretos estrangeiros, que são aqueles relacionados à produção e à instalação de novas unidades fabris. Como conclui BENKO (1996), os Estados Nacionais só “ganharão” na competição econômica internacional se for possível suscitar “regiões que ganham”.

Sob essa ótica, HIRST e THOMPSON (1998: 230-31) reconhecem a relevância de economias regionais e a contribuição de formas públicas e privadas de governabilidade econômica local para o seu êxito. Os autores esclarecem que:

¹³ Este seria o caso de se estudar os estados da Federação Brasileira como possíveis *regions states*; bem como o papel a ser assumido pelo Governo Central.

O nível regional de governabilidade é capaz de um bom negócio de desenvolvimento e, para a sociedade nacional mais ampla, essa experiência no nível local é menos arriscada do que os ambiciosos investimentos centralizados, apadrinhados pelo Estado, em umas poucas tecnologias fundamentais ou grandes iniciativas de reforma institucional nacional.

A maior razão para a reemergência de economias regionais, no momento em que ocorre uma internacionalização dos empreendimentos e mercados, é a mudança de estrutura da indústria, sobretudo a crescente importância de uma produção mais diversificada e flexível e, conseqüentemente, a sobrevivência contínua e o crescimento de pequenas e médias empresas¹⁴.

É, exatamente, dentro desse contexto, que torna-se urgente as esferas subnacionais, sob a coordenação de uma política de integração nacional, estabelecerem políticas de desenvolvimento regional voltadas para a inserção internacional. As transformações no cenário mundial exigirão, segundo AFFONSO E BARROS SILVA (1995: 6), “uma reespecialização produtiva e rearticulação das economias regionais com o resto do mundo”.

A implementação de uma política regional deve possibilitar, como bem esclarecem BRITO E BONELLI (1997: 166), “a simultaneidade da integração econômica com as de caráter espacial e social, além de aplicar estratégias diferenciadas a ponto de levar em conta os problemas dos distintos espaços regionais”. Conseqüentemente, as políticas regionais desenvolvidas no âmbito dos entes da federação tendem a ser mais eficazes do que as de caráter central.

A atuação do poderes públicos subnacionais diante do atual contexto internacional, como adverte LASMAR (1996: 161), “pressupõe, ao mesmo tempo, capacidade

¹⁴ Essa perspectiva de desenvolvimento de economias regionais aparece em HIRST e THOMPSON (1998: 231).

local de leitura do contexto global dos processos de reestruturação industrial, esforço de adequação ou inserção no ‘conjunto de orientações nacionais’ e, finalmente, a reforma dos sistemas e instrumentos de promoção industrial”. Embora a análise de LASMAR esteja focada na questão industrial, é perfeitamente possível ampliá-la para o desenvolvimento regional de modo geral, englobando os diversos setores econômicos, bem como as dimensões social e ambiental.

Por outro lado, as instâncias subnacionais de governo devem estar cientes, como enfatiza HADDAD (1996), de que o desenvolvimento regional precisa englobar duas categorias: a endogenia e a sustentabilidade do desenvolvimento. A endogenia diz respeito aqueles fatores que podem ser criados, gerados dentro da própria região, como qualidade de vida, informações, pesquisa e desenvolvimento, entre outros. Já a sustentabilidade do desenvolvimento refere-se ao uso racional do atual estoque de recursos naturais, tendo em vista a preocupação com as gerações vindouras .

Acrescente-se a essas duas categorias, o fato de que, como bem advoga HADDAD em recente trabalho intitulado “A questão da endogenia no processo de desenvolvimento regional”(p.5):

o processo de desenvolvimento de um Estado ou Município, que pressupõe o seu crescimento econômico, dependerá, fundamentalmente, da sua capacidade de organização social que se associa ao aumento da autonomia local para a tomada de decisões, ao aumento da capacidade para reter e reinvestir o excedente econômico gerado pelo processo de crescimento, a um crescente processo de inclusão social, a um processo permanente de conservação e preservação do ecossistema regional.

O sucesso de uma estratégia de internacionalização, enquanto política regional, vincula-se, pois, à capacidade de criação e coordenação do Estado na promoção da

competitividade. De acordo com COUTINHO (1997: 125), trata-se de “induzir os agentes privados, empresários e trabalhadores, a adotar comportamentos inovadores e cooperativos, essenciais ao fortalecimento da competitividade”. ARAÚJO JR. (1996) esclarece que a competitividade de uma economia está diretamente relacionada aos investimentos realizados em capital humano e a uma estreita relação entre as estratégias adotadas pelos agentes privados e a conduta do governo, ou melhor, à interação entre o setor público e o setor privado.

Pode-se inserir, nesta concepção, a idéia de formulação e implementação das chamadas políticas de *clustering*. Em VEIGA (1999: 7), encontra-se uma das definições mais aceitas de *cluster*:

“*cluster*” é uma concentração geograficamente delimitada de negócios independentes que se comunicam, dialogam e transacionam para partilhar coletivamente tanto oportunidades como ameaças, gerando novos conhecimentos, concorrência inovadora, chances de cooperação, adequada infra-estrutura, além de freqüentemente também atraírem os correspondentes serviços especializados e outros negócios correlacionados.

BARROS (1999) esclarece, por sua vez, que as políticas de *clustering*, cujo objetivo principal é promover a eficiência dos *clusters* para torná-los mais competitivos, buscam: 1) viabilizar os investimentos em infra-estrutura econômica que possam ser úteis ao desenvolvimento da competitividade do *cluster* e que sejam eficientes na alocação de recursos, sejam públicos ou privados; 2) propiciar investimentos em recursos humanos e tecnologia, fomentando os processos produtivos; 3) atrair novos empreendedores, aumentando a integração das cadeias produtivas; 4) facilitar a prestação de serviços dos agentes financeiros (promover o acesso ao crédito); 5) criar mecanismos que facilitem o fluxo de informações dentro do *cluster*.

Note-se, como bem enfatiza o autor, que essas ações visam, basicamente, à superação das falhas dos mercados na alocação dos recursos ou acelerar sua ação para se atingirem níveis de eficiência de forma mais rápida. A idéia de planejamento público embutida em tais ações pressupõe a identificação, junto aos diversos atores dos principais *clusters*, dos obstáculos ao desenvolvimento de sua competitividade e a definição de uma estratégia e plano de ação que possibilitem a superação desses obstáculos, por meio de uma participação conjunta de atores públicos e privados.

O desenvolvimento de *clusters* bem integrados, com uma boa infra-estrutura física, disponibilidade de recursos humanos e ambiente institucional é visto, portanto, como uma forma de definir a competitividade de uma região, pois estes são os principais determinantes da eficiência na produção de uma determinada economia no atual contexto internacional.

The reasons for clustering grow directly out of the determinants of national advantage and are a manifestation of their systemic character. One competitive industry helps to create another in a mutually reinforcing process. Such an industry is often the most sophisticated buyer of the products and services it depends on. Its presence in a nation becomes important to developing competitive advantage in supplier industries.
(PORTER, 1998: 149)

Coadunando com essa opinião, ERBER e CASSIOLATO (1997) destacam, como forma de fomento competitividade, a oferta de externalidades e oportunidades de cooperação, baseadas em: a) desenvolvimento de infra-estruturas e serviços; b) investimentos imateriais em educação, treinamento e P&D; c) articulação de nexos cooperativos entre os agentes mediante programas, projetos mobilizadores e incentivos; e d) promoção de parcerias entre o sistema financeiro e as empresas inovadoras.

Na mesma direção caminham os estudos de LASTRES (1997), nos quais enfatiza-se a importância, sobretudo nos países de grandes dimensões territoriais, dos novos espaços para a definição e implementação de políticas subnacionais vinculadas às propostas de como mobilizar as capacitações e potencialidades identificadas no nível de diferentes sistemas locais de inovação. A autora salienta, ainda, que tais políticas devem estar apoiadas em fundos e articuladas às orientações definidas nas esferas nacional e supranacional.

Para PACHECO (1997: 36-37), o encolhimento virtual do globo, ao promover a concorrência interlocal, força cada localidade a sair de seu isolamento geopolítico e investir em sua infra-estrutura e superestruturas para transformar-se num duto dos fluxos internacionais de fatores. Nas palavras do autor, “na Era da Globalização, a estratégia de desenvolvimento econômico por excelência se torna o aprimoramento das instituições humanas e o provimento de infra-estruturas que garantam desenvolvimento humano e qualidade de vida”.

A esse respeito, MONTEIRO DA COSTA (1997: 987) advoga haver uma forte correlação positiva entre inversões em infra-estrutura econômica (IEE) e o processo de desenvolvimento regional, uma vez que esse tipo de investimento amplia a acessibilidade a novos mercados e fomenta a atividade privada. Segundo o autor:

é evidente, no vórtice do presente período de reestruturação produtiva, que as condições necessárias e suficientes à inserção das economias regionais no interconectado e complexo espaço global de fluxos, sistemas e redes, não se materializarão de forma automática ou espontânea, mas, fundamentalmente, em decorrência do porte do desenvolvimento já alcançado por uma região e pelo papel catalisador que a IEE pode desempenhar.

O investimento em infra-estrutura, segundo análise de RIGOLON e PICCININI (1997), propicia o crescimento econômico porque aumenta o retorno dos insumos privados (capital e trabalho) e incentiva o investimento e o emprego. Desse modo, o aumento da oferta e da qualidade de energia, transportes, telecomunicações e saneamento básico eleva o produto final, gerando aumento da produtividade dos fatores privados e reduzindo o custo unitário de insumo. Conseqüentemente, obtém-se, através da maior produtividade, uma elevação da remuneração dos fatores, o que induz ao investimento e ao emprego.

Em consonância com tal assertiva, FISCHER (1998), ao aconselhar a promoção em nível nacional de políticas que contribuam para o fomento da integração regional e mundial, esclarece que, entre as políticas mais promissoras, estão o soerguimento da infra-estrutura em nível regional e nacional e a formação de capital humano. Esse último fator é facilmente explicável, de acordo com MAIA GOMES (1996: 208), concepções tradicionais de desenvolvimento menosprezaram os investimentos em recursos humanos enquanto política de desenvolvimento regional, entretanto tal concepção não mais se sustenta, “num mundo atual onde o conhecimento é o protagonista da globalização, de forma que a mão-de-obra tende a se tornar o mais valioso ativo econômico dos países e das regiões e, portanto, um fator estratégico para eliminar disparidades espaciais de renda”.

Ainda no que se refere à questão anterior, BOISIER (1997:91) é enfático: “*En la actualidad, y cada dia ello será más cierto, la ventaja comparativa más poderosa que puede tener una región es la capacidad, habilidad y competencia técnica de sus habitantes*”. O autor esclarece ainda que um país ou região, onde os índices de analfabetismo são elevados, carece de viabilidade produtiva. Destaca-se que BOISIER adota o conceito de analfabetismo como um amplo arco de saberes que inclui o *know-how* da reprodução sócio-econômica e a linguagem que a acompanha.

Merece destaque, ainda, a nova abordagem da CEPAL acerca da competitividade. Tal abordagem se centra na integração sistêmica de três eixos: progresso técnico, geração de empregos produtivos e investimentos em recursos humanos.

Assim, como esclarece MACEDO (1999), os processos de transformação produtiva com equidade devem objetivar níveis crescentes de produtividade e uma maior geração de empregos produtivos, estando, para tanto, centrados na incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico. Torna-se fundamental, para isso, a existência de uma infraestrutura tecnológica adequada e a modernização de serviços básicos de apoio à produção, como os de transporte, dos portos, de comunicações, educacionais, de saúde, entre outros.

Quanto ao segundo eixo, a geração de empregos produtivos, este representa o mecanismo por meio do qual a população contribui para o desenvolvimento, mediante uma melhor distribuição de renda, um padrão de consumo mais elevado e um maior e melhor acesso aos serviços de educação, saúde e previdência. Desse modo, obtém-se uma ampliação do mercado interno, o que possibilita economias de escala e de escopo, e uma maior coesão social.

O terceiro e último eixo do enfoque cepalino diz respeito aos investimentos em recursos humanos, centra-se, portanto, na educação e no conhecimento, não apenas como serviços sociais básicos, mas sobretudo como alavancas do progresso técnico, uma vez que se consegue conciliar eficiência com equidade, “torna-se imperativo melhorar a educação e assegurar a todos os estratos sociais um acesso similar a esses serviços” (MACEDO, 1999: 66).

Em MACEDO (1999), encontra-se, ainda, a versão do conceito de competitividade sistêmica do Instituto Alemão de Desenvolvimento, enquanto base para formulação de políticas públicas de desenvolvimento. Dentro dessa proposta, a

competitividade sistêmica é vista como resultante da interação complexa e dinâmica de quatro níveis econômicos e sociais: a) o nível micro, referente às empresas, cujo objetivo é conciliar eficiência, qualidade, flexibilidade e rapidez de reação; b) o nível meso, do Estado e dos atores sociais os quais desenvolvem políticas de apoio visando à consolidação de um entorno que incentive e multiplique os esforços inovadores das empresas (incluem-se as políticas regional, de infra-estrutura física, tecnológica, educacional, entre outras); c) o nível macro, diz respeito à estabilidade monetária, as políticas fiscal, monetária, comercial e de regulação da concorrência e d) o nível meta, que engloba os fatores socioculturais, os padrões básicos de organização política, jurídica e econômica, além da capacidade dos atores sociais para a coesão social e interação estratégica, ou seja, a existência do chamado capital social.

Saliente-se que, para o Instituto Alemão de Desenvolvimento, “a competitividade sistêmica sem integração social é um projeto sem perspectivas. O desenvolvimento da competitividade sistêmica, portanto, é um projeto de transformação social que vai mais além da simples correção dos contextos macro e microeconômicos” (ESSER et ali (1996) citado por MACEDO, 1999: 68).

Analisando a experiência ibérica de regionalismo competitivo, CUADRADO-ROURA (1998) salienta que o conceito de competitividade não se restringe mais às empresas, estando presente, também na luta das regiões pela atração e desenvolvimento de novas atividades produtivas. Entre as condições presentes nas regiões mais competitivas, o autor destaca: 1) a presença de vantagens ligadas à localização (clima, proximidade de áreas de crescimento veloz, vantagens naturais) e fomentadas por uma infra-estrutura de transporte e redes de comunicação; 2) o sistema urbano (cidades bem equipadas); 3) disponibilidade de recursos humanos qualificados e bons níveis educacionais; 4) acessibilidade da região (acesso ao mercado, aos agentes políticos, às inovações e aos aprimoramentos tecnológicos, entre

outros); 5) disponibilidade de serviços avançados de apoio ao produtor (serviços financeiros, de P&D, planejamento estratégico, consultoria tecnológica e outros); 6) existência de estrutura organizacional e estratégias de suporte, bem como certa autonomia; e 7) predominância de um clima social cooperativo e pacífico.

Por outro lado, às características das regiões competitivas levantadas por CUADRADO-ROURA (1998), vincula-se o conceito de entorno inovador. De acordo com MACEDO (1999: 68), tal conceito “vem sendo considerado o equivalente dinâmico e socialmente ampliado do conceito de distrito industrial, desenvolvido durante os anos 1970 no marco da teoria do crescimento regional endógeno”. É importante destacar que tanto o enfoque do distrito industrial como o enfoque do entorno inovador partem do pressuposto de que o desenvolvimento se produz em áreas geográficas concretas, tendo em vista uma série de relações e interações sinérgicas ali estabelecidas, ressaltando os fatores do lado da oferta como justificativa para o êxito dos empreendimentos locais. Entretanto, a teoria do entorno inovador, ao invés de centrar-se nos fatores de eficiência das economias locais, nas formas em que as estruturas e instituições encontram-se organizadas, foca sua atenção nos processos de inovação e de transformação dessas economias.

O conceito de entorno inovador sustenta que este é um microcosmo em que interagem elementos econômicos e sociais (condições de educação, saúde, coesão social, etc) que implicam economias externas, de distrito ou de localização e podem, portanto, ser considerados fontes sinérgicas de criação de desenvolvimento econômico (MACEDO, 1999: 70).

Dai, justifica-se, como forma de inserção internacional das regiões, a criação de sistemas produtivos locais, com moderna infra-estrutura, a ênfase na presença de mão-de-obra qualificada na região, o desenvolvimento de uma moderna rede de infra-estrutura de transporte, comunicação e saneamento, garantindo um elevado nível de vida para a população.

Elabora-se uma estratégia de promoção econômica que, associada à modernização das atividades produtivas, torna a economia mais competitiva internacionalmente.

Quanto a tornar os setores tradicionais competitivos interna e externamente, os governos, especialmente as esferas subnacionais, devem, em conjunto com a iniciativa privada e instituições de ensino e pesquisa, promover a reestruturação produtiva exigida pelo novo paradigma. Contudo, existirão atividades cuja competição não será possível, nesse caso, a solução será buscar novas “vocações” para reativar a economia das suas regiões.

HADDAD (1993: 265), por sua vez, destaca a importância da diversificação da estrutura produtiva regional como base para o desenvolvimento de uma região, visto que:

as regiões cujas economias apresentam maior grau de diversificação em sua estrutura produtiva têm também maior poder de resistência a choques exógenos de caráter recessivo. Uma economia cuja base produtiva é constituída, predominantemente de um único bem, ficará muito desprotegida em relação a choques adversos no preço de um bem nos mercados extra-regionais ou em relação a uma queda secular no seu consumo.

Por outro lado, segundo HADDAD (1993), tão importante quanto promover essa diversificação da estrutura produtiva, é considerar as características do mercado interno, o qual é definido por três variáveis: o tamanho da população, o nível de produtividade global e o perfil de renda regional (a má distribuição de renda não constitui uma estrutura de consumo capaz de estimular o aparecimento de atividades locais e transfere para outras regiões os efeitos induzidos pela nova atividade econômica via importação de bens de consumo). Retoma-se, aqui, o conceito de endogenia, como a capacidade da região articular as novas atividades com sua estrutura tradicional, proporcionando distribuição de renda e reinversão contínua, de modo a se ter um desenvolvimento sustentável e não somente um crescimento instável e pouco duradouro.

Conclui-se, dessa maneira, que uma política pública de atração de novos investimentos, enquanto forma de inserção competitiva, deve-se basear numa estratégia completa que envolva planejamento, reforma do aparelho estatal, descentralização, criação de vantagens comparativas dinâmicas (investimentos em capital humano, qualidade de vida, entre outras) e envolvimento dos diversos agentes econômicos, através do estímulo à inovação e à modernização, e não, meramente em incentivos fiscais, os quais podem abalar o relacionamento entre as demais regiões¹⁵ e gerar prejuízos ao setor público. Sobre essa questão, VARSANO (1997: 11) é enfático:

É, certamente, aceitável, em face da dinâmica do desenvolvimento, que se incluam entre os objetivos da política industrial a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional e que se utilizem recursos públicos com essa finalidade. Tais objetivos, no entanto, são necessariamente nacionais e, por isso, devem ser perseguidos sob a coordenação do governo central. Quando, por meio da guerra fiscal, estados tentam assumir esse encargo, o resultado tende a ser desastroso.

Os processos de globalização (ainda que não seja realmente global) e regionalização, indubitavelmente, abrem novas possibilidades para realização de políticas de desenvolvimento por esferas subnacionais de governo, entretanto, é preciso ter em mente que as políticas macroeconômicas centrais, bem como crises internacionais, influenciam diretamente as condições para o desenvolvimento regional, ou melhor, quando há estabilização de preços e abertura econômica, por exemplo, torna-se mais fácil a atração de novos investimentos. Nessa direção, advoga TOLOSA (1997: 23), ao tratar do caso brasileiro:

¹⁵ No caso das Federações, quando os estados se utilizam de incentivos fiscais como principal forma de atração de investimentos a consequência é, quase sempre, a chamada “guerra fiscal”, ou seja, disputa entre os diversos entes federados.

Na maioria das vezes, a condução da política macroeconômica parte do pressuposto de que seus impactos espaciais podem ser considerados insignificantes ou desprezíveis[...]Medidas recentes de política econômica, tais como: contenção dos gastos públicos, controle do endividamento, elevação das taxas de juros internas e redefinição dos encargos entre esferas do governo, são exemplos de instrumentos governamentais fundamentais para explicar eventuais alterações no padrão brasileiro de desenvolvimento espacial.

Logo, é fundamental que as políticas regionais levem em consideração possíveis alterações no cenário macroeconômico nacional e internacional, apresentando alternativas para enfrentar possíveis adversidades daí oriundas. As instâncias subnacionais não podem, portanto, isolar-se no seu contexto regional, desconsiderando variáveis extra-territoriais (como a estabilidade macroeconômica, o nível de taxa de juros, entre outras) que influenciam de maneira determinante as suas políticas regionais. HADDAD (1996: 138) é veemente ao afirmar que “é evidente que não se pode subestimar ou menosprezar os efeitos perversos dos desequilíbrios macroeconômicos pois, quando há uma crise fiscal e financeira que imobiliza o Estado, toda a economia tende a se imobilizar”, desse pressuposto, o autor conclui que:

toda sociedade necessita afinar seus instrumentos de detecção das tendências que atuam moldando o presente tumultuado e trabalhar, também, de forma sistemática com cenários alternativos em ambientes externos cambiantes que deem aos executores de políticas em andamento as referências estáveis que socorram, contra a instabilidade da conjuntura, aqueles que por dever articulam as ações do Estado, que se deseja racional, no curto, no médio e no longo prazo.

Por fim, faz-se mister esclarecer que a emergência de um papel ativo para as esferas subnacionais no que se refere à elaboração e execução de políticas de inserção competitiva e desenvolvimento regional não significa que o Governo Central deve retirar de

sua agenda essa questão, sobretudo num país de grande extensão e diversidade regional como o Brasil. Trata-se, ao contrário, de fortalecer a questão no nível nacional, estabelecendo uma diretriz de coordenação nacional que leve à implementação de políticas subnacionais de forma articulada, permitindo a integração de todo o território nacional.

Capítulo 2

Os antecedentes e perspectivas do planejamento regional no Brasil

2.1 – Histórico

A industrialização brasileira caracterizou-se por uma forte concentração em algumas cidades ou áreas metropolitanas, notadamente, na Região Sudeste do país. Entre 1950 e 1970, período da substituição de importações e de expansão econômica, o Estado de São Paulo absorveu 57% dos novos empregos industriais, passando a deter, em 1970, 58% da produção industrial e 50% do total de emprego industrial no Brasil (HADDAD, 1996). A esse dado, acrescenta-se o fato de que, no mesmo período, “somente a cidade de São Paulo e sua área metropolitana participavam com, respectivamente, 24% e 34% do emprego industrial do Brasil” (DINIZ e CROCO, 1995: 18). Assim sendo, esta concentração industrial, como aponta GUIMARÃES NETO (1995), constituiu-se na base a partir da qual ocorreram a formação e a consolidação do mercado interno do país; como consequência, as demais regiões tiveram que se articular com o Sudeste, procurando desenvolver atividades complementares às suas ou explorando aquelas atividades onde apresentavam notória vantagem comparativa.

Por outro lado, conforme constatação de DINIZ e LEMOS (1989), a presença marcante do Estado desde 1930 constituiu-se na base de sustentação do capitalismo brasileiro, ou seja, do próprio processo de industrialização nacional. “O papel do Estado brasileiro foi de fundamental importância através da oferta de infra-estrutura, de incentivos fiscais e financeiros e, além disso, da articulação dos capitais envolvidos”¹⁶. Nesse sentido, cabe

¹⁶ GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Dinâmica recente das economias regionais brasileiras*. 1995. p.13.

ressaltar que essa intervenção decisiva do Estado no que se refere à distribuição espacial das indústrias, ou seja, no âmbito do problema regional, dependeu de uma elevada centralização de recursos na esfera federal.

Na verdade, a questão regional tem, no período pós 30, ainda no primeiro Governo Vargas, “uma ampliação de sua discussão, da sua sustentação política e de seu tratamento a nível de política econômica...E a temática adquire um corpo de maior reflexão, de teorização, de ação de política econômica principalmente pós 1960, que é a segunda fase da integração do mercado nacional.” (CANO, 1994: 313). A partir daí, as políticas de desenvolvimento regional passam a fazer parte, oficialmente, da agenda do Estado

No final dos anos 50 e em meados dos anos 60, o Estado é chamado a atuar decisivamente objetivando não mais a mera industrialização do país, mas sim a desconcentração econômica. O quadro de profundas desigualdades regionais, decorrente da constituição da indústria no país, mobilizou intensamente os atores políticos das áreas periféricas (especialmente as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) que acabaram por estruturar um conjunto de instituições e instrumentos fiscais e financeiros junto ao Poder Central, visando à elaboração e à implementação de políticas compensatórias para as áreas menos desenvolvidas (HADDAD, 1996).

Evidencia-se, nesse contexto, o argumento de MAIA GOMES (1993:55) segundo o qual “na verdade, a decisão de fazer política regional implica que, sob uma perspectiva particular, e em determinadas circunstâncias, os governos podem estar melhor equipados do que os mercados para tomar decisões de investimentos”.

De acordo com documentos internos da extinta Secretaria Especial de Políticas Regionais, as primeiras intervenções do Governo Federal na área de planejamento regional estavam ligadas diretamente ao combate às secas no Nordeste e à produção da borracha na

Amazônia. Até aí, não havia a preocupação com as desigualdades regionais, que viria a ganhar força no final da década de 50 e na década de 60.

Destaca-se, nesse período, a instituição do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), chefiado por Celso Furtado. Em documento apresentado pelo Grupo, Furtado defendia a idéia de realizar uma substituição de importações em escala regional, ou melhor, as indústrias deveriam explorar os recursos locais e se esperava criar uma classe empresarial da região (ARAÚJO, 1998).

Em 1959, inicia-se a criação de órgãos de fomento, planejamento e coordenação regional, com a fundação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), cujas origens residem no GTDN, embora, na prática a proposta inicial tenha se alterado, como destaca ARAÚJO (1998: 3):

O GTDN propôs uma coisa, mas aconteceu outra...O art. 34 do Primeiro Plano Diretor da SUDENE, que definia o sistema de incentivos, dizia que agentes de todo o Brasil podiam optar por não pagar 50% do imposto de renda devido e colocar esses recursos à disposição para serem investidos no Nordeste. Paralelamente, investidores forneceriam projetos para a SUDENE, e esses projetos captariam os recursos dos optantes...Este caminho não deu certo. No Segundo Plano Diretor, as duas premissas foram desmontadas: o optante podia ser o próprio investidor, nacional ou não...Inicia-se de fato o processo de integração produtiva do grande capital industrial, inclusive multinacional.

Outrossim, como bem esclarece OLIVEIRA (1995: 84), a criação da SUDENE foi uma revolução federativa:

Criou-se uma instituição regional, plena de poderes, na qual tinham assento, voz e voto decisivos os governadores dos estados da região Nordeste (fortalecidos com a inclusão do Maranhão e de Minas Gerais), ao lado de representantes dos principais ministérios e bancos do Governo federal, incluído o Estado-Maior das Forças Armadas. Durante breve e luminoso tempo, a revolução federativa, animada pelo movimento social e político que

lhe dera origem, havia conseguido propor um novo federalismo e chegado à prática de uma política não-retaliatória entre estados nordestinos, ao mesmo tempo em que anulava o clientelismo do Governo federal em suas relações com os governos estaduais e municipais.

Mais tarde, em meados da década de 60, é instituída, nos moldes da SUDENE, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. O mesmo modelo foi adotado posteriormente, embora em proporções mais modestas, para o Sul; com a Superintendência do Desenvolvimento do Extremo Sul (SUDESUL); para o Centro-Oeste; com a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO); e para o Sudeste, com a Secretaria Especial da Região Sudeste (SERSE), órgãos hoje extintos.

Deve-se destacar que, paralelamente ao processo de montagem do aparato institucional para o planejamento do desenvolvimento regional das macrorregiões, ocorre, a partir da segunda metade da década de sessenta, a sistematização das atividades de planejamento governamental de médio e longo prazo no Brasil. De acordo com HADDAD (2000), em 1965, o Governo Federal definiu uma estratégia de planejamento que visava conciliar os objetivos de um programa de estabilização de curto prazo (o PAEG) com as metas de um plano, voltado para todo o País, com horizonta temporal de médio e longo prazo (o Plano Decenal).

Por outro lado, houve, no referido período, ainda conforme HADDAD (2000), uma avanço, por parte de alguns Governos Estaduais (notadamente Minas Gerais) no sentido de tentar reproduzir em escala subnacional o arranjo institucional do sistema de planejamento do Governo Federal.

Na década de 70, há uma mudança na orientação das políticas regionais. As superintendências, de formuladoras, passaram também a executoras das estratégias de desenvolvimento regional.

Seguindo a óptica de integração interregional, foi concebido o Programa de Integração Nacional (PIN) que, na Amazônia, voltou-se para a construção da TRANSAMAZÔNICA e a Cuiabá/Santarém e, no Nordeste, para a irrigação, e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte/Nordeste (PROTERRA). Com ambos, as superintendências regionais perderam prerrogativas e principalmente recursos, já que as fontes de financiamento dos citados programas provinham dos incentivos fiscais. Ademais, a ênfase deslocou-se da indústria para a agricultura¹⁷.

Contudo, embora as políticas executadas pelos organismos de desenvolvimento regional na década de 60 e 70 tenham sido capazes de gerar alguma desconcentração produtiva nacional, através da criação de incentivos fiscais ao capital para o Nordeste, Amazônia e Espírito Santo e de investimentos diretos de empresas de controle acionário do Governo Federal, os resultados alcançados ficaram aquém do esperado (DINIZ e CROCO, 1995: 5).

Em contrapartida, HADDAD (1996) reconhece que, se tomarmos o exemplo da região Nordeste, onde a mobilização foi mais intensa e persistente, a despeito das mazelas, desperdícios e mal uso do dinheiro público, muitas vezes, praticados no âmbito dos órgãos estatais de desenvolvimento regional, verifica-se que o número de projetos beneficiados pela SUDENE, no período de 1962 a 1989, foi superior a 2700, tendo gerado 590 mil empregos

¹⁷ **Desenvolvimento regional: perspectivas para o nordeste e o Estado do Rio Grande do Norte.** Palestra proferida pelo Senhor Ministro Ovídio de Ângelis, na abertura das atividades do *Pacto pelo Desenvolvimento do Rio Grande do Norte* e do *Fórum Empresarial do Rio Grande do Norte*. Natal, 12 de março de 1999.

diretos e investimentos de US\$ 47,1 bilhões, dos quais apenas US\$ 16,4 bilhões foram financiados pelos incentivos fiscais.

Na verdade, já na década de 70, as experiências das superintendências de desenvolvimento regional começam um processo de esvaziamento, restando, em algumas delas, os estímulos fiscais e financeiros e poucos recursos para a manutenção da máquina administrativa. Surge, então, uma desilusão com o planejamento regional realizado pelo Estado Brasileiro (VAINER, 1995 e ARAÚJO, 1995).

Entretanto, não se pode ignorar que, durante a década de 70, o Estado ainda desempenhou um importante papel no processo de desconcentração industrial, seja mediante os investimentos de suas empresas, seja mediante os incentivos fiscais remanescentes (SUFRAMA, SUDAM, SUDENE). Houve, nesse período, sobretudo em cumprimento às metas do II PND, um grande número de investimentos pelas empresas controladas pelo governo federal nos setores de aço, petróleo, fosfato, potássio, papel, petroquímica, carvão, mineração, entre outros. Toma-se como exemplo, a decisão da construção do Pólo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, viabilizada pelos investimentos públicos da Petroquisa e Norquisa¹⁸.

Os anos 70 foram marcados, ainda, pela implementação de programas centrados na criação de pólos de desenvolvimento em áreas deprimidas como o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), em 1974, e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), em 1976. O POLONORDESTE, focado em áreas úmidas selecionadas, objetivava implantar pólos rurais de desenvolvimento em bases capitalistas voltados para produzir

¹⁸ Uma análise mais detalhada desse processo de desconcentração industrial é encontrada em DINIZ (1995).

alimentos e inibir o fluxo migratório. Por outro lado, o Projeto Sertanejo, preocupado com a questão da seca, objetivava tornar as propriedades rurais em áreas selecionadas mais resistentes ao fenômeno climático.

Seguindo a proposta de desenvolvimento regional do POLONORDESTE, foram implementados, mais tarde, o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLOMAZÔNIA), em 1974, o Programa Especial de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), em 1975, o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste, em 1974, o Programa de Desenvolvimento de Grandes Dourados, o Programa de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPAN), em 1976, e o Programa da Região Geoeconômica de Brasília, em 1975.

Entretanto, tais programas direcionados às macrorregiões menos desenvolvidas não lograram êxito na alavancagem de um processo de desenvolvimento integrado e sustentável, tendo contribuído pouco para a transformação dessas regiões, “haja vista os impactos negativos, a falta de impulsos dinamizadores e, em particular, aqueles que adotavam a ótica de pólos de desenvolvimento, a ausência do “efeito transbordamento”, dada a formação de enclaves”¹⁹.

Nas décadas seguintes, esgota-se o fôlego da antiga política de desenvolvimento regional, a crise fiscal e financeira do Estado, acompanhadas por um processo de inflação crônica, acabam por fazer com que a questão do planejamento regional fosse relegada a segundo plano.

¹⁹ **Desenvolvimento regional: perspectivas para o nordeste e o Estado do Rio Grande do Norte.** Palestra proferida pelo Senhor Ministro Ovídio de Angelis, na abertura das atividades do *Pacto pelo Desenvolvimento do Rio Grande do Norte* e do *Fórum Empresarial do Rio Grande do Norte*. Natal, 12 de março de 1999.

A integração produtiva – que, no fim dos anos 50 e princípio dos anos 60, começou com a SUDENE na forma de uma redefinição da Federação, de estados para regiões, e sob um plano de investimentos financiado basicamente pelos incentivos fiscais – foi tocada para frente apenas pelo uso de incentivos fiscais; sem plano, sem regulação pública, sem redefinição federativa. As empresas trocavam a dedução do IR a que tinham direito por algumas ações em um empreendimento, quando não aplicavam diretamente no seu; a SUDENE e seus pastiches, a SUDAM e a SUFRAMA – que cuida da Zona Franca de Manaus – perderam a capacidade de coordenação e transformaram-se num balcão de projetos.(OLIVEIRA, 1995: 86)

SUZIGAN e VILLELA (1997: 61) destacam que *“the late 1980s would be characterized by persistent macroeconomic instability; antinflationary measures and stabilization plans predominated, precluding industrial policy actions almost entirely”*

A esse respeito, HADDAD (1996: 137) adverte que, num regime de inflação crônica e recessão, os problemas de estrutura são determinados pelos problemas de conjuntura, ou seja,

Pressupõe-se que os problemas de curto prazo (inflação, déficits públicos, etc.) são tão críticos e dominantes que não haveria condições para que esta sociedade se programasse para tratar das questões de médio e longo prazos (erradicação da pobreza absoluta, atenuação de desequilíbrios regionais, etc), antes de se atingir a estabilidade econômica, de se reestruturarem os grandes passivos do setor público e de se obter maior controle sobre os gastos públicos.

Obviamente, é inviável pensar em crescimento sustentável a médio e longo prazo em situações de instabilidade macroeconômica, pois há uma evidente incompatibilidade entre altas taxas de inflação e o processo de investimento. Foi exatamente isso que a experiência brasileira na década de 80 e início dos anos 90 nos mostrou ser verdade (FRISCHTAK, 1998).

Como assinala HADDAD (2000), a crise fiscal e financeira do Estado afetou por completo os sistemas de planejamento, seja o nacional, os estaduais ou setoriais, em decorrência de fatores como a redução da disponibilidade global de recursos financeiros destinados à promoção de programas e projetos; a perda da capacidade de captação de financiamentos externos, bem como de empréstimos multilaterais (nos moldes do BID e Banco Mundial); além, é claro, da predominância das decisões de curto prazo sobre decisões de médio prazo, características de um processo de planejamento.

Mas, os impactos mais significativos da crise na área de ações regionais se fizeram sentir na redução de recursos mobilizados para o financiamento ao setor privado e no cancelamento e retardamento de uma série de investimentos das empresas estatais, em decorrência, sobretudo, da interrupção dos fluxos de capitais externos para o Brasil, que eram sua principal fonte de financiamento (HADDAD, 1996).

Ocorreu, durante a década de 80, uma lenta regressão da política regional, associada a perda de eficiência e eficácia na condução do apoio aos projetos privados (GALVÃO, 1996). Vivencia-se, nesse momento, o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista.

A política regional por parte do Governo Federal converte-se crescentemente, como assinala CANO (1994), numa política predominantemente compensatória. Como bem afirma HADDAD (2000: 4), “houve um desmonte institucional dos sistemas nacionais e subnacionais de planejamento de médio e longo prazo no País, e as políticas econômicas passaram a ser dominadas pela agenda de curto prazo”.

A despeito desse quadro, a década de 80 foi marcada por um processo de desconcentração industrial, que representou uma alteração do padrão regional brasileiro. Destaca-se, pois, a aceleração do declínio da economia fluminense e o início do processo de

reversão de polarização da área metropolitana de São Paulo, decorrentes do “desenvolvimento da infra-estrutura e economias de aglomeração²⁰ em outras regiões e cidades que passaram a propiciar melhores condições locais para as novas indústrias” (DINIZ e CROCO, 1995: 5).

Essa desconcentração foi, em parte, viabilizada pelas modificações oriundas do novo paradigma tecno-econômico. O Brasil começa, portanto, a sentir os reflexos, com relativo atraso, das conseqüências impostas pela reestruturação produtiva e pelas mudanças nos fatores locais.

Por outro lado, como bem enfatizam RIGOLON e PICCININI (1997), a redução do investimento em infra-estrutura, desde a década de 80, afetou negativamente a produtividade do sistema econômico brasileiro, inibindo qualquer perspectiva de crescimento duradouro e sustentável.

A década de 80 e os primeiros anos da década de 90 caracterizam a mais longa crise econômica da história brasileira. O dinamismo da economia brasileira se reduz na primeira metade dos anos 80, em decorrência do impacto do segundo choque do petróleo (1979) e da crise financeira internacional (1982). Mas, é a partir de 1987....que a situação se agrava...A isso se sucede o choque do Plano Collor...o fracasso desse plano de estabilização marca o início de um novo ciclo de aceleração inflacionária, que somente consegue ser detido depois do lançamento do Plano Real, em meados de 1994. (MPO/Secretaria Especial de Políticas Regionais, 1997b: 23)

²⁰ Como esclarece ANITA KON (1994: 164), economias de aglomeração são “as vantagens representadas por redução nos custos de implantação e operacionalização das plantas industriais, advindas da existência no local de uma infra-estrutura de serviços públicos e privados.”

2.2 – A Federação frente ao novo cenário econômico

Após mais de uma década de reduzido crescimento econômico e taxas de inflação elevadas, a economia brasileira inicia, como constata RIGOLON e PICCININI (1997), um novo ciclo de crescimento, vinculado a uma recuperação gradual dos investimentos.

Sobretudo, na segunda metade da década de 90, as expectativas negativas que norteavam o país, começam a ser revertidas, possibilitando que políticas de médio e longo prazo adquiram importância cada vez maior. A partir daí, os governos subnacionais assumem um papel central no processo de desenvolvimento, pois, como advoga BOISIER (1996b: 133), “o desafio principal para qualquer governo territorial (seja regional, provincial ou municipal) consiste em encontrar o modo de auxiliar a sua área a inserir-se no contexto do comércio internacional, de forma moderna e competitiva e, no contexto de descentralização nacional, de forma equitativa e participativa”.

A abertura econômica e a estabilização monetária, decorrente da implantação do Plano Real, em 1994, representaram um aumento da confiança de investidores estrangeiros na economia nacional, o que propiciou a realização de investimentos diretos no país. MENDONÇA DE BARROS E GOLDENSTEIN (1997a: A-6) descrevem, com propriedade, esse fenômeno de alta de investimentos:

Ao mesmo tempo que as empresas aqui instaladas procuravam modernizar-se e reduzir custos rapidamente, tem início o movimento de vinda de novas empresas multinacionais, primeiro importando o produto final e, em um movimento seguinte, importando máquinas e componentes para a internalização da produção...Segue-se, então, o movimento de busca de fornecedores locais e/ou importação, não mais de produtos mas de fornecedores que queiram vir produzir aqui. O caso exemplar desse processo é o da indústria automobilística.

A tendência de alta de investimentos foi retratada em estudo realizado pelo então denominado Ministério da Indústria, Comércio e do Turismo, sobre o levantamento das oportunidades, de investimentos para o período de 1997-2000²¹. De acordo com o referido estudo, a cifra dos investimentos previstos para o período 1997/2000 alcançava R\$ 124,5 bilhões, correspondendo a 942 projetos das indústrias Extrativa Mineral e de Transformação.

Nota-se, pois, como bem adverte COUTINHO (1996), que, no contexto brasileiro, a estabilização configura-se como pré-requisito fundamental para recobrar dos agentes econômicos um mínimo de confiança que, mantida e consolidada, representa um aumento de investimentos diretos.

Desse modo, com o sucesso parcial da política de estabilização econômica, a abertura econômica e a implementação do Mercosul (Mercado Comum do Sul), o que significou o surgimento de um novo mercado ampliado, criaram-se condições capazes de “reverter positivamente as decisões de investimento de empresas nacionais e estrangeiras, em diferentes setores da economia” (MENDONÇA DE BARROS e GOLDENSTEIN, 1997b: 12).

No que tange a influência Mercosul na atração de novos investimentos, é interessante destacar a posição de BARROS DE CASTRO (1998: 6):

O Mercosul é muito atraente. A Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul concluiu um estudo que mostra o seguinte: se você fixar em Porto Alegre a ponta de um compasso imaginário e abri-lo, digamos, 400 quilômetros, verificará que a capital gaúcha é ruim em termos de localização para investimentos de grande porte. Mas se você abrir o compasso para abranger uma área com raio de 1.100 quilômetros, ela passa a ser uma localização extraordinária. Fica no centro de uma região que inclui São

²¹ Os dados do estudo bem como o relatório de outubro de 1997 foram obtidas na *home-page* do Ministério da Indústria, Comércio e Desenvolvimento <http://www.mict.gov.br>, em setembro de 1998. Ressalte-se que, dada a mudança de nomenclatura do órgão, o endereço atual é <http://www.micd.gov.br>.

Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires. Esse círculo abriga uma população superior a 120 milhões de pessoas com renda entre US\$ 6.000 e US\$ 8.000.

Nesse contexto, de acordo com GALVÃO (1996: 151), a questão regional é mais uma vez contrastada com as ansiedades relacionadas à perspectiva de desenvolvimento do país como um todo, de forma que “os desafios de uma nova rodada de política regional suscitam no presente preocupações e estímulos, pois a transição da economia brasileira do velho ao novo padrão de desenvolvimento ainda não se processou integralmente”.

Se é certo que não se obtém o desenvolvimento de um país sem a tão almejada estabilidade macroeconômica, também é evidente a necessidade de se estabelecer políticas regionais consistentes, o que não será possível sem que se faça uma urgente reforma do aparato institucional que, nas últimas três décadas, norteou as políticas e os programas de desenvolvimento regional no Brasil, pois, como bem esclarece documento da extinta Secretaria Especial de Políticas Regionais (1997:20),

Ao longo do tempo, as instituições e os órgãos de desenvolvimento regional foram sendo enfraquecidos e esvaziados e, mais recentemente, sofreram o impacto das equivocadas e desastradas “reformas administrativas”, que quase destruíram totalmente a administração pública brasileira no que ela tinha de melhor e mais expressivo. As entidades regionais perderam não apenas recursos e prestígio, mas, principalmente, capacidade de iniciativa, flexibilidade operacional e eficiência de gestão.

Consciente da importância de se elaborar e implementar uma política de desenvolvimento regional ativa de longo prazo, o Governo Federal criou, em 1999, o Ministério da Integração Nacional – MI, órgão responsável pela formulação e condução da

política de desenvolvimento nacional integrada, a partir do desenvolvimento sustentável das economias regionais do país²².

Faz-se mister destacar que a criação do Ministério da Integração Nacional não é um ato tão inovador quanto possa parecer à primeira vista. Suas origens remontam ao ano de 1990, quando a Lei nº 8.028, instituiu, na Presidência da República, a Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR/PR, cuja finalidade era planejar, coordenar, supervisionar e controlar a ação dos órgãos e entidades federais que atuam em programas e projetos de desenvolvimento regional, incluindo o turismo, articulando com órgãos e congêneres dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Para execução de tais atribuições, estavam vinculadas à SDR/PR, a SUDENE, a SUDAM, a SUFRAMA, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena.

Em 1992, a Lei nº 8.490, transformou a Secretaria de Desenvolvimento Regional em Ministério da Integração Regional – MIR, com atribuições na área de defesa civil, irrigação, relação com Estados e Municípios e, obviamente, projetos e programas de integração regional bem como desenvolvimento urbano.

Na estrutura do MIR estavam vinculados os seguintes órgãos: CONDEL/FCO, a Secretaria de Relações com Estados, Distrito Federal e Municípios, a Secretaria de Desenvolvimento Regional, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, a Secretaria de Irrigação, a Secretaria de Áreas Metropolitanas, a Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste e a Secretaria de Desenvolvimento da Região Sul.

²² <http://www.integracao.gov.br>

Em 1º de janeiro de 1995, uma nova reforma institucional, estabelecida pela medida provisória nº 813 (mais tarde transformada na Lei nº 9.649, em 27 de maio de 1998), extinguiu o Ministério da Integração Regional e criou a Secretaria Especial de Políticas Regionais, que estaria sob a supervisão direta do Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, com as seguintes competências: integração dos aspectos regionais das políticas setoriais, inclusive desenvolvimento urbano; política e controle da aplicação dos fundos constitucionais de desenvolvimento; e defesa civil. Nessa nova estrutura, as Superintendências de Desenvolvimento Regional passam a vincular-se, por intermédio da Secretaria Especial de Políticas Regionais, ao Ministério do Planejamento e Orçamento.

Em 1º de janeiro de 1999, a Secretaria Especial de Políticas Regionais passou a ser parte integrante da Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo da Presidência da República, sendo responsável pelas seguintes atribuições:

- Integrar os aspectos regionais das políticas setoriais;
- defesa civil;
- fixar as diretrizes, acompanhar e avaliar os programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988; e
- realizar obras contra a seca e de infra-estrutura hídrica (atribuição anterior do Ministério do Meio Ambiente - MMA).

Além disso, a Secretaria Especial de Políticas Regionais passou a supervisionar, conforme disposto pelo Decreto Nº 2.974, de 1º de Março de 1999, as seguintes entidades:

- Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF;
- Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM;
- Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; e,
- Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS.

Verifica-se, portanto, que, na verdade, a medida provisória nº 1.911, de 28 de julho de 1999, transferiu ao MI as competências da Secretaria Especial de Políticas Regionais da Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo, e o decreto nº 3.131, de 9 de agosto de 1999, vinculou ao Ministério da Integração Nacional as suas antigas entidades vinculadas: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – **DNOCS**, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – **SUDENE**, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – **SUDAM** e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – **CODEVASF**.

Foram atribuídas, desse modo, ao Ministério da Integração Nacional, as seguintes competências:

- formulação e condução da política de desenvolvimento nacional integrada;
- formulação e condução dos planos e programas regionais de desenvolvimento;
- estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais;
- estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento de que trata a alínea “c” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal;

- estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do FINOR, FINAM e FUNRES;
- estabelecimento de normas para o cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimento regionais;
- acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional;
- defesa civil;
- obras contra as secas e infra-estrutura hídrica;
- formulação e condução da política nacional de irrigação;
- ordenação territorial, em conjunto com o Ministério da Defesa;
- obras públicas em faixas de fronteiras.

Objetivando cumprir tais atribuições, o Ministério da Integração Nacional encontra-se organizado em 5 Secretarias: Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica (a qual vincula-se a CODEVASF e o DNOCS); Secretaria de Integração e Desenvolvimento Regional (estando a esta atreladas a SUDAM e a SUDENE), a Secretaria de Programas Regionais Integrados, a Secretaria de Defesa Civil e a recém criada Secretaria Extraordinária do Centro-Oeste (cuja principal atribuição será criar, como uma incubadora, a Agência de Desenvolvimento do Centro-Oeste).

Embora o Ministério da Integração Nacional não tenha incorporado à sua estrutura os bancos de desenvolvimento regional (BASA e BNB), que permanecem vinculados ao Ministério da Fazenda, gerencia, por meio da Secretaria de Integração e Desenvolvimento Regional, os recursos dos seguintes fundos:

- a) Fundos Constitucionais de Financiamento (criados pelo art.159 da Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, correspondem a 3% das receitas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados)
- Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – **FNO**, administrado pelo Conselho Deliberativo da SUDAM e Banco da Amazônia – BASA;
 - Fundo Constitucional do Nordeste – **FNE**, administrado pelo Conselho Deliberativo da SUDENE e Banco do Nordeste – BNB;
 - Fundo Constitucional do Centro-Oeste – **FCO**, administrado pelo Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – CONDEL/FCO e Banco do Brasil.
- b) Fundos Fiscais de Investimentos (os recursos são originários das opções feitas por empresas contribuintes, que recolhem parte do seu Imposto de Renda – até 18% nos casos do FINOR e FINAM e até 25% para o FUNRES- com esse fim específico)
- Fundo de Investimentos do Nordeste – **FINOR**, criado pelo Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974 e administrado pela SUDENE e pelo BNB;
 - Fundo de Investimentos da Amazônia – **FINAM**, criado pelo Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974 e administrado pela SUDAM e pelo BASA;
 - Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo – **FUNRES**, administrado pelo Grupo-Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo – GERES, criado pelo Decreto-lei nº 880, de 18 de setembro de 1969.

No capítulo seguinte, quando da análise do Plano Plurianual de Investimentos 2000-2003, serão feitas algumas considerações sobre os programas desenvolvidos pelo Ministério da Integração Nacional.

As considerações realizadas no âmbito deste capítulo demonstram que em fins dos anos 50, nos anos 60 e início da década de 70, a política de desenvolvimento regional sofre um período de efervescência no Governo Central, o que, em muitos casos, serviu de exemplo para os governos subnacionais. Por outro lado, à medida que se agravava a crise financeira e fiscal do Estado e se acelerava a inflação, a questão regional foi sendo relegada a segundo plano. Com a estabilidade alcançada na segunda metade da década de 90, começaram a surgir espaços para se repensar a política regional no âmbito do planejamento governamental de longo prazo, o que será analisado no próximo capítulo.

Capítulo 3

A questão regional nos Planos Plurianuais recentes e o papel das instâncias subnacionais

3.1 – Os Planos Plurianuais de Ação Governamental e os novos eixos de desenvolvimento

Em artigo publicado em 1998²³, SELCHER, professor do Departamento de Ciência Política do Elizabethtown College, afirmava que a classificação tradicional das cinco macrorregiões brasileiras haviam se tornado insuficientemente precisas para serem utilizadas como unidades para realização de políticas públicas. No entanto, nenhum novo parâmetro havia adquirido aceitação geral. O autor defendia que *“recognition must be given to the fact that development and interaction patterns within and between regions are shifting in light of new economic opportunities, including integration with neighboring countries and major foreign or domestic private investment flows”*.

Desse modo, SELCHER defendia que uma visão mais efetiva da problemática regional deveria destacar as potencialidades de cada região, de modo a promover o crescimento em base local, propiciando uma transformação de capacidade, em vez de centrar-se em transferências interregionais de renda e incentivos apenas para compensar disparidades. Mas, o cientista político conclui que *“restructuring of regional definition in more policy-relevant terms, however, is hindered by the vested interests of the state and regional actors now dominating the National Congress, and must await a general reform of the federal system”*.

²³ **The politics of decentralized federalismo, national diversification, and regionalism in Brazil.** Extraído do banco de publicações sobre federalismo do BNDES, disponíveis no site www.federativo.bndes.gov.br.

A despeito da descrença e ceticismo de SELCHER em relação a mudanças em termos da elaboração de políticas regionais no Brasil, o propósito deste item é contextualizar a questão regional no Brasil e os parâmetros alternativos concebidos para elaboração de políticas de desenvolvimento regional nos dois últimos planos plurianuais de investimentos, isto é, no PPA 1996/1999 e no PPA 2000-2003, batizado de Avança Brasil.

3.1.1 - O Plano Plurianual 1996-99: Investir para crescer

Na apresentação do Plano Plurianual de Investimentos 1996-99, faz-se um reconhecimento explícito ao papel representado pelo Estado neste século para o desenvolvimento do país, ao mesmo tempo em que alerta para os malefícios causados pelo crescimento excessivo do setor público:

nas últimas décadas, a economia mundial mudou, alguns dos efeitos dinâmicos da atuação do Estado na economia se tornaram obstáculos à modernização e os esforços, exigidos de toda a sociedade, para proporcionar crescimento sob o comando direto do Estado, redundaram em fatores de instabilidade econômica, tornando-se enormes empecilhos à continuação do desenvolvimento (Plano Plurianual 1996-1999: IX).

Tendo, portanto, como base um novo papel para o Estado, o plano apresentava três tarefas básicas para o Governo Federal. Em primeiro lugar, estava a consolidação do Real, ou seja, do próprio processo de estabilização econômica; em segundo lugar, estava a retomada do crescimento e, em terceiro lugar, embora não menos importante, vinha o aumento do emprego e dos rendimentos reais da população trabalhadora.

Para que houvesse êxito na primeira das tarefas, ou melhor, na consolidação do Real, seria necessário dar continuidade às alterações constitucionais e legais dos sistemas tributário e previdenciário, objetivando o ajuste das contas públicas, além do estabelecimento

de políticas monetária e cambial compatíveis com a estabilidade monetária e com a retomada dos investimentos. Na verdade, passados quatro anos, foram poucos os avanços no que tange às reformas tributária e previdenciária.

Quanto à retomada dos investimentos e, conseqüentemente, do crescimento econômico, era preciso realizar mudanças institucionais que favorecessem o fluxo das poupanças e garantissem à iniciativa privada a previsibilidade necessária a tomada de decisões no exercício do seu “papel de eixo dinâmico da economia” (Plano Plurianual 1996-1999: X). Além disso, era fundamental que se recuperassem os instrumentos básicos de ação do Estado, com destaque para o planejamento governamental. Nesse sentido, cabe enfatizar que os instrumentos de planejamento do Governo Federal vêm, de fato, passando por mudanças na tentativa de adquirir um enfoque mais gerencial.

Por fim, ao se referir à necessidade de aumento de emprego e rendimentos reais da classe trabalhadora, o Plano era enfático ao defender um crescimento anual da economia compatível com a estabilidade monetária e suficiente para proporcionar um expressivo aumento da renda per capita. Este é, indubitavelmente, passados quatro anos, um entrave não superado.

Desse modo, com objetivo de cumprir as tarefas supracitadas, o PPA 1996-99, baseado não apenas em recursos da União, mas também em recursos oriundos de parcerias com outras instâncias governamentais e com a iniciativa privada, estabelecia três estratégias de atuação: construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e inserção competitiva e modernização produtiva.

No contexto do presente trabalho, será enfocada, neste item, a estratégia adotada pelo PPA 1996-99 no que concerne à redução dos desequilíbrios espaciais e sociais. Como já foi dito anteriormente, durante décadas, a questão das desigualdades regionais foi

suplantada pela urgência da estabilização monetária e econômica. Logo, estando a inflação sob controle, era preciso explicitar uma política clara de desenvolvimento regional, que tinha como base o fortalecimento do processo de descentralização e o estímulo às vocações regionais.

Embora, durante todo o período de implementação do PPA 1996-99, não se tenha trabalhado, em nível federal, a questão da definição de uma política de desenvolvimento regional ativa, o Plano apresentava algumas inovações importantes na área. Estabeleceu-se um novo tratamento para a questão regional brasileira, que deveria ser tratada no contexto de uma nova geografia econômica do País, sem obedecer aos limites das suas macrorregiões: “Trata-se da forma mais adequada de analisar o problema e de propor políticas que, na maioria das vezes, transcendem as fronteiras de uma macrorregião ou limitam-se a uma faixa do seu território” (Plano Plurianual 1996-1999: 14).

Ao tratar a questão dos desequilíbrios espaciais, o Plano apresentava, com clareza, a idéia de se formular uma estratégia de desenvolvimento regional que incorporasse a dimensão espacial como variável endógena. Ultrapassando os antigos instrumentos de natureza meramente compensatória, era preciso, pois, ter-se uma “visão abrangente, integrada e consistente de todo o território nacional” (Plano Plurianual 1996-1999: 14).

Aparecia, aí, a primeira abordagem da economia regional brasileira em termos de eixos de desenvolvimento. No PPA 1996-99, os projetos e ações prioritários para a redução dos desequilíbrios espaciais, encontravam-se direcionados para cinco eixos de integração nacional e dois eixos de integração continental, definidos a partir das potencialidades regionais, da dinâmica espacial do desenvolvimento do País e dos requisitos para sua inserção na economia mundial.

Assim sendo, para o **eixo de integração norte-sul**, previa-se o fortalecimento dos meios de transporte necessários para o escoamento da produção agropecuária e agroindustrial do cerrado setentrional, englobando o oeste da Bahia, o sudoeste do Piauí, o sul do Maranhão, o Tocantins e parte de Goiás.

Já para o **eixo de integração oeste**, os empreendimentos previstos destinavam-se a consolidar o desenvolvimento das áreas de expansão recente da fronteira agrícola, proporcionando a ligação dos Estados do Acre e Rondônia com a Região Centro-Oeste e Sul. Os investimentos, em torno de R\$ 1 bilhão, concentravam-se no fortalecimento da malha ferroviária e na restauração e reconstrução de rodovias troncais.

Nos **eixos de integração do nordeste**, o enfoque central era integração da Região ao processo de desenvolvimento econômico e social do restante do País. Para tal, era necessária a recuperação e expansão da base da infra-estrutura regional, especialmente a de transportes, de modo a melhorar a movimentação de cargas para o abastecimento da Região com produtos vindos do Sudeste e Centro-Oeste e aumentar a competitividade dos produtos nordestinos frente aos mercados interno e externo.

A exemplo dos eixos supracitados, a abordagem dos **eixos de integração do sudeste** estava direcionada para empreendimentos que objetivavam a adequação da infra-estrutura rodoviária e apresentavam forte impacto no aumento da eficiência do transporte de cargas.

Para os **eixos de integração sul**, eram priorizadas intervenções que tinham como meta a adequação das malhas de transporte intermodais essenciais para a melhoria dos eixos de articulação entre as Regiões Sul e Sudeste.

Quanto aos eixos de integração continental, o enfoque do **eixo saída para o Caribe** era priorizar projetos voltados para a consolidação de rodovias integradoras do Brasil com os mercados do Caribe e Atlântico Norte; enquanto que o objetivo principal dos empreendimentos do **eixo saída para o Pacífico** era a ligação com as fronteiras do Peru e Bolívia, favorecendo o acesso terrestre do Brasil aos portos do Pacífico.

Além dos investimentos contemplados no âmbito dos eixos de desenvolvimento, o PPA 1996-99 dava especial destaque para os empreendimentos da área de recursos hídricos, especialmente no Nordeste; de infra-estrutura turística, além daqueles voltados à revitalização da economia fluminense, como o Porto de Sepetiba.

A definição dos eixos de desenvolvimento da forma anteriormente apresentada foi apenas um primeiro exercício para elaboração de novos espaços geográficos para a implementação de políticas de desenvolvimento. Ainda no período de implementação do PPA 1996-99 os eixos viriam a ser detalhados em 12 eixos nacionais de desenvolvimento, conforme quadro I a seguir e o MAPA I (em anexo).

Segundo AZEREDO (1998), os eixos nacionais de desenvolvimento foram “concebidos em termos de vias de transporte de longa distância, de natureza multi-modal, caracterizadas por alta capacidade e baixo custo operacional, e capazes de contribuir, por isso mesmo, para facilitar o acesso a mercados e melhorar a capacidade competitiva dos produtos e sistemas econômicos regionais”. O autor enfatiza, também, que a definição de eixo nacional de desenvolvimento vai além do que é o corredor ou malha de transporte, uma vez que envolve considerações acerca das potencialidades e vocações produtivas regionais, bem como um reforço a infra-estrutura econômico-social da área de influência do referido eixo.

Quadro I - Eixos Nacionais de Desenvolvimento

EIXOS	DESCRIÇÃO
1. Saída para o Caribe Rodovia BR-174	Estabelecer ligação entre a Zona Franca de Manaus e o estado de Roraima com importantes zonas de consumo da Venezuela e da Guiana, tendo a BR-174 como eixo principal dessa ligação, o que permitirá ainda o acesso brasileiro a portos do Caribe.
2. Saída para o Atlântico Hidrovias Madeira e do Amazonas	Este eixo integra os estados do Acre, Rondônia e Amazonas com o Oceano Atlântico, através dos rios Madeira e Amazonas, estabelecendo uma via de escoamento da produção essencialmente agrícola desses estados para o mercado europeu e, a partir de Belém, para as regiões Nordeste e Centro-Oeste.
3. Araguaia-Tocantins/Ferrovia Norte-Sul e Ferrovia Carajás	Peça central da integração inter-modal entre os sistemas rodoviário da região Centro-Oeste e ferroviário da região Norte, permitindo o escoamento da produção agropecuária e agro-industrial dos cerrados setentrional brasileiro e minero-metalúrgica da Amazônia, através do porto de Itaquí.
4. Costeiro do Nordeste	Constituído pela faixa litorânea de toda a região do Nordeste, engloba atividades de turismo, industriais e de serviços nas capitais dos Estados do Nordeste, bem como atividades agro-industriais nas zonas canavieiras e cacaeiras e agrícolas nas áreas irrigadas do vale do Açu.
5. Rio São Francisco	Eixo de integração entre as regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste, visando à articulação entre áreas de atividades agrícolas, agro-industriais e de serviços das regiões, promovendo ligação intermodal entre os sistemas rodoviários e ferroviários dos cerrados setentrionais e os sistemas de transportes do Nordeste.
6. Transnordestino	Elo de ligação entre o Eixo Araguaia-Tocantins e a parte meridional do Eixo Costeiro do Nordeste, abrangendo o semi-árido nordestino. Objetiva a promoção de desenvolvimento de áreas potenciais para a produção agropecuária hoje restritas a atividades de economia de subsistência, beneficiando-se de sua localização em relação a logística de transportes indispensável ao processo nacional de integração.
7. Oeste	Eixo de integração entre o extremo oeste do Brasil e a região Central, através da BR-364 e sua interligação com os sistemas rodoviário, hidroviário e ferroviário das regiões Sudeste e Sul, objetiva tornar possível a ligação de áreas de fronteira agrícola e de atividades agropecuárias do Centro-Oeste com o resto do país.
8. Centro-Leste	Eixo complementar aos Eixos Oeste e Araguaia-Tocantins, visa a integração do oeste brasileiro e da parte meridional dos cerrados, abrangendo atividades dos setores agropecuário de MS, do sudeste de MT, sudoeste de GO e Triângulo Mineiro; industriais e de serviços de Brasília, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, além de pólos turísticos no interior destes Estados.
9. São Paulo	Abrange o interior e a região metropolitana de São Paulo, a zona industrial litorânea do estado e o sul de Minas Gerais, considerada como a região mais rica do país e destacando-se como o grande pólo exportador nacional.
10. Costeiro do Sul	Formado por uma sucessão de áreas de produção industrial e agro-industrial, que se estende desde a fronteira de São Paulo com o Paraná até a fronteira do Rio Grande do Sul com o Uruguai. Considerado um eixo de integração sub-continental de fundamental importância na formação do MERCOSUL. É integrado por um sistema rodo-ferroviário e portos de estrutura moderna para exportação, em especial de grãos.
11. Franja da Fronteira	É constituído por um conjunto de municípios dos estados de SC e RS, que têm fronteira com a Argentina e o Uruguai, cujas atividades produtivas são fundamentalmente agropecuárias. Tem como função estabelecer a integração territorial do MERCOSUL.
12. Hidrovia do Paraguai/Paraná	Este eixo abrange áreas de fronteira do Brasil com a Argentina e o Paraguai e tem como função básica constituir-se em uma via de escoamento da produção agropecuária e agro-industrial dos estados do Paraná e Mato Grosso do Sul, possibilitando a integração territorial entre os países limítrofes.

Fonte: AZEREDO (1998)

Cabe salientar que os impactos e resultados esperados com a consolidação da abordagem de eixos de desenvolvimento eram os seguintes: a) potencialização e consolidação das vocações produtivas dos setores econômicos das sub-regiões abrangidas; b) aumento da eficiência do sistema de comercialização (transporte, armazenagem, serviços de telecomunicações); c) superação das deficiências e pontos de estrangulamento existentes; d) promoção de emprego e renda e a melhoria da eficiência alocativa obtida pela articulação do planejamento aos diversos níveis; e, f) ampliação do impactos dos investimentos públicos e privados na área de abrangência do macroeixo²⁴.

Como afirma SILVEIRA (1998)²⁵, “Houve uma mudança na essência do enfoque das ações governamentais. Depois da abertura econômica, foi preciso abandonar uma visão geopolítica em favor de uma abordagem geoeconômica. Saímos de um modelo de substituição de importações para o que chamamos hoje de integração competitiva”.

Por outro lado, paralelamente ao processo de definição da nova geografia econômica do País, foram priorizados projetos e programas estruturantes, “com o maior efeito multiplicador possível, capazes de aumentar a competitividade da economia brasileira, reduzir os custos de produção e comercialização, eliminar gargalos e melhorar a oferta de mão-de-obra qualificada”²⁶, que associados a um modelo gerencial inovador fariam com que as intenções se transformassem em realidade.

²⁴ Tais considerações estão presentes em AZEREDO (1998), em um documento que aborda a questão da política de desenvolvimento regional no Brasil.

²⁵ José Paulo Silveira é Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo apresentado essa declaração ao Jornal Gazeta Mercantil no encarte Dossiê Eixos de Desenvolvimento II. Relatório Gazeta Mercantil. Segunda-feira, 29 de Junho de 1998.

²⁶ **Brasil em Ação**: Relatório Final 1996-1999. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Brasília, março de 2000.

Com esses alicerces – conteúdo estratégico dos empreendimentos e gerenciamento intensivo para resultados – nasceu o Brasil em Ação. O seu primeiro passo foi a seleção, no âmbito do Plano Plurianual 1996-1999, de um conjunto de ações estruturantes, composto inicialmente por 42 empreendimentos – 24 na área de infra-estrutura econômica (transporte, energia, telecomunicações e turismo) e 18 na área social (agricultura, habitação, saneamento, saúde, trabalho e educação). O passo seguinte, não menos importante, foi a aplicação do gerenciamento intensivo à implantação desses empreendimentos²⁷.

O MAPA II, em anexo, apresenta a localização dos empreendimentos selecionados no Brasil em Ação, apontando as obras de infra-estrutura, bem como os projetos de abrangência nacional. Cabe salientar que, a partir de 1999, o número de empreendimentos foi ampliado de 42 para 58, sendo que já foram concluídos 12 projetos de infra-estrutura (UHE de Xingó, Gasoduto Brasil-Bolívia, Interligação da Rede de Gasodutos do Nordeste, Linha de Transmissão de Tucuruí, Interligação do Sistema Elétrico, Ferronorte, Hidrovia Tietê-Paraná, Modernização do Porto de Santos e do Porto de Sepetiba, Porto de Suape, Pavimentação da BR-174).

Uma compatibilização dos empreendimentos estruturantes do Brasil em Ação com a abordagem dos 12 eixos nacionais de desenvolvimento é apresentada no Quadro II a seguir:

²⁷ Idem.

Quadro II – Eixos de Desenvolvimento e empreendimentos do Brasil em Ação

EIXOS	PROJETOS INCLUÍDOS NO "BRASIL EM AÇÃO"
1. Saída para o Caribe Rodovia BR-174	Pavimentação de 624 Km complementares da BR-174 o que possibilitará a ligação contínua entre Manaus e Caracas em uma extensão de 2311Km
2. Saída para o Atlântico Hidrovias do Madeira e do Amazonas	Melhoramento de 1.115 Km da hidrovia do Madeira (balizamento e derrocamento em passagens difíceis) Gás Natural do Urucu
3. Araguaia-Tocantins/Ferrovia Norte-Sul e Ferrovia Carajás	Obras de drenagem, derrocamento e sinalização da hidrovia Araguaia-Tocantins. Pavimentação da BR-153, trecho São Geraldo-Marabá (PA) - 156 Km. Construção do trecho ferroviário de 120 Km da Ferrovia Norte-Sul, ligando as cidades de Imperatriz e Estreito, no Maranhão. Linha de Transmissão de Tucuruí e Interligação Sistema Elétrico Norte Sul
4. Costeiro do Nordeste	PRODETUR; Porto de Suape (Recife, PE); Porto de Pecém (Fortaleza, CE)
5. Rio São Francisco	Execução de obras de derrocamento em passagens isoladas e implantação de balizamento da Hidrovia do São Francisco Ferrovia Unaí-Pirapora (um dos empreendimentos não concluídos e excluído do Avança Brasil) Conclusão da Usina de Xingó
6. Transnordestino	PROÁGUA Novo Modelo de Irrigação
7. Oeste	Construção e restauração de 350 Km das BR-364/070 (São Simão-Cuiabá-Sena Madureira), e de 210 Km da BR-163(Campo Grande-Cuiabá-Santarém) Ferro norte Gasoduto Brasil-Bolívia
8. Centro-Leste	Ligação Ferroviária Unaí-Pirapora, no total de 285 Km Ferro norte - 1ª etapa: 1728 Km (Cuiabá-MT, Alto Araguaia-MT, Chapadão do Sul-MS e Santa Fé do Sul-SP)
9. São Paulo	Modernização do Porto de Santos, compreendendo a ampliação do terminal de <i>containers</i> , melhorias do terminal de fertilizantes e da rodovia Fernão Dias.
10. Costeiro do Sul	Rodovia do MERCOSUL, compreendendo a duplicação das BRs-116/376/101, entre São Paulo - Curitiba – Florianópolis e Osório
11. Franja da Fronteira	Dada a natureza do eixo, não se destacam grandes empreendimentos.
12. Hidrovia do Paraguai/Paraná	Hidrovia Tietê-Paraná

Fonte: AZEREDO (1998)

Como ponto de referência para uma análise crítica dos projetos prioritários de infra-estrutura econômica apresentados no Brasil em Ação, bem como da abordagem dos 12

Eixos Nacionais de Desenvolvimento, faz-se mister destacar algumas considerações de BACELAR (1999). Inicialmente, a autora afirma que a análise dos projetos prioritários de infra-estrutura agrupados no Brasil em Ação, enquanto empreendimentos estratégicos para a futura organização territorial do Brasil, aponta alguns características relevantes:

1. Têm uma opção que prioriza a integração dos espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo e, em especial, ao Mercosul e restante da América do Sul, o que é consistente com a integração competitiva. Há, desse modo, uma orientação estratégica que secundariza a integração interna;
2. O enfoque central reside em dar acessibilidade a áreas dinâmicas do território nacional, ou seja, a opção é dar maior competitividade aos espaços já competitivos;
3. Por fim, concentra os investimentos no Sul-Sudeste, na fronteira Noroeste, e em pontos dinâmicos do Nordeste e Norte, acompanhando a tendência atual de dinamismo dos espaços selecionados.

Analisando os 12 Eixos Nacionais de Desenvolvimento, BACELAR (1999: 84) é veemente na posição de que os mesmos acalentam uma preocupação excessiva com a inserção externa do País. Ademais, acrescenta que “a abordagem a partir de “Eixos” seria adequada se o único objetivo das políticas públicas do Brasil fosse o de ampliar a competitividade de áreas dinâmicas em função de seu atual potencial exportador”. De fato, a preocupação de BACELAR (1999:85) é bastante apropriada, pois, como ela mesma diz, “o papel esperado do Estado é o de contrabalançar com sua presença a relativa ausência de investimentos privados. E não, concentrar-se onde o ente privado já prefere se localizar, onde o dinamismo conduzido pela lógica do mercado já é mais intenso, onde os novos fatores de competitividade já são abundantes.”

Obviamente, ainda que aceitemos a idéia de OHMAE (1993), já citada neste trabalho, segundo a qual as regiões que prosperam geram benefícios que extrapolam suas áreas, beneficiando o país como um todo, o que se questiona é o fato do principal projeto político do Brasil, centralizar-se em áreas dinâmicas que possuem, inclusive, meios para impulsionar ainda mais o seu processo de desenvolvimento.

Por outro lado, a preocupação de BACELAR quanto ao destino das chamadas áreas não-competitivas é bastante pertinente, uma vez que, durante o período de implementação do PPA 1996-1999, a questão regional foi sendo relegada e suplantada pela ótica setorial, a Secretaria Especial de Políticas Regionais, órgão responsável à época pelo desenvolvimento regional, esteve, inclusive, alijada de praticamente todo o processo de formulação dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento. Outrossim, a portaria n° 42, de 14 de abril de 1999, que atualizou a discriminação de despesas por funções e subfunções excluiu da sua classificação a antiga função **desenvolvimento regional**, obrigando que os programas de desenvolvimento regional se adequassem a visão setorial defendida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Não é, portanto, sem propósito a afirmação de BACELAR (1999: 86), segundo a qual “parece se confirmar uma tendência a interromper a desconcentração espacial do crescimento que ocorria nos anos 70 e 80, quando a análise é feita na escala macrorregional. Essa interrupção vem sendo comandada pelo mercado e referendada pelas políticas públicas federais, de corte nacional/setorial”. Mais adiante, a autora acrescenta ainda que:

as tendências atuais atuam no sentido de aprofundar as diferenciações regionais herdadas do passado e fragmentar o Brasil, destacando os “focos de competitividade e de dinamismo” do “resto” do país para articulá-los à economia global. A aguda crise do Estado e o tratamento secundário concedido ao objetivo de integração nacional, nos tempos atuais, sinalizam nessa direção.

O grande mérito da proposta do Brasil em Ação, bem como da proposta dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento, reside no exercício de se retomar o planejamento governamental de longo prazo no país, associado a uma nova visão de política regional e alavancado não apenas por recursos federais, como também pela mobilização de recursos junto às esferas subnacionais (os quais, na verdade, são os executores da maior parte das obras) e setores da iniciativa privada.

A idéia de territorializar as políticas públicas de desenvolvimento nacional em termos de eixos de desenvolvimento continuou a ser trabalhada na segunda gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso, tendo sofrido algumas modificações que serão analisadas no item seguinte, juntamente com as propostas do atual Plano Plurianual de Investimentos.

3.1.2 – Os novos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento²⁸ e o Avança Brasil

Durante a implementação do PPA 1996-99 e dos investimentos selecionados do Brasil em Ação, o Ministério do Planejamento e Orçamento (hoje denominado de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), em conjunto com o BNDES (Banco de Desenvolvimento Econômico e Social), constatou a necessidade de aprofundar a concepção dos Eixos de Desenvolvimento, para que fosse realizado um levantamento minucioso dos desafios e potencialidades de cada um dos eixos.

Assim, no ano de 1997 foi lançado o Edital PBA/CN-01/97, que, por meio de licitação, definiria a contratação do Consórcio Brasiliana, constituído pelas firmas Booz-Allen

²⁸ As informações referentes aos Eixos de Nacionais de Integração e Desenvolvimento foram obtidas com base nos documentos apresentados pelo Consórcio Brasiliana ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em junho de 1998 e em janeiro de 2000, bem como em informações disponíveis no site www.planejamento.gov.br.

& Hamilton do Brasil Consultores Ltda, Bechtel International Inc. e Banco ABN AMRO S.A., para a realização do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, sob a supervisão do BNDES.

Como as normas do Edital de Contratação do Estudo dos Eixos abria a possibilidade para um aperfeiçoamento dos 12 Eixos Nacionais de Desenvolvimento estabelecidos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, o primeiro passo do Consórcio Brasiliana foi definir um “conceito de eixo mais abrangente e adequado ao planejamento”²⁹. De acordo com a nova conceituação, nasce a seguinte concepção de eixos, conforme o Relatório preliminar Delimitação geográfica dos Eixos (1998: 1):

corte espacial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com objetivo de planejamento, e cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos espaciais. Nesse sentido, dois critérios devem ser levados em conta para sua definição e delimitação: a existência de rede multimodal de transporte de carga, efetiva ou potencial, permitindo a acessibilidade aos diversos pontos situados na área de influência do eixo; e a presença de possibilidades de estruturação produtiva interna, em termos de conjunto de atividades econômicas que definem a inserção do eixo em um espaço mais amplo - nacional e internacional - e a maximização dos efeitos multiplicadores dentro de sua área de influência.

Em consequência do conceito acima, é importante enfatizar a definição adotada para a chamada área de influência pelo Consórcio Brasiliana e explicitada no relatório anteriormente citado:

Entende-se como área de influência do eixo, o território complementar definido a partir das espacialidades das relações sociais, no sentido amplo, presentes nas imediações das vias de transporte e cuja lógica se reflete na

²⁹ CONSÓRCIO BRASILIANA/BNDES/PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/ MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO **Delimitação geográfica dos eixos**. Relatório preliminar. Junho de 1998. p. 1

rede de cidades e sua hierarquia peculiar. Face à heterogeneidade que, certamente, caracterizará a área de influência do eixo, é possível identificar uma ou mais economias regionais, centradas nos centros urbanos dominantes, permitindo estabelecer a lógica sócio-econômico-ambiental dessa área.

O referido relatório esclarece que a nova definição de eixo tem claras vantagens sobre a proposta anterior, uma vez que ultrapassa a visão centrada primordialmente sobre as estruturas de transporte, na qual os demais aspectos ligados ao funcionamento das economias regionais são postos em segundo plano. Dessa forma, “o novo conceito amplia as possibilidades de compreensão dos processos sociais localizados, abrindo um amplo leque de opções de intervenção pública, com vistas à redução das disparidades regionais”³⁰.

Ainda conforme o Relatório, ao focalizar a organicidade do funcionamento da economia regional, especial ênfase é dada aos aspectos ligados ao adensamento das estruturas de produção via complementação das cadeias produtivas presentes (correspondendo ao que definimos no Capítulo 1 como política de *clustering*), bem como aos elementos estratégicos para uma política coerente de equilíbrio interregional, ou seja, às vantagens comparativas e aos condicionantes de localização, destacando-se as ligações de compra e venda entre setores.

Com base nessa definição, o objetivo inicial do estudo, isto é, a partição do País em Eixos de Integração e Desenvolvimento, exigiu dois procedimentos: a) aperfeiçoar a configuração do conjunto dos eixos sugeridos inicialmente e b) delimitar a área de

³⁰CONSÓRCIO BRASILEIRO/BNDES/PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/ MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Delimitação geográfica dos eixos. Relatório preliminar. Junho de 1998. p. 14

abrangência de cada eixo; os quais levaram a definição de um processo de trabalho dividido nas seguintes etapas³¹:

1. Discussão e definição do conceito de eixo;
2. Seleção dos aspectos intervenientes na análise decorrentes do novo entendimento conceitual;
3. Elaboração de um sistema multicriterial de avaliação;
4. Mapeamento dos diversos aspectos da análise;
5. Apresentação de uma nova configuração, obtendo-se um novo conjunto de eixos, a partir da interação entre aspectos mapeados e os múltiplos critérios de avaliação;
6. Delimitação geográfica preliminar da área de influência de cada eixo, a partir da lógica do consumo (por meio da rede hierarquizada de cidades) e da lógica da produção (pela origem e destino de cargas que passam pelo sistema de transporte estruturador do eixo);
7. Delimitação geográfica definitiva dos eixos, incorporando os resultados da caracterização e análise da integração dos mesmos.

Seguindo a ordem de tarefas supracitadas, uma vez estabelecido o novo conceito de eixo, o Consórcio Brasiliana, conforme informações constantes do Relatório Síntese – Apêndice Metodológico, de janeiro de 2000, estabeleceu os aspectos básicos intervenientes na análise de cada eixo:

³¹CONSÓRCIO BRASILIANA/BNDES/PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/ MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO **Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**. Relatório Síntese: Apêndice Metodológico. Janeiro de 2000.

- o sistema de transporte, que permanece como uma variável importante de apoio logístico (MAPA III);
- a estruturação da rede urbana hierarquizada e polarizada (MAPA IV), representando uma síntese da diversidade das interações sociais espacializadas;
- a distribuição espacial da produção (MAPA V) e a presença de focos dinâmicos (MAPA VI), sugerindo uma primeira aproximação para a base econômica atual e potencial da região;
- os condicionantes ambientais (MAPA VII): ecossistemas, reservas indígenas e unidades de conservação.

Tendo tais aspectos como referência, partiu-se, então, para a definição da Matriz Multicriterial de Avaliação³², utilizada como instrumento de análise dos eixos propostos no Edital. Os critérios foram classificados em três dimensões conforme esquema abaixo:

- Dimensão Econômica
 - ✕ Grau de estruturação da infra-estrutura econômica atual;
 - ✕ Potencialidade para transporte de alto desempenho;
 - ✕ Grau de estruturação da atividade econômica atual;
 - ✕ Potencialidade para expansão da dinâmica econômica;
 - ✕ Grau de estruturação urbana.
- Dimensão do Planejamento

³² O Relatório Síntese – Apêndice Metodológico, de janeiro de 2000 esclarece que a Matriz elaborada contemplou os eixos propostos e os eixos eventualmente sugeridos ao longo das análises, tendo como resultado uma pontuação final decorrente das notas auferidas para cada critério. Tal pontuação aceitou, eliminou ou sugeriu novos eixos, dando origem aos eixos da delimitação preliminar.

- × Possibilidade para a promoção de integração nacional;
- × Possibilidade para promoção de integração internacional;
- × Ausência de concorrência espacial;
- × Dependência de políticas públicas;
- × Grau de importância geo-política;
- Dimensão Ambiental
 - × Flexibilidade em relação às restrições ambientais;
 - × Disponibilidade para o uso dos recursos hídricos.

Em 1998, foi apresentada uma configuração alternativa de nove eixos, obtida a partir do aperfeiçoamento criterioso do conjunto original. O quadro apresentado pelo Consórcio Brasiliana no relatório preliminar de junho de 1998 e reproduzido a seguir mostra as duas configurações de eixos, a original – sugerida pelo Edital – e a nova proposta. Ressalte-se que, por se tratar de um corte espacial inédito, a delimitação seguiu os limites municipais, abrangendo todo o território nacional, o que permitiu a obtenção de dados para a caracterização dos eixos na fase seguinte.

Quadro III – Comparativo Versão Inicial e Nova Proposta do Consórcio Brasiliana para os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

Eixos	
Sugestão original (edital)	Nova Configuração
Saída Norte para o Caribe	Arco do Norte
Madeira – Amazonas	Madeira - Amazonas
Araguaia – Tocantins	Araguaia - Tocantins
Transnordestino	Transnordestino
Costeiro do Nordeste	
São Francisco	São Francisco
Oeste	Oeste
Hidrovia do Paraguai/Paraná	Sudoeste
Centro Leste	Rótula
São Paulo	
Costeiro do Sul	Mercosul
Franja de Fronteira	

Desse modo, de acordo com Relatório preliminar Delimitação geográfica dos Eixos (1998: 2) e conforme representação apresentada no MAPA VIII em anexo:

No processo de aperfeiçoamento, desaparece o eixo da Hidrovia do Paraguai/Paraná e nasce um novo eixo Sudoeste. Alguns eixos absorvem porções significativas de outros, como é o caso dos novos eixos Transnordestino e São Francisco, que absorvem partes do Costeiro do Nordeste; o do eixo do Mercosul, que inclui as regiões pertencentes ao Costeiro do Sul e à Franja da Fronteira; e a Rótula, que essencialmente abrange os territórios dos antigos eixos Centro Leste e São Paulo; outros, ainda, têm sua abrangência redefinida.

Em versões subseqüentes do Estudo dos Eixos, o eixo Rótula recebeu a denominação de Rede Sudeste e o eixo Mercosul passou a ser chamado de Eixo Sul. O MAPA IX (em anexo) retrata a delimitação geográfica dos eixos que passou a ser trabalhada pelo Consórcio Brasileira. Saliente-se que a nova configuração buscava dividir o território nacional em unidades de planejamento voltadas para a integração nacional e internacional e, obviamente, para o desenvolvimento.

O Quadro IV a seguir apresenta uma visão geral dos nove Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento definidos pelo Consórcio Brasileira:

Quadro IV – Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

EIXOS	DESCRIÇÃO
1. Arco Norte	O Eixo Arco Norte ocupa uma área de aproximadamente 370 mil Km ² , 4,3% do território nacional, sendo que 60% da sua área é constituída de floresta densa e 52% são terras de uso especial (indígenas ou unidades de conservação). É a combinação de duas regiões não contíguas, envolvendo os Estados de Roraima e Amapá. Tem como base o antigo Eixo Saída Norte para o Caribe/ Rodovia BR-174, traçado em função da ligação da Zona Franca de Manaus, Roraima e importantes zonas de consumo da Venezuela e Guiana, dando acesso aos portos do Caribe. Passa a incluir outra saída para o norte, a área de influência da BR-156, em implantação no Amapá. É o único eixo correspondente a um território não contíguo, na perspectiva de uma futura ligação rodoviária no extremo norte do continente.
2. Madeira-Amazonas	Em termos físicos e ambientais possui características semelhantes ao Arco Norte, pois também insere-se na Região Amazônica. Esta região corresponde à área de influência da hidrovia Madeira-Amazonas, cuja delimitação geográfica foi expandida na tarefa anterior, atendendo ao conceito mais abrangente de eixo adotado no Estudo e, em especial no caso da região amazônica, à necessidade de analisá-la a partir de um ponto de vista mais integrado.
3. Oeste	O Eixo Oeste foi definido a partir de sua identificação original (Quadro I), sendo o elo de integração entre o extremo oeste e a região central do País, viabilizado, fundamentalmente, pela rodovia BR-364, que torna possível a ligação de áreas de fronteira agrícola e de atividades agropecuárias com o resto do País através do entroncamento dessa rodovia com os sistemas rodo, hidro e ferroviário das regiões Sudeste e Sul. Foram adicionalmente incorporadas as áreas correspondentes ao antigo Eixo da Hidrovia do Paraguai/Paraná. Engloba porções significativas de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, e apenas um município do Estado do Pará. Assim, o eixo faz fronteira ao norte com o Eixo Madeira-Amazonas, a nordeste com o Eixo Araguaia-Tocantins e a sudeste com o Eixo Sudoeste. A oeste, os limites do eixo confundem-se com porções significativas das fronteiras internacionais do País com a Bolívia e o Paraguai, sugerindo, assim, papel potencial do eixo como fator de integração com os países limítrofes, visando principalmente ao acesso aos mercados do Pacífico, em especial os da Ásia.
4. Araguaia-Tocantins	O Eixo Araguaia-Tocantins ocupa aproximadamente 1.375.000 km ² , área que corresponde a uma parcela significativa do território nacional, de cerca de 16%, está localizado na região central, atingindo o litoral nas divisas Norte-Nordeste do País. Dotado de um notável potencial hídrico, seu ecossistema predominante é o cerrado. Delimita-se com seis dos demais oito eixos, evidenciando, assim, a sua condição de fator de integração entre as diversas regiões, notadamente o Norte e o Centro-Sul. Incorpora integralmente os Estados de Goiás e Tocantins, o Distrito Federal, 80% dos municípios do Maranhão e parcelas menores dos Estados do Pará, Mato Grosso e Minas Gerais. Além da Capital Federal, abriga três capitais estaduais: Palmas, Goiânia e São Luís. O eixo foi definido em torno da infra-estrutura de transporte da região, envolvendo as instalações do complexo portuário de São Luís, as ferrovias Carajás e Norte-Sul e as hidrovias do Araguaia e do Tocantins. Esta configuração torna o eixo fator essencial da integração intermodal entre o sistema rodoviário do Centro-Oeste e o ferroviário do Norte, viabilizando o escoamento da produção agropecuária e agro-industrial dos cerrados e mineiro-metalúrgica da Amazônia Oriental, pelo porto de Itaqui. Aparece também, como elemento estruturante, a rodovia Belém-Brasília, que corta longitudinalmente praticamente todo o eixo. Ao viabilizar um eficiente escoamento da produção, este sistema, complementado pelos investimentos atualmente em execução, amplia de forma extraordinária as perspectivas da produção local, aumentando a sua competitividade interna e externa.
5. São Francisco	O Eixo São Francisco foi configurado e delimitado geograficamente a partir de um rearranjo territorial realizado nos três eixos originalmente propostos para o Nordeste – São Francisco, Costeiro do Nordeste e Transnordestino – buscando escalas mínimas para análise das economias regionais, devidamente apoiadas pelo suporte físico de infra-estrutura, com ênfase no papel estruturante da hidrovia do São Francisco. O eixo São Francisco, situa-se, pois, na porção leste do território nacional, indo do litoral até abranger a bacia do rio São Francisco, ocupando uma área de 852,3 mil km ² , ou seja, cerca de 9,9% do território nacional. Este eixo incorpora integralmente os Estados da Bahia e Sergipe, e 14% de Minas Gerais em sua porção norte, 23% do Piauí em sua porção sudoeste e, por fim, apenas 2% no extremo sudoeste de Pernambuco.

Quadro IV – Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
(continuação)

EIXOS	DESCRIÇÃO
5. São Francisco (cont.)	Em termos de transportes, sua infra-estrutura de apoio abrange, além da Hidrovia do São Francisco, em toda sua extensão navegável, as rodovias litorâneas BR 101 e BR 116 e as inúmeras transversais que partem de Salvador/Feira de Santana em direção ao interior – notadamente o vale do São Francisco - e por quatro portos marítimos.
6. Transnordestino	<p>O Eixo Transnordestino, localizado no extremo nordeste, avança da faixa litorânea em direção ao interior até o limite da bacia do rio São Francisco, ao sul, e até o rio Parnaíba, a oeste, fazendo divisa com o Eixo Araguaia-Tocantins. Incorpora cerca de 7,3% do território nacional, englobando integralmente os Estados de Alagoas, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, grande parte dos Estados de Pernambuco e do Piauí e a faixa leste do Estado do Maranhão.</p> <p>Assim como o Eixo São Francisco, o Eixo Transnordestino foi delimitado geograficamente a partir da redivisão dos três eixos originalmente propostos para o Nordeste – São Francisco, Costeiro do Nordeste e Transnordestino. Na nova proposta, buscou-se garantir escalas mínimas para análise das economias regionais associadas aos eixos, considerando a rede hierárquica de cidades e o suporte físico de infra-estrutura, com ênfase nos papéis estruturantes da hidrovia do São Francisco, das ferrovias que cortam a região e dos portos em que estão sendo realizados investimentos expressivos pelo Programa Brasil em Ação, Suape (PE) e Pecém (CE).</p> <p>Em termos de transportes terrestres, destaca-se a razoável cobertura de rodovias federais, que acompanham a costa, como as BR-101 e BR-304 até Fortaleza, mas irradiam também para o interior, como a BR-232, e por ferrovias que, no entanto, não conformam ainda rotas significativas. Ademais, a faixa litorânea dispõe de 7 portos mais expressivos, que fecham a cadeia logística formada entre os transportes marítimos e terrestre. Ao longo dessas vias, tem-se uma rede urbana ainda incipiente, apesar da ocupação antiga da região, com poucos centros regionais e sub-regionais capazes de ofertar bens e serviços à população e inúmeros pequenos núcleos que funcionam como uma extensão do meio rural.</p>
7. Rede Sudeste	<p>A delimitação da Rede Sudeste substitui os dois eixos do Sudeste contidos na definição original (Quadro I), o Eixo Centro-Leste e o Eixo de São Paulo. A lógica dessa nova conceituação é integrar as áreas pertencentes àqueles eixos que, pelas características de suas ocupações e das infra-estruturas que lhe dão suporte, não constituem propriamente <i>eixos</i>, desempenhando, na essência, a função de articulação nacional e internacional das demais regiões. Nesse sentido, a o recorte Territorial da Rede Sudeste compõe-se das três maiores regiões metropolitanas do País – São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte – e suas respectivas áreas de polarização, estendendo-se até abranger todos os municípios, com papel relevante nesse contexto.</p> <p>A Rede Sudeste compreende uma parte significativa da região Sudeste do Brasil, contendo integralmente os Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo e partes substanciais dos Estados de Minas Gerais e de São Paulo, excluindo-se, do primeiro, as regiões norte (incluída no Eixo São Francisco) e extremo oeste (inserida nos Eixos Sudoeste e Araguaia-Tocantins) e, do segundo, a sua porção oeste (que faz parte do Eixo Sudoeste). Contém as quatro capitais dos respectivos Estados e suas áreas de conurbação, incluindo ainda importantes centros urbanos como Campinas, São José dos Campos, Ribeirão Preto, Uberlândia, Juiz de Fora, Governador Valadares, Santos, entre outras.</p>
8. Sudoeste	<p>O Eixo Sudoeste ocupa uma área de cerca de 390 mil km², o que corresponde a 4,6% do território nacional, é formado por expressivas parcelas do Estados do Paraná e Mato Grosso do Sul, outras de São Paulo, e partes menores de Goiás e Minas Gerais. Este eixo foi criado a partir de rearranjos daqueles sugeridos no Edital e apresentados no Quadro I - o Centro Leste e São Paulo, em uma tentativa de destacar um espaço com características agroindustriais muito distintas das regiões do entorno e com especificidades sócio-econômicas únicas, devidamente apoiado pelas boas condições de infra-estruturas existentes, com ênfase no papel da Hidrovia Tietê-Paraná.</p> <p>O eixo possui um papel estratégico de integração interna e com o Mercosul, alternativo à ligação litorânea, situação que deve-se consolidar gradativamente, tornando ainda mais competitivas a produção agropecuária e agroindustrial do eixo e a dos seus vizinhos do Oeste, Araguaia-Tocantins e Sul.</p>

Quadro IV – Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
(continuação)

EIXOS	DESCRIÇÃO
9. Sul	<p>O Eixo Sul ocupa uma área de cerca de 480 mil km² - 5,6% do território nacional, no seu extremo meridional, compreendendo integralmente os Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, e uma expressiva porção do Estado do Paraná. Faz fronteiras com o Uruguai, ao sul, com a Argentina, a oeste, e com os eixos Sudoeste e Rede Sudeste, ao norte. A leste, é banhado pelo Oceano Atlântico, em litoral cuja extensão corresponde exatamente a soma dos respectivos litorais dos três Estados que o compõem.</p> <p>O Eixo Sul tem um papel estratégico de integração, devendo alavancar as vantagens decorrentes de sua privilegiada localização, marcada pela proximidade dos dois maiores mercados do continente, o Sudeste brasileiro e o cone sul do Mercosul. Assim, as perspectivas de seu desenvolvimento econômico-social estão intimamente vinculadas ao processo de integração econômica dos países que compõem o Mercosul.</p> <p>A definição territorial do eixo não coincide com o da Região Sul, entidade administrativa composta pela totalidade dos três Estados mencionados. Este fato distingue de forma importante os dois recortes territoriais, sendo responsável por diferenças significativas entre as mesmas, no que diz respeito ao comportamento de alguns indicadores.</p>

FONTE: Elaborado com base em informações de Relatórios preliminares do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Uma vez configurados e delimitados geograficamente os eixos nacionais de integração e desenvolvimento, o passo seguinte foi a caracterização e análise de cada um dos eixos, privilegiando os aspectos econômicos (estrutura produtiva e infra-estrutura econômica), sociais, de informação e conhecimento e ambientais. Desse modo, conforme esclarece o Relatório Síntese do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (2000), partindo-se do conceito de desenvolvimento sustentável, trabalhou-se, primeiramente, a realidade brasileira, enfatizando-se os seguintes aspectos:

- a dinâmica espacial da produção, incluindo a análise de oferta de infra-estrutura econômica;
- os aspectos sociais e a evolução demográfica, com ênfase no componente migratório e no fenômeno da urbanização;
- os aspectos relativos a informação e conhecimento;
- os ecossistemas com seus usos dominantes e as transformações na política nacional de recursos hídricos.

Além desses aspectos, a análise da realidade brasileira, chamada de “Visão Nacional”, englobou a apresentação de resultados da regionalização do cenário macroeconômico, realizada mediante o rebatimento para o âmbito dos eixos da trajetória do PIB nacional. Nesse ponto, o objetivo principal era realizar um exercício que procurasse tornar consistente a participação de cada eixo na dinâmica futura do País.

Associada a essa “Visão Nacional”, foi elaborada uma análise encadeada de cada um dos aspectos para cada eixo, a chamada “Visão dos Eixos”, a qual englobou:

1. A caracterização da dinâmica evolutiva de cada eixo, objetivando-se definir os fatores determinantes do seu processo de desenvolvimento;
2. A construção de cenários, com base no cenário macroeconômico para o horizonte temporal dos estudos, visando definir e estimar demandas em infra-estruturas econômica, social e de informação e conhecimento;
3. A identificação de potencialidades e obstáculos, como fundamento para a elaboração de quadros prospectivos, utilizados como referência para a identificação de gargalos e elos complementares encontrados nos eixos, tendo em vista a identificação de projetos que iriam compor os portfólios de investimentos, para o período de 2000-2007, a serem elaborados.

Logo, como bem sintetiza o Relatório Síntese do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (2000: 6), a metodologia adotada para a caracterização e análise dos eixos baseou-se em:

- Uma visão de âmbito nacional, que serviu como base para as análises de cada eixo, ao mesmo tempo em que apontou para um quadro comparativo entre eles;

- Uma análise de processos, entendidos como seqüências de etapas de um sistema em transformação, o que permitiu uma elaboração mais rigorosa das perspectivas de evolução em cada eixo;
- Análises-sínteses destes processos, objetivando a redução de sua complexidade, por meio do uso de indicadores passíveis de rebatimento nos municípios e que permitiam a identificação de regularidades espaciais de desempenho no interior de cada eixo; e
- Uma montagem de quadros prospectivos, com vistas à identificação de oportunidades de investimentos nos eixos.

Por outro lado, a caracterização e análise dos eixos englobou, ainda, a identificação de focos e centros dinâmicos, tal idéia decorre do fato de que, como afirma o Consórcio Brasileira no Relatório Síntese – Apêndice Metodológico (2000:17):

Ao longo da caracterização dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento procurou-se identificar pontos importantes da estrutura produtiva de cada um desses espaços com a finalidade de fazer sobressair as suas possibilidades de desenvolvimento. Tais pontos têm uma correspondência geográfica que, pelas próprias características da atividade econômica, aparece, na maiorias das vezes, concentrada.

Segundo a abordagem presente no Estudo dos Eixos, o foco dinâmico apresenta uma conotação setorial antes de ser concebido como uma categoria espacial, ou melhor, é visto como “a expressão espacial do dinamismo setorial”³³. Desse modo, para se chegar à definição dos focos dinâmicos, partiu-se da definição dos locais em que o valor da

³³ CONSÓRCIO BRASILIANA/BNDES/PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/ MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO *Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Relatório Síntese: Apêndice Metodológico. Janeiro de 2000. p.18.

produção agrícola e industrial pontifica sobre as demais localidades do Eixo, juntamente com a identificação de setores de bom desempenho econômico associados à sua expressão geográfica, a partir do conhecimento empírico da realidade.

Por fim, no que se refere à delimitação, caracterização e integração dos Eixos, resta salientar a questão da análise da integração entre esses espaços. Conforme consta do Relatório Síntese anteriormente citado, a análise de integração entre os eixos é vista como um elo intermediário entre a “Visão Nacional” e a “Visão dos Eixos”. Na verdade, teve como objetivo a identificação de aptidões e potencialidades (oportunidades de investimento) não detectadas nas análises realizadas para cada eixo. Desse modo, foram considerados os seguintes aspectos:

- O inter-relacionamento entre os eixos, tendo em vista as sinergias sócio-econômicas existentes entre os mesmos;
- A integração dos eixos com a economia internacional;
- A integração econômica com o Mercosul, identificando a infra-estrutura necessária; e
- A otimização do sistema de navegação de cabotagem.

Ressalte-se que, além do processo de delimitação, caracterização, análise dos eixos e integração dos eixos, o Estudo dos Eixos contratado junto ao Consórcio Brasiliana, apresentou como produto um portfólio de investimentos público e privados para o período 2000-2007, cuja ênfase principal recai sobre a questão da infra-estrutura e de informação e conhecimento, embora abranja as áreas ambiental e social, além da questão de recursos hídricos para os eixos do Nordeste.

No que se refere à concepção do portfólio de investimentos, é importante esclarecer que os investimentos voltados para o desenvolvimento social foram concebidos, na realidade, como demandas correspondentes à contrapartida aos agrupamentos dos projetos de infra-estrutura e às atividades econômicas dominantes existentes e potenciais dos pólos dinâmicos de cada Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento. Logo, “as demandas por desenvolvimento social, enquanto contrapartidas, são discutidas em termos da associação necessária entre geração de empregos e crescimento populacional com os investimentos para levar a todos os beneficiários as condições básicas de saúde.”³⁴ Não são, desse modo, considerados os déficits sociais já existentes nos pólos dinâmicos, e, inicialmente, nem aqueles presentes nas áreas “não-dinâmicas”.

O quadro V a seguir apresenta uma síntese dos principais resultados obtidos pelo Consórcio Brasiliana e a Figura 1 (em anexo) representa a visão final dos limites geográficos dos eixos e a distribuição dos investimentos, considerando-se o período 2000-2007.

³⁴ CONSÓRCIO BRASILIANA/BNDES/PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/ MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento: Relatório Semi-Final do Portfólio de Investimentos públicos e privados em infra-estrutura econômica, desenvolvimento social e informação e conhecimento. Volume 1.** Fevereiro de 1999. P. 58

Quadro V – Visão Geral dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

EIXOS	VISÃO ESTRATÉGICA	DESTAQUES OPORTUNIDADES DE INVESTIMENTOS 2000-2007
1. Arco Norte	Integrado econômica e tecnologicamente com a União Européia nas áreas de pesca, madeira, óleos, essências e aromas; Integrado energeticamente com Venezuela, Guianas e Caribe; Incentivado com fator de equilíbrio climático regional e global; Exploração sustentável de produtos da floresta; Desenvolvimento da Biodiversidade e biotecnologia; Ecoturismo cultural, cênico e de aventura.	Infra-Estrutura BR – 156 Porto de Macapá 7 Usinas de Transmissão Elétrica (175 MW) 73.200 terminais telefônicos fixos 3000 terminais telefônicos públicos Desenvolvimento Social Formação de docentes, merenda escolar, ensino à distância, Saneamento e Vida, Carta de Crédito, Morar Melhor. Informação e Conhecimento RH e tecnologias para desenvolvimento sustentável, ciências da terra, ecoturismo, escolas técnicas para pesca. Meio Ambiente Fitofármacos e cosméticos da Amazônia; Ecoturismo local integrado; PROBEM; Gestão integrada de recursos florestais;
2. Madeira-Amazonas	Integrado econômica e tecnologicamente, nacional e internacionalmente, com o desenvolvimento sustentável; Incentivado com fator de equilíbrio climático regional e global; Exploração sustentável de produtos da floresta; Desenvolvimento da Biodiversidade e biotecnologia; Ecoturismo cultural, cênico e de aventura.	Infra-Estrutura BR-317 e BR-230 Porto de Manaus; Santarém; Sotave/ Vila do Conde; Belém; Humaitá; Porto Velho; Itacoatiara. UTE's Manaus e Porto Velho Interligação Elétrica Norte/Nordeste Gás – Coari – Porto Velho Aeroportos Manaus e Porto Velho 885 mil terminais fixos de telecomunicação; fibra ótica em Belém. Desenvolvimento Social Merenda escolar; “bolsa entressafra”; alfabetização; mortalidade infantil; Saneamento e Vida, Carta de Crédito, Morar Melhor. Informação e Conhecimento RH e tecnologias para desenvolvimento sustentável, ciências da terra, ecoturismo, escolas técnicas para pesca. Meio Ambiente Fitofármacos e cosméticos da Amazônia; ecoturismo local integrado; PROBEM; gestão integrada de recursos florestais; PROARCO; gestão integrada da bacia do rio Madeira e da bacia Amazônica; frutas da Amazônia.
3. Oeste	Fator de integração Norte-Sul e continental; Importância da infra-estrutura econômica para o desenvolvimento e integração; Desenvolvimento Sustentável e acervo ambiental do Pantanal; Área de expansão da grande produção agrícola;	Infra-Estrutura MT-170 – Campos Parecis-Juiná; MT-319 – Villhena (RO) – Juiná (MT); MT-235 – MT-170 e BR-174; BR-364-163-070/MT – Cuiabá a Rondonópolis; Ferrovias da Malha Oeste; Hidrovia Teles Pires-Tapajós; Hidrovia Paraguai-Paraná – Trecho Cáceres-Corumbá Porto Hidrovia de Cáceres

Quadro V – Visão Geral dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
(continuação)

EIXOS	VISÃO ESTRATÉGICA	DESTAQUES OPORTUNIDADES DE INVESTIMENTOS 2000-2007
3. Oeste (continuação)	Adição de valor à produção agrícola regional com formação de cadeias produtivas ligadas aos grãos, pecuária e algodão; Inserção nas rotas de negócios globais (agronegócios)	13 UHE's Telefonia fixa – 16 elos faltantes Telefonia celular – 100 elos faltantes Telefonia pública – 6 elos faltantes Desenvolvimento Social Educação: novas vagas, livro didático, educação à distância, renda mínima; Saúde: reforço ao SUS, mortalidade infantil, vigilância da saúde; Habitação: Carta de Crédito; Morar Melhor; Saneamento é Vida. Informação e Conhecimento Qualificação de mão-de-obra (Agroindústria, Agropecuária e Turismo); Educação Ambiental; Rede de I e C; Logística. Meio Ambiente Desenvolvimento Sustentável do Pantanal; Povos da Floresta e Reservas Extrativistas; Pólos Ecoturísticos em Parques Nacionais; Ecoturismo Local Integrado; Espécies da fauna brasileira com potencial positivo.
4. Araguaia-Tocantins	Fator de integração Norte-Sul; Integração da infra-estrutura econômica; Agregação de valor à produção regional das cadeias produtivas do complexo minero-metalúrgico e da agropecuária; Formação de classe média rural contribuindo para estruturar o mercado interno; Inserção na rota de negócios internacionais (agroindústria).	Infra-Estrutura BR-153; BR-226; BR-010; BR-330; BR-060; BR-224/080; BR-242 até a BR-158; BR-251; BR-153; MT-413; MT-432; MT-434; Ferrovia Norte-Sul – Goiânia a Estreito; Trecho ferroviário Xambioá-Estreito; Obras para dragagem e sinalização da Hidrovia Araguaia-Tocantins; Navegação no Rio Parnaíba; Aeroportos de Brasília, Goiânia e Palmas; Elos faltantes em comunicações: 45 pólos telefones fixos, 9 para públicos e 434 para celulares; Interligação elétrica Norte Sul e Sistema interligado Norte. Desenvolvimento Social Formação de professores; reinserção escolar de jovens adultos; redução da desigualdade intra eixo em educação; cobertura por vacinação; Saneamento é Vida. Informação e Conhecimento Ensino fundamental; formação e qualidade de recursos humanos (agricultura); recursos físicos de comunicação. Meio Ambiente Pólos Ecoturísticos em Parques Nacionais; Ecoturismo Local Integrado; Pesca esportiva; Frutas dos Cerrados; Centros de referência ambiental do Cerrado, Gestão integrada das Bacias dos rios Araguaia e Tocantins

Quadro V – Visão Geral dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
(continuação)

EIXOS	VISÃO ESTRATÉGICA	DESTAQUES OPORTUNIDADES DE INVESTIMENTOS 2000-2007
5. São Francisco	<p>Consolidação da especialização produtiva e adensamento de cadeias produtivas; Inserção na rota de negócios globais – agronegócios e turismo; Atenção para o espraiamento espacial dos investimentos; Manejo sustentado de recursos naturais; Desenvolvimento social integrado na oferta de bens e serviços de infraestrutura social Atração de produtores rurais; Integração de sub-espços produtivos, por meio da articulação da rede urbana e redução das disparidades internas; Integração produtiva entre eixos em distintos estágios de desenvolvimento; Suporte ao papel absorvedor de população rural.</p>	<p>Infra-Estrutura BR-407- Juazeiro a Senhor do Bonfim; BR-116 – Feira de Santana ao entrocamento da BR 251;BR-135; BR-430; Ligação ferroviária Salvador-Belo Horizonte; e Salvador-Juazeiro; Porto de Salvador e Porto de Aratu; Aeroporto Internacional Dois de Julho e Aeroporto de Petrolina; Linhas de Tucuruí; Sistema Interligado Nordeste; 20 gargalos e 624 elos faltantes em telecomunicações</p> <p>Desenvolvimento Social Qualificação de professores, gestores municipais de educação; Controle de endemias e cobertura de vacinas; Saneamento é Vida; Morar Melhor.</p> <p>Informação e Conhecimento Formação de recursos humanos em ciências agrárias, engenharias, informática e turismo; Elo faltante em patenteamento e difusão do conhecimento. Incubadoras e parques tecnológicos.</p> <p>Meio Ambiente Frutas do Nordeste; Expansão e Preservação da base florestal; recuperação da caatinga; Pólo de difusão de práticas sustentáveis (Polígono do Descobrimento; áreas impactadas por barragens); Pólos ecoturísticos em parques nacionais.</p>
6. Transnordestino	<p>Consolidação da especialização produtiva e fechamento de cadeias produtivas, aumentando a produtividade; Aproveitamento de potencialidades naturais e culturais, como o Turismo; Inserção nas rotas de negócios globais (agronegócios); Integração dos sub-espços produtivos, articulação da rede urbana e redução das disparidades internas; Formação de classe média rural, atraindo novos produtores; Continuidade do papel de abrigar população rural.</p>	<p>Infra-Estrutura Restrição de desempenho e capacidade para escoamento da produção nas regiões de Recife (BR-101), Maceió (BR-101),entre Praia do Cumbuco e Praia do Morro Grande (BR-116) e em diversas rodovias federais; Restrição de capacidade entre Fortaleza e Chorozinho (BR-116); entre Natal-João Pessoa-Recife-Palmares (BR-101), entre Caruaru e São Caetano (BR-232); Elo faltante no trecho ferroviário entre Petrolina e Missão Velha e na ligação leste-oeste entre Crateus e Piquet Carneiro; Hidroviás: construção de eclusas e terminais em Teresina e Santa Filomena; Restrição no terminal de passageiros do Aeroporto Campo dos Palmares (Maceió) e restrição na pista de pouso e decolagem do Aeroporto Pinto Martins (Fortaleza);</p>

Quadro V – Visão Geral dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
(continuação)

EIXOS	VISÃO ESTRATÉGICA	DESTAQUES OPORTUNIDADES DE INVESTIMENTOS 2000-2007
6. Transnordestino (continuação)		<p>3 linhas elétricas ligando o Eixo Araguaia-Tocantins ao Transnordestino; Elos faltantes em telecomunicações: 163 para telefonia fixa; 5 para telefonia pública; 689 para telefonia celular.</p> <p>Desenvolvimento Social Qualificação de professores e gestores municipais de educação; controle de endemias e cobertura de vacinas; Saneamento é Vida; Morar Melhor; Carta de Crédito.</p> <p>Informação e Conhecimento Redes de I e C; ensino profissionalizante; integração Embrapa/Universidade/Iniciativa privada; Uso racional de recursos hídricos; agricultura irrigada.</p> <p>Meio Ambiente Combate à desertificação; recuperação da caatinga; frutas do Nordeste; diversificação da cadeia produtiva do algodão; gestão integrada da Bacia do Rio Piranha-Açu; gestão de espaços e recursos costeiros para o Delta do Parnaíba.</p>
7. Rede Sudeste	<p>Centros de articulação logística nacional e internacional (com destaque para o Mercosul);</p> <p>Centros difusores de eficiência e competitividade;</p> <p>Serviços especializados: saúde, cultura, pesquisa, educação e finanças;</p> <p>Preocupação com problemas ambientais e sociais;</p> <p>Reestruturação produtiva como principal desafio;</p> <p>Desemprego estrutural.</p>	<p>Infra-Estrutura Econômica BR-040/MG;BR-393/RJ;BR-116/SP;BR-381/MG;BR-050/GO;SP-322 e 348; BR-262/BR-494/MG; BR-101/RJ e ES; Rodoanel de São Paulo; Aeroportos de Congonhas; Pampulha; Vitória; Uberlândia; Guarulhos; Viracopos e Santos Dumont; Portos de Vitória, Santos, Sepetiba e de Barra do Riacho (ES); Ferrovia Sul-Litorânea; Ferrovia do Aço; Araguari e Santos; São Paulo-Iperó-Santos; Rede Oeste-Santos; Cubatão e Santos; Pátios Intermodais do Corredor RJ-SP; UTE de Paulínia, Duque de Caxias, Gabriel Passos, Cubatão, Vitória, Angra III; UHE Capim Branco I e II, LT de Curitiba a São Paulo; UTE Norte Fluminense (gás natural); Telefonia fixa: 15 milhões de novos terminais; Telefonia pública: 320 mil novos terminais; Telefonia móvel: 11,4 milhões de novos acessos; Comunicação de dados: 93 mil novos acessos;</p> <p>Desenvolvimento Social Garantia de ensino fundamental; Programas de Saúde da Família e Agentes comunitários da Saúde; Habitação e Saneamento.</p>

Quadro V – Visão Geral dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
(continuação)

EIXOS	VISÃO ESTRATÉGICA	DESTAQUES OPORTUNIDADES DE INVESTIMENTOS 2000-2007
7. Rede Sudeste (continuação)		<p>Informação e Conhecimento Requalificação profissional; logística; serviços; indústria; incubadoras e parques tecnológicos, desenvolvimento do turismo.</p> <p>Meio Ambiente Ecoturismo; pólos ecoturísticos; expansão da base florestal; uso sustentável de recursos pesqueiros; redução de emissões veiculares e industriais em regiões metropolitanas; gestão integrada da Bacia do Rio Paraíba do Sul; pólo de difusão de práticas sustentáveis.</p>
8. Sudoeste	<p>Articulação inter-eixos e interligação interna com o Mercosul; Incremento na agroindústria, pela inserção nas rotas e negócios globais; Existência de fatores locais atrativos; Papel provedor e difusor de Informação e Conhecimento; Potencial de mercado e poupanças que viabilizam a expansão econômica da região; Existência de alta capacidade empresarial.</p>	<p>Infra-estrutura econômica 9 trechos para ampliação de capacidade: SP-225; BR-369; SP-270; BR-277; PR-317; BR-369; BR-153; BR-272; Ponte Jupia (rodo-ferroviária); Construção do Aeroporto de Londrina; 8 trechos de ferrovias para melhoria: Malha ferroviária paulista (Panorama-Adamantina; Bauru-Itirapina; Presidente Epitácio-Presidente Prudente); Ferrovia entre Santa Fé do Sul e Campinas; entre Cascavel e Foz do Iguaçu e entre Cascavel e Guaíra; Eclusas no reservatório de Itaipu; Complexo Santa Maria da Serra (barragem e eclusa); Hidrovia Tietê-Paraná; 15 UHE (3284 Mw); Transmissão Norte-Sul; Sul-Sudeste; Sudeste-Centro-Oeste; 669 mil linhas para telefonia fixa; 17 mil linhas para telefonia pública 909 mil linhas para telefonia celular.</p> <p>Desenvolvimento Social Garantia de ensino fundamental; acesso universal à saúde; moradia para famílias com renda até 3 salários mínimos; saneamento.</p> <p>Informação e Conhecimento Turismo; logística; desenvolvimento industrial, da agropecuária e agroindustrial; serviços; parques e incubadoras tecnológicas.</p> <p>Meio Ambiente Gestão integrada das Bacias dos Rios Tietê e Piracicaba; Pólo de Difusão de Práticas Sustentáveis (Foz do Iguaçu); Ecoturismo local integrado.</p>

Quadro V – Visão Geral dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
(continuação)

EIXOS	VISÃO ESTRATÉGICA	DESTAQUES OPORTUNIDADES DE INVESTIMENTOS 2000-2007
9. Sul	<p>Ampliação e intensificação do Eixo Sul no contexto da economia nacional com maior oferta de produtos industrializados; Crescimento expressivo das atividades da cadeia produtora da indústria automobilística, do setor petroquímico e do agronegócio (soja, avicultura, suinocultura e arroz);</p> <p>Adensamento da estrutura produtiva do eixo pelos efeitos positivos das atividades dominantes sobre diversos outros ramos industriais;</p> <p>Integração de sub-espacos econômicos por meio de infra-estrutura de transporte e de informação e conhecimento;</p> <p>Integração funcional simultânea com a Rede Sudeste, o Eixo Sudoeste e os países do Mercosul.</p>	<p>Infra-Estrutura Econômica</p> <p>Rodovia do Mercosul; BR-234; BR-320; BR-116; BR-470; BR-471 e BR-135; Malha Ferroviária Sul (Curitiba-Paranaguá; Ponta Grossa-Engenheiro Bley; Lajes-Roca Sales-General Luz);</p> <p>Portos de Paranaguá e Rio Grande;</p> <p>Aeroportos de Navegantes; Salgado Filho (Porto Alegre) e Afonso Pena (Curitiba);</p> <p>Geração de energia (21 UHE); Transmissão Norte- Sul; Sul-Sudoeste; LT Garabi-Itá; estação conversora Santana do Livramento/Riviera; LT Candiota; LT Uruguaiana a Alegrete; Gasoduto.</p> <p>Telefonia fixa: 41 elos faltantes;</p> <p>Telefonia móvel: 558 elos faltantes;</p> <p>Desenvolvimento Social</p> <p>Garantia de ensino fundamental; acesso universal à saúde; moradia para famílias com renda até 3 salários mínimos; saneamento (Saneamento é Vida).</p> <p>Informação e Conhecimento</p> <p>Turismo; logística; desenvolvimento industrial, da agropecuária e agroindustrial; serviços; parques e incubadoras tecnológicas.</p> <p>Meio Ambiente</p> <p>Gestão Integrada da Bacia do Rio Uruguai; Recuperação de áreas em processo de desertificação; ecoturismo local integrado; pólos de difusão de práticas sustentáveis (Recursos Hídricos do Sul e Noroeste Rio-Grandense e de Santa Catarina; Gestão de espaços costeiros e marinhos na região da Lagoa dos Patos e do Litoral de Santa Catarina; Agroindústrias na região de Chapecó).</p>

FONTE: Elaborado com base nos quadros sínteses do Relatório Visão Geral do Estudo de fevereiro de 1999 e no Avanço Brasil (Plano Plurianual 2000-2003 e Orçamentos da União 2000).

Na verdade, o grande mérito de Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, reside, como salienta BECKER (2000) e BANDEIRA (2000), na reincorporação, após décadas sendo deixada à sombra, da dimensão territorial no

planejamento governamental de longo prazo³⁵. Ademais, BECKER (2000:12) enfatiza que “Os ENIDs³⁶ estão em sintonia com os preceitos da moderna geoeconomia e da logística, estabelecendo bases para uma estratégia de conquista de mercados por empresas associadas ao Estado”.

Entretanto, a configuração geoeconômica proposta no Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento apresenta algumas limitações. Primeiramente, cabe salientar que, como bem reconhecem BANDEIRA (2000) e BECKER (2000), o enfoque central do estudo foi a identificação de oportunidades de investimento, mediante a eliminação de gargalos e elos faltantes, o que acabou por privilegiar a questão da infra-estrutura econômica. O objetivo não foi, desse modo, obter uma visão do território brasileiro que permitisse traçar uma política de integração nacional.

Conseqüentemente, a dimensão regional foi, de certa forma, esquecida, uma vez que vários aspectos indutores do desenvolvimento regional foram desconsiderados. Levando-se em conta os novos parâmetros para o estabelecimento de políticas regionais apresentados no Capítulo 1 deste trabalho, fica evidente que, embora seja de grande importância, não é apenas a infra-estrutura econômica que propicia o desenvolvimento de uma região, é preciso considerar a questão dos recursos humanos, do capital social, da qualidade de vida, dos mecanismos institucionais.

BANDEIRA (2000:2) apresenta uma clara percepção dessa questão ao afirmar que “não há, na concepção metodológica subjacente ao trabalho, uma percepção clara do

³⁵ É, claro que, como destaca BANDEIRA (2000), a temática territorial já havia adquirido alguma importância durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando da elaboração do **Brasil em Ação**.

³⁶ ENIDs é a sigla adotada por BECKER para os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

significado das regiões enquanto porções do território onde ocorrem interações complexas e relevantes para o processo de desenvolvimento entre atores econômicos, sociais e políticos”.

Há que se observar também, como o faz BECKER (2000), que os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento apresentam uma visão de integração excessivamente centrada na exportação, que aliada a uma visão setorial do processo de desenvolvimento, passa a privilegiar as áreas dinâmicas, onde existe o potencial de exportação. Nos dizeres de BECKER (2000: 12):

Tratam(*sic*)-se de interesses nacionais que não levam em conta as estratégias regionais de inserção simultânea na estrutura produtiva nacional e na economia global. Ora, tal ênfase ignora o mercado interno, em nível nacional e local, e tais critérios geram a possibilidade de exclusão de amplas parcelas do território e da sociedade, aprofundando desigualdades. Ambas as questões são prejudiciais às políticas de integração nacional e desenvolvimento regional.

BECKER (2000: 12) aponta, ainda, outra grande limitação do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, qual seja, “a ausência da consideração das cidades e de seu papel fundamental na reorganização espontânea e induzida do território”. De fato, é muito difícil pensar uma política de integração nacional, sem se considerar a política urbana, a problemática das grandes metrópoles, de seu entorno e área de influência.

Por outro lado, considerando-se que os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento representam uma nova geografia econômica para o País, é preciso definir qual o papel do Ministério da Integração Nacional diante dessa nova configuração do território nacional, já que é este o órgão do Governo Federal responsável pela formulação e condução da política de desenvolvimento nacional integrada.

Entretanto, a despeito de todas as limitações existentes na proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, é necessário destacar que, como o faz BANDEIRA (2000), a importância atribuída aos Eixos no contexto da atual estratégia do Governo Federal, é, indubitavelmente, uma grande contribuição para viabilizar uma redefinição mais ampla da abordagem das questões regionais, uma vez que coloca a temática territorial no núcleo central das prioridades governamentais.

Ademais, o Estudo dos Eixos foi apresentado para discussão e validação em seminários nas 27 capitais do país e nos Ministérios Setoriais e Secretarias do Governo Federal. Importantes alterações foram realizadas no Estudo em função desses seminários, sem dúvida, as mais importantes foram a expansão dos investimentos em desenvolvimento social para áreas não-dinâmicas do território nacional e a incorporação de investimentos em recursos hídricos para o Nordeste. Em termos de delimitação geográfica, houve um relaxamento da condição de não superposição de eixos, que resultou em uma nova visão de elos de articulação entre os eixos, ou melhor, de áreas de indefinição com a funcionalidade de articulação e integração entre os eixos, situadas nos "entroncamentos" dos mesmos e constituindo, freqüentemente, pontos de transbordo entre as vertebrações básicas de cada Eixo³⁷.

É preciso, ainda, analisar, juntamente com o Estudo dos Eixos, as demais orientações e os programas constantes do Avança Brasil (Plano Plurianual de Investimentos 2000-2003) no que diz respeito, especialmente, à questão regional.

³⁷ CONSÓRCIO BRASILEIRO/BNDES/PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/ MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. *Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento: Relatório Síntese. TOMO II.* Janeiro de 2000.

De acordo com a Mensagem ao Congresso Nacional do Plano Plurianual de Investimentos 2000-2003:

A proposta é empreender, por meio do Plano Plurianual 2000-2003, a reestruturação de toda a ação do Governo em um conjunto de programas, entendidos como unidades de gestão, com definição clara dos objetivos e resultados esperados. Os princípios que orientam essa nova forma de atuação, estabelecidos no Decreto n.º 2.829 de 29 de outubro de 1998, dão maior visibilidade às oportunidades de investimento e potencializam a *alavancagem* de meios extra-orçamento. As parcerias com o setor privado e a integração com os Estados, Municípios e o Distrito Federal visam superar as restrições de financiamento do setor público.

Nesse sentido, para a elaboração do Plano Plurianual 2000-2003, foi previamente estabelecida a Orientação Estratégica do Governo Federal, fruto da junção da Orientação Estratégica do Presidente da República com as Orientações Estratégicas dos Ministérios, coerentes entre si e com a previsão de recursos orçamentários para o período do Plano.

A Orientação Estratégica do Governo estabelece, de acordo com a proposta contida no Avança Brasil, as diretrizes para organizar e dar foco à atuação do Governo no período 2000-2003. Concentrar esforços é o sentido geral da Orientação Estratégica. As diretrizes estratégicas e os macroobjetivos apontam para o que deve ser feito e, por decorrência, para o que não se deve fazer. As diretrizes estratégicas mostram as grandes direções da mudança. Os macroobjetivos definem os alvos setoriais³⁸.

No que se refere à previsão orçamentária, é interessante destacar que o Plano faz uma clara referência à necessidade de se obter outras fontes de recursos, por meio do

³⁸ Essas definições estão presentes na Mensagem ao Congresso que acompanhou o envio do Plano Plurianual de Investimentos 2000-2003, conforme material disponível no site <http://www.planejamento.gov.br>.

estabelecimento de parcerias com Estados, Municípios, organizações não-governamentais, bem como com segmentos do setor privado. Aparece, portanto, a consciência do novo papel do Estado, não como grande financiador e executor, mas como catalisador de investimentos.

Quanto à Orientação Estratégica do Governo, esta foi inicialmente organizada em torno de quatro grandes diretrizes:

1. Consolidar a Estabilidade Econômica com Crescimento Sustentado.
2. Promover o Desenvolvimento Sustentável Voltado para a Geração de Empregos e Oportunidades de Renda.
3. Combater a Pobreza e Promover a Cidadania e a Inclusão Social.
4. Consolidar a Democracia e a Defesa dos Direitos Humanos.

O Congresso Nacional, por sua vez, agregou mais duas diretrizes para as ações do Governo, incluídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício do ano 2000:

5. Reduzir as Desigualdades Inter-Regionais.
6. Promover os Direitos de Minorias Vítimas de Preconceito e Discriminação.

É interessante salientar que justamente a questão das disparidades regionais tenha sido incluída apenas pelo Congresso, o que, de certa forma, contrasta com certos pontos da Mensagem do Plano Plurianual de Investimentos, em que o Governo Federal utiliza-se dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento como forma de se promover o desenvolvimento do território nacional como um todo, enfatizando, implicitamente a redução de desigualdades regionais.

Associados às diretrizes estratégicas, foram definidos 28 macroobjetivos, reproduzidos a seguir:

- 1) Criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentado

- 2) Sanear as finanças públicas
- 3) Elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional
- 4) Atingir US\$ 100 bilhões de exportação até 2002
- 5) Aumentar a competitividade do agronegócio
- 6) Desenvolver a indústria do turismo
- 7) Desenvolver a indústria cultural
- 8) Promover a modernização da infra-estrutura e a melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transportes
- 9) Promover a reestruturação produtiva com vistas a estimular a competição no mercado interno
- 10) Ampliar o acesso aos postos de trabalho e melhorar a qualidade do emprego
- 11) Melhorar a gestão ambiental
- 12) Ampliar a capacidade de inovação
- 13) Fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais
- 14) Ofertar escola de qualidade para todos
- 15) Assegurar o acesso e a humanização do atendimento na saúde
- 16) Combater a fome
- 17) Reduzir a mortalidade infantil
- 18) Erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente

- 19) Assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social
- 20) Promover o desenvolvimento integrado do campo
- 21) Melhorar a qualidade de vida nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas
- 22) Ampliar a oferta de habitações e estimular a melhoria das moradias existentes
- 23) Ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades
- 24) Melhorar a qualidade do transporte e do trânsito urbanos
- 25) Promover a cultura para fortalecer a cidadania
- 26) Promover a garantia dos direitos humanos
- 27) Garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento
- 28) Mobilizar governo e sociedade para a redução da violência

Observa-se, pelos macroobjetivos supracitados, uma ênfase na questão social, sem, no entanto, relegar a segundo plano a questão de inserção internacional do país e dos investimentos em infra-estrutura econômica, enfatizados no Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Além de basear-se nas diretrizes estratégicas, a elaboração de programas do Avança Brasil observou uma série de princípios, os quais buscavam espelhar os desafios, denominados de Agendas, a serem enfrentados pelo Governo Federal:

1. Agenda dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

2. Agenda de Gestão do Estado.
3. Agenda Ambiental.
4. Agenda de Empregos e de Oportunidades de Renda.
5. Agenda de Informação e Conhecimento.

Ressalte-se que, nesse ponto, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento aparecem explicitamente como um princípio orientador do Avança Brasil, mas não o único.

A agenda de gestão do Estado define que cada Ministério assuma os princípios da Reforma do Estado, adequando-os à especificidade das suas ações e trabalhando segundo suas três vertentes: profissionalização do serviço público; reorganização da Administração Federal; e, por fim, a melhoria da gestão. Para tal, são estabelecidas as seguintes diretrizes de ação: prioridade para o cidadão; desburocratização; descentralização; parcerias; transparência; responsabilização; profissionalismo; motivação; competição; tecnologias da informação; atendimento integrado ao cidadão; contabilidade gerencial e capacitação gerencial.

A agenda ambiental, por sua vez, objetiva a incorporação da dimensão ambiental ao desenvolvimento econômico, avançando além da recuperação ou preservação dos recursos naturais. De acordo com o Plano Plurianual de Investimentos 2000-2003:

É preciso traduzir o conceito de desenvolvimento sustentável em ações concretas. A questão do meio ambiente, sua preservação e conservação deve ser tratada como uma grande oportunidade de alavancar o desenvolvimento em áreas como o ecoturismo, manejo racional dos recursos florestais, biotecnologia, energia limpa, colaborando, assim, para o processo de geração de riquezas e sobretudo, para a melhoria da qualidade de vida do cidadão.

Logo, o Governo, na área ambiental, deve concentrar seus esforços em: qualidade ambiental nas cidades, ecoeficiência no setor produtivo, gerenciamento dos recursos hídricos, florestas e biodiversidade, tomando por base as seguintes diretrizes: gerenciamento costeiro; potencial de negócios (biodiversidade, ecoturismo, energia limpa); incentivos à conservação ambiental; educação ambiental; certificação ambiental; zoneamento ecológico-econômico; promoção de investimentos em equipamentos e serviços para a conservação do meio ambiente; melhoria dos projetos do setor público quanto ao impacto ambiental; apoio a iniciativas que enfrentem os desafios ambientais de aglomerações urbanas; gerenciamento de bacias hidrográficas; incentivo à cooperação público/privado regional/internacional; utilização de tecnologias limpas e manejo adequado de recursos naturais.

Já a agenda de empregos e oportunidades de renda define que a atuação do Governo deve estar direcionada para a adoção de políticas públicas que resultem tanto na geração de empregos, quanto na capacitação dos trabalhadores, objetivando adequar a oferta de mão-de-obra à demanda existente. Torna-se imperioso, desse modo, adotar ações dentro das seguintes diretrizes: estimular setores intensivos em mão-de-obra; estimular, em parceria com o setor privado, a criação de oportunidades de primeiro emprego para jovens; integrar as ações de qualificação, requalificação, concessão de seguro desemprego, intermediação de mão-de-obra e microcrédito; estimular micro e pequenas empresas intensivas em conhecimento e a criação de parques tecnológicos; melhorar a capacitação gerencial para reduzir o grau de mortalidade das micro e pequenas empresas; fortalecer o papel das micro e pequenas empresas na área de serviços, especialmente os prestados para o setor público; defender igualdade de oportunidades de trabalho e proteção à mulher, negros e portadores de

deficiência física; tratar da saúde e segurança do trabalhador; incentivar programas de qualificação e estimular parcerias com o sistema “S”³⁹.

Por fim, segundo a agenda de informação e conhecimento, “o papel do Governo neste contexto não se restringe aos investimentos em ciência, tecnologia e educação. Exige uma mobilização ampla de todo o Governo articulado com a sociedade, para maximizar os benefícios proporcionados pela informação e conhecimento na solução dos problemas econômicos e sociais”⁴⁰. Nesse sentido, o Plano Plurianual de Investimentos 2000-2003 estabelece as diretrizes abaixo:

- **Articulação:** Criar, no âmbito dos programas, possibilidades de articulação entre iniciativas de educação, capacitação profissional, desenvolvimento científico e tecnológico e difusão de informações.
- **Cultura da inovação:** Desenvolver a cultura da inovação, no sentido de produzir, assimilar e explorar com sucesso as conquistas tecnológicas em todos os domínios, econômico, social, ambiental, buscando nas soluções inéditas o enfrentamento das enormes carências da sociedade.
- **Educação para a C&T:** Estimular a educação para a ciência e tecnologia, voltada para os ensinos primário e médio, a criação de materiais didáticos, treinamento para a difusão da cultura de inovação.

³⁹ São os órgãos vinculados às organizações do setor privado, voltados para a capacitação, treinamento e assistência: Sesi - Serviço Social da Indústria, Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria, Senac - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, e outros.

⁴⁰ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO. **Plano Plurianual 2000-2003: Mensagem ao Congresso**. Brasília, agosto de 1999.

- Internet II: Integrar as ações do setor produtivo, das entidades de ciência e tecnologia e educação para desenvolver aplicações e capacitar recursos humanos para o uso das redes de alta velocidade (Internet II), difundindo o conceito de sociedade da informação.
- Desconcentração da P&D: Expandir os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, tendo em conta a necessidade de um equilíbrio regional maior da rede de infra-estrutura de pesquisa do País.
- Mestrados profissionais: Ampliar a oferta de mestrados profissionais em áreas relevantes para o desenvolvimento econômico e social.
- Pesquisa na Amazônia: Ampliar as atividades de pesquisa e fortalecer os centros de excelência na Amazônia, com ênfase na biodiversidade.

Uma análise sucinta das agendas do Avança Brasil aponta para um forte papel das parcerias dentro das propostas de ações governamentais, bem como denota uma grande preocupação do Governo Federal com a questão da qualificação e formação de recursos humanos, objetivando, sobretudo, o combate ao desemprego.

Considerando-se as diretrizes, macroobjetivos e agendas como fundamentos básicos do Avança Brasil, poder-se-ia dizer que, de fato, a preocupação do Governo Federal é aumentar a competitividade sistêmica da economia, visto que extrapola a questão da infra-estrutura, destacando, como foi dito anteriormente, o forte papel da formação de recursos humanos, da articulação de parcerias, da geração de emprego e renda, da reestruturação produtiva, do equilíbrio macroeconômico e da sustentabilidade do processo de desenvolvimento como um todo.

Nesse sentido, desconsiderando-se as emendas realizadas pelo Congresso Nacional ao Plano Plurianual de Investimentos, constata-se que, dos R\$ 984.926 milhões (91,5% dos recursos totais do PPA) destinados à execução de programas finalísticos⁴¹, 59,4% representam a previsão de dispêndios em desenvolvimento social; 21,6% em infra-estrutura econômica; 13,7% no setor produtivo; 1,6% em informação e conhecimento; 0,8% em relações exteriores e defesa nacional; 0,4% em justiça e cidadania, 0,3% em meio ambiente e 2,2% em outras áreas.

Por outro lado, embora haja, realmente, uma prioridade de recursos para área de desenvolvimento social (R\$ 585.019 milhões), uma análise da distribuição de recursos nessa área aponta para uma forte concentração de recursos para o setor de previdência social, no qual estão computados os dispêndios com a previdência social básica, a previdência complementar e os inativos, pensionistas e pensões especiais da União. O quadro VI a seguir apresenta a distribuição de recursos na área de desenvolvimento social:

⁴¹ Programas finalísticos são aqueles que têm por objetivo atender diretamente as demandas da sociedade. O PPA 2000-2003 envolve ainda a execução de programas de gestão de políticas públicas, que abrangem as ações de governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão e avaliação de políticas públicas; os programas de serviços ao Estado, que resultam em bens e serviços prestados diretamente ao Estado por organizações como o IBGE e IPEA; e os programas de apoio administrativo, cujas ações colaboram para a consecução dos objetivos dos demais programas, embora os seus custos, de natureza tipicamente administrativa, não sejam passíveis de apropriação pelos demais programas (Plano Plurianual 2000-2003: Mensagem ao Congresso. Brasília, agosto de 1999. p. 240-241).

Quadro VI – Distribuição de Recursos em Desenvolvimento Social

PPA 2000-2003

SETORES	RECURSOS (MIL R\$)	PERCENTUAL DE RECURSOS (%)
1. Previdência Social	372.172	63,62
2. Saúde	78.007	13,33
3. Trabalho e Emprego	47.659	8,15
4. Educação	36.172	6,18
5. Habitação e Urbanismo	21.480	3,67
6. Assistência Social	17.927	3,06
7. Saneamento	6.852	1,17
8. Reforma Agrária	4.501	0,77
9. Esporte e Lazer	249	0,04
Total	585.019	100,00

FONTE: Elaborado com base nas informações do **Plano Plurianual 2000-2003**: Mensagem ao Congresso. Brasília, agosto de 1999. p. 244-245

Como o enfoque central do presente trabalho é a questão das políticas regionais e de integração nacional, far-se-á um breve levantamento dos programas e ações sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, uma vez que, a abordagem setorial adotada pelo Avança Brasil não permite a identificação direta de recursos para a área de desenvolvimento regional.

Primeiramente, cabe destacar que o fundamento dos programas do Ministério da Integração Nacional foram elaborados pela extinta Secretaria Especial de Políticas Regionais, pois a criação do Ministério ocorre apenas no segundo semestre de 1999, ocasião em que a fase elaboração do PPA 2000-2003 estava quase que concluída.

Desse modo, os programas e ações sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, foram baseados nas seguintes objetivos setoriais⁴²:

1. Implantar políticas de amplitude macrorregional para promover o crescimento econômico e a melhoria da qualidade de vida nas regiões de menor desenvolvimento relativo;
2. Compatibilizar as ações de Desenvolvimento Regional com a nova concepção de organização espacial consubstanciada na formulação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento;
3. Avançar em direção a um tratamento sub-regional mais consentâneo com as políticas descentralizadas e a efetiva participação social, na definição, execução e controle das ações;
4. Promover a geração de trabalho e renda, como um dos fatores para o desenvolvimento local integrado e sustentável de comunidades pobres, urbanas e rurais, a partir das vocações e potencialidades econômicas e sociais consentâneas com as políticas de desenvolvimento regional e com os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento;
5. Reduzir as desigualdades e a exclusão social intra e inter-regional, mediante a elevação da base qualitativa do capital humano e a ampliação do capital social e do capital empresarial, nos sub-espacos pouco desenvolvidos;

⁴² SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS/ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CÂMARA DE POLÍTICAS REGIONAIS. **Orientações estratégicas da Secretaria Especial de Políticas Regionais para o PPA 2000-2003**. Brasília, abril de 1999.

6. Assegurar o aumento da oferta regular de água, em quantidade e qualidade adequadas e compatíveis com a demanda ;
7. Promover o desenvolvimento sustentável de áreas irrigadas e irrigáveis, transformando a agricultura irrigada num vetor importante para o desenvolvimento nacional; e,
8. Promover a articulação e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil em todo o território nacional.

Saliente-se que esses oito objetivos setoriais representavam as quatro áreas de atuação da extinta Secretaria Especial de Políticas Regionais e de suas vinculadas (SUDAM, SUDENE, CODEVASF e DNOCS): desenvolvimento regional, obras de infra-estrutura hídrica, irrigação e drenagem e defesa civil.

Desse modo, no projeto de Lei do Projeto do PPA 2000-2003, o Ministério da Integração Nacional possuía 10 programas sob a sua responsabilidade, além do Programa Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, transferido do extinto Ministério Extraordinário de Projetos Especiais - MEPE, como apresentado no Quadro VII a seguir:

Quadro VII – Programas sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional

PPA 2000-2003

Programas	Justificativa
1. Desenvolvimento da Amazônia Legal Objetivo: Promover o desenvolvimento sustentável da Amazônia	A Amazônia apresenta condições e potencialidades que permitem situá-la como um caso especial de desenvolvimento em termos mundiais, de modo a promover, mediante um planejamento inovador, a utilização sustentável de sua imensa e diversificada base de recursos, que poderá abrir novos caminhos para a cristalização das oportunidades de progresso para a Região e para o Brasil. O pleno aproveitamento dessas vantagens, entretanto, requer a superação de deficiências estruturais, de modo a assegurar a sustentabilidade de seu processo de crescimento, que tem como fundamento a reestruturação de sua base produtiva, e a sua efetiva integração à economia nacional e internacional, em bases competitivas. Nesse sentido, as ações contempladas neste Programa englobam parte do esforço governamental a ser levado a efeito por intermédio dos organismos de desenvolvimento regional - SUDAM, BASA e SUFRAMA.
2. Desenvolvimento da Região Centro-Oeste Objetivo: Promover o desenvolvimento sustentável da Região Centro-Oeste	O Programa Desenvolvimento da Região Centro-Oeste, a exemplo dos programas Desenvolvimento do Nordeste e Desenvolvimento da Amazônia, tem por objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável em macrorregiões menos desenvolvidas. Ressalte-se que a execução de ações, envolvendo a realização do planejamento estratégico da Região Centro-Oeste, a formação de recursos humanos e o gerenciamento de projetos de desenvolvimento local em espaços selecionados da região, servirá como subsídio para a criação da Agência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste.
3. Desenvolvimento da Região Nordeste Objetivo: Promover o desenvolvimento sustentável da Região Nordeste	O desenvolvimento do Nordeste depende decisivamente de significativas transformações sociais, econômicas, institucionais e tecnológicas. Nesse sentido, a SUDENE propõe uma estratégia de atuação focada no plano local orientada para elevar a qualidade de vida e explorar as potencialidades regionais em bases competitivas.
4. Gestão da Política de Integração Nacional Objetivo: Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas da área de integração nacional.	Os processos de globalização e reestruturação produtiva apresentam impactos diferenciados nas diversas regiões do país, o que contribuiu para acentuar as desigualdades existentes entre diversas partes do território brasileiro. Evidencia-se, pois, a necessidade de se estabelecer um novo processo de desenvolvimento regional.
5. Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – PLANAFLORO Objetivo: Viabilizar a ocupação econômica e auto-sustentada do Estado de Rondônia, por meio da melhoria da qualidade de vida dos produtores rurais e do manejo dos recursos naturais.	Por meio das ações previstas no Projeto, pretende-se implantar uma estratégia de gerenciamento dos recursos naturais e promover o desenvolvimento sustentável do Estado.

Quadro VII – Programas sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional

PPA 2000-2003 (continuação)

Programas	Justificativa
6. Desenvolvimento Agroambiental do Estado do Mato Grosso – PRODEAGRO Objetivo: Promover o desenvolvimento socioeconômico da população do Estado do Mato Grosso, estabelecendo um equilíbrio entre o binômio ocupação/preservação.	Por meio das ações previstas no projeto, pretende-se implementar uma estratégia de gerenciamento dos recursos naturais e promover o desenvolvimento sustentável do Estado do Mato Grosso.
7. Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira Objetivo: Contribuir para o desenvolvimento social da faixa de 150 Km de largura ao longo de 15.719 Km da fronteira terrestre brasileira, buscando sua ocupação e utilização de forma compatível com a importância territorial estratégica, com a consolidação da democracia e o desenvolvimento econômico e social integrado do País.	O Programa está previsto na Lei nº 6.634/79 e regulamentada pelo Decreto nº 85.064/80. Resultou da necessidade de fazer com que o desenvolvimento nacional pudesse alcançar as mais remotas regiões do País, não só pelo caráter nitidamente estratégico do fortalecimento da presença brasileira nas regiões limítrofes, mas, também, para dar assistência àqueles que, historicamente, deixam de receber a mesma atenção dispensada aos demais brasileiros.
8. Transposição de Águas do Rio São Francisco Objetivo: Garantir a segurança hídrica indispensável ao desenvolvimento sustentável na faixa da região semi-árida do Nordeste Setentrional.	O programa Transposição de Águas do São Francisco permitirá o aumento da vazão dos rios nordestinos, fundamental para o suprimento de água na região. A idéia é interligar o São Francisco a rios do Ceará (Jaguaribe), Rio Grande do Norte (Apodi e Piranha-Açu), Paraíba (Piranhas e Paraíba) e Pernambuco (Brígida e Moxotó), de forma a garantir o suprimento de água para 10 milhões de habitantes da região até o ano de 2025.
9. Irrigação e Drenagem Objetivo: Promover o desenvolvimento sustentável de áreas irrigadas e irrigáveis.	Em muitas áreas do território brasileiro, o desenvolvimento de atividades produtivas depende de obras de irrigação e drenagem para o aproveitamento de água para usos múltiplos, são vários os estudos para o aproveitamento hidroagrícola em áreas irrigáveis, bem como as obras de infra-estrutura de irrigação de uso comum, sobretudo no Nordeste, Centro-Oeste e sul do país.
10. PROÁGUA Infra-Estrutura Objetivo: Assegurar a ampliação da oferta de água de boa qualidade para a produção e para o consumo humano por meio da conclusão de obras estruturais e prioritárias, tais como açudes, barragens e adutoras.	No Nordeste, a falta de água é o maior obstáculo ao desenvolvimento da região. São necessários investimentos em infra-estrutura hídrica para assegurar água de boa qualidade para o consumo humano e as atividades econômicas. O problema tem recebido especial atenção do governo por meio do PROÁGUA, criado em 1996 para permitir a construção de obras prioritárias de infra-estrutura hídrica. Entretanto, o programa não se restringe ao Nordeste, englobando todas as obras de infra-estrutura hídrica espalhadas pelo território nacional.
11. Defesa Civil Objetivo: Prevenir e minimizar desastres, socorrer e assistir populações afetadas e reconstruir e recuperar os cenários danificados.	O Programa extrapola o caráter meramente emergencial da Defesa Civil, englobando, além das ações emergenciais, ações de capacitação de agentes de defesa civil e prevenção e preparação para emergência e desastres.

FONTE: Elaborado com base no **Plano Plurianual 2000-2003**; Mensagem ao Congresso. Brasília, agosto de 1999 e em informações do *site* do Ministério da Integração Nacional e em documentos internos.

Saliente-se que os três primeiros programas de desenvolvimento representam os instrumentos tradicionais da política de desenvolvimento regional voltada para as três macrorregiões menos desenvolvidas: Norte, Nordeste e Centro-Oeste; englobando ações de estudos, planejamento, capacitação, financiamento (fundos constitucionais e de incentivo fiscal), bem como a reforma do aparato institucional e financeiro existente atualmente. O Programa Gestão da Política de Integração Nacional, seguindo a mesma linha, está voltado para a formulação de uma nova política de integração nacional.

Já o PRODEAGRO e o PLANAFLORO são programas antigos, oriundos de operações de crédito com o Banco Mundial, com quase dez anos de existência, executados, respectivamente, pelos Estados de Mato Grosso e Rondônia, cabendo ao Ministério da Integração Nacional, a coordenação e a avaliação de todo o processo de implementação de suas ações.

No que se refere ao programa Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, este é o mais antigo programa do Governo Federal, realizando obras civis de pequeno porte em municípios da faixa de fronteira. Ao ser transferido do extinto Ministério Extraordinário de Projetos Especiais para o Ministério da Integração Nacional, o programa deve adquirir uma nova feição, tornando-se menos político (atualmente as suas obras são definidas por emendas do Congresso Nacional), transformando-se num real instrumento de desenvolvimento regional, com alta capilaridade.

Os programas Irrigação e Drenagem, PROÁGUA Infra-Estrutura e a Transposição de Águas do Rio São Francisco, dizem respeito, basicamente, a ações que objetivam aumentar a oferta de água disponível para o consumo humano e para usos múltiplos, sobretudo em regiões semi-áridas do país.

Por fim, o programa Defesa Civil é a agregação das ações da Secretaria de Defesa Civil, numa tentativa de se trabalhar não apenas em situações de desastres ou pós-desastres, mas também na prevenção e preparação.

Além dos programas sob sua responsabilidade direta, o Ministério da Integração, apresentava, já no Projeto de Lei do PPA 2000-2003, ações em programas de outros órgãos. Enquadram-se, nesse caso, as ações voltadas para o desenvolvimento da pesca e aquicultura, constantes dos programas do Ministério da Agricultura e do Abastecimento; as ações de ordenamento territorial e de zoneamento ecológico-econômico, incluídas no Programa Zoneamento Ecológico-Econômico do Ministério do Meio Ambiente; as ações de ciência e tecnologia empreendidas pela SUDAM na Amazônia, constantes do programa Ciência e Tecnologia para a Gestão de Ecossistemas do Ministério da Ciência e Tecnologia; a operação e manutenção de unidades de melhoramento, ação da CODEVASF no Programa Elevação da Produtividade da Bovinocultura do Ministério da Agricultura e do Abastecimento; a operação do sistema de transporte fluvial em morada nova Minas Gerais, ação incluída no Programa Navegação Interior do Ministério dos Transportes, além, é claro, das ações do Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza, que foram englobadas pelo Programa Comunidade Ativa.

Merece especial destaque o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza – PRONAGER e as ações de zoneamento ecológico-econômico e ordenamento territorial.

Quanto ao PRONAGER, embora não tenha sido considerado um programa dentro da filosofia de planejamento desenvolvida no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é um dos programas que garante a atuação efetiva do Ministério da Integração Nacional em espaços diferenciados de todo o território nacional, estando

direcionado para geração de ocupação produtiva e renda, potencializando todos os recursos e vocações econômicas da comunidade a partir da capacitação de trabalhadores desempregados ou sub-empregados para sua organização em empresas, associações e cooperativas de produção de bens e/ou serviços, com competitividade no mercado.

Com isso, espera-se a inserção social da imensa parcela da população excluída dos mecanismos comuns de formação profissional, do acesso ao crédito e do processo de produção e consumo de bens, contribuindo para a redução das desigualdades sociais, passo importante na construção de uma sociedade democrática (SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS, 1999: 83).

Embora o programa Zoneamento Ecológico-Econômico tenha sido considerado prioritário no âmbito do Avança Brasil, uma vez que permitirá o mapeamento do território nacional de forma a direcionar a ocupação e o desenvolvimento do País de forma sustentável, o problema do ordenamento territorial e do zoneamento ecológico-econômico ainda não foi bem equacionado no Governo Federal, seja no Ministério do Meio Ambiente, que tem a competência do zoneamento ecológico-econômico, seja no Ministério da Integração Nacional, que tem a competência do ordenamento territorial. Cabe, aqui, salientar a posição de BECKER (2000), segundo a qual o ordenamento e o zoneamento são ferramentas fundamentais para o estabelecimento de uma nova política de integração nacional no país.

Como já foi dito anteriormente, o Ministério da Integração Nacional foi criado num momento em que as propostas setoriais de programas para o Avança Brasil já haviam sido enviadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Dentro desse contexto, existia uma proposta de Programa de Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, voltado para áreas diferenciadas do território nacional, identificadas como espaços subnacionais contínuos, atravessando territórios pertencentes a mais de um Estado da

federação ou que se localizam em áreas de fronteira com países vizinhos, nas quais torna-se imperiosa uma atuação mais incisiva do Estado para assegurar a promoção de atividades que objetivem a consolidação de um processo de desenvolvimento sustentável.

Assim, utilizando-se de critérios que visavam à seleção de espaços onde as condições de vida de grande parte da população era precária, ou onde fosse estratégico garantir a soberania nacional ou onde existia a necessidade de ordenar o processo de expansão da fronteira econômica, de apoiar a reestruturação da base produtiva, de forma a garantir maior competitividade dessas economias num mundo globalizado, foram, preliminarmente identificadas 13 áreas, chamadas de mesorregiões diferenciadas, conforme o quadro VIII abaixo e MAPA X (em anexo):

Quadro VIII – Mesorregiões Incluídas no Programa Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas

Mesorregião*	Extensão (Km ²)	População 1998	Densidade Demográfica (Hab./Km ²)
1 Alto Solimões (AM)	214.217,8	186.442	0,87
2. Vale do Rio Acre (AC e AM)	103.052,7	380.635	3,69
3. Bico do Papagaio (TO,PA,MA)	125.277,9	1.333.790	10,65
4. Chapada das Mangabeiras (MA,PI,BA,TO)	273.000,7	787.218	2,88
5. Chapada do Araripe (CE,PE,PI)	71.671,1	1.409.417	19,67
6. Zona da Mata Canaveira (PB,RN,PE,AL,SE)	44.981,1	9.738.079	216,49
7. Xingó (AL,BA,PE,SE)	88.433,9	1.491.626	16,87
8. Vale do Jequitinhonha/Mucuri (MG, BA, ES)	105.978,0	1.836.206	17,33
9. Vale do Ribeira/Guaraqueçaba (SP e PR)	29.774,0	679.021	22,81
10. Fronteira do Mercosul (PR, SC e RS)	139.282,5	4.044.764	29,04
11. Região de Águas Emendadas (MG e GO)	191.067,1	1.694.576	8,87
12. Bacia do Itabapoana (ES, MG e RJ)	10.059,4	629.991	62,63
13. Metade Sul RS (RS)	153.879,4	2.559.755	16,63
TOTAL PROGRAMA	1.550.675,6	26.773.518	17,27
TOTAL BRASIL	8.547.403,5	161.790.311	18,93
RELAÇÃO PROGRAMA/BRASIL	18,14%	16,55%	-

Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2000: 35.

Entretanto, o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas não conseguiu a força política, na época da Secretaria Especial de

Políticas Regionais, para ser incluído como um programa do Avança Brasil. Com a criação do Ministério da Integração Nacional, o programa adquire essa força política e passa a ser considerado estratégico para a atuação do Ministério em todo o território nacional, e, por meio de esforços junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Relator Geral do PPA 2000-2003, acaba por ser incluído pelo Congresso Nacional, não como um único programa, mas como treze Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável, com recursos orçamentários da União da ordem de R\$ 75 milhões.

Os Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas partem do princípio de que a missão institucional do Ministério da Integração Nacional reside na necessidade de se resgatar e modernizar os instrumentos de desenvolvimento regional como forma de se combater as desigualdades inter e intra-regionais, avançando para além das políticas isoladas para as macrorregiões consideradas menos desenvolvidas, formulando uma política de integração nacional, capaz de detectar fragilidades e explorar potencialidades regionais, articulando as ações das três esferas governamentais – Governo Federal, Estados e Municípios - com os segmentos pertinentes da sociedade civil⁴³.

Assim sendo, os Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas foram concebidos com o objetivo geral de propiciar:

a elevação da qualidade de vida da população residente em mesorregiões selecionadas por meio do apoio à implementação de fóruns e de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável, mediante a gestão eficaz e eficiente de suas ações, a capacitação de técnicos e especialistas e o estímulo à estruturação de cadeias e investimentos produtivos (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2000: 8).

⁴³MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Programa promoção do desenvolvimento sustentável de mesorregiões diferenciadas**. Brasília, julho de 2000.

Aparece, portanto, nesse objetivo geral, alguns dos novos parâmetros levantados no Capítulo 1 para formulação de uma moderna política de desenvolvimento regional, como a participação da sociedade civil (fóruns), o potencial endógeno das regiões (projetos de desenvolvimento local integrado), uma possível política de formação de *clusters* (estruturação de cadeias produtivas).

Especificamente, pode-se dizer que os Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas visam:

1. Promover atividades econômicas sustentáveis, respeitando as características ambientais de cada mesorregião selecionada;
2. Desenvolver os setores produtivos que atendam às necessidades de melhoria das condições de vida da população e fortaleçam a economia das mesorregiões selecionadas;
3. Promover iniciativas vinculadas à agregação de valor da produção local;
4. Apoiar a implementação de políticas sociais que visem à melhoria da qualidade de vida da população;
5. Criar mecanismos eficientes de articulação institucional entre as diversas esferas do poder público e da comunidade para potencializar os resultados das ações implementadas.

Logo, as ações implementadas pelos Programas obedecerão a duas diretrizes básicas: a dinamização da base produtiva e a inclusão social. Não se trata, pois, de programas de combate à pobreza, mas sim de programas que objetivam impulsionar o desenvolvimento de áreas diferenciadas, preocupando-se, não apenas com a questão econômica, mas também com as condições e qualidade de vida da população. Para tal, foram definidas cinco ações para

atuação do Ministério da Integração Nacional nas 13 áreas diferenciadas, conforme apresentação do quadro IX a seguir.

Quadro IX – Ações dos Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas

Ações		Objetivo das Ações a serem desenvolvidas
Ação 1 Projeto	Realização de Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável na Mesorregião ... Produto: Evento realizado	Estabelecer e manter suporte institucional para viabilizar a articulação das ações de desenvolvimento local integrado e sustentável empreendidas pelos setores governamentais e privados.
Ação 2 Projeto	Implementação do Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável na Mesorregião ... Produto: Plano Elaborado – Unidade	Elaborar estudos para diagnóstico da realidade local, destacando as potencialidades e os fatores restritivos do desenvolvimento sustentável e implementar sistemas de planejamento regional e municipal.
Ação 3 Projeto	Gerenciamento da Implementação de Projetos para o Desenvolvimento Sustentável na Mesorregião ... Produto: Projeto Implementado	Dirigir, coordenar, articular, monitorar e avaliar projetos de desenvolvimento local, e estimular a cooperação de municípios, e a estruturação das cadeias e de investimentos produtivos.
Ação 4 Projeto	Mobilização de Comunidades, Mediante o Associativismo e o Cooperativismo na Mesorregião ... Produto: Associação/Cooperativa implantada – Unidade	Desenvolver o associativismo, contribuindo para o fortalecimento econômico e social das comunidades locais e viabilizar o acesso eficiente aos meios de produção, a tecnologia apropriada e ao mercado.
Ação 5 Projeto	Capacitação de Recursos Humanos para a Gestão do Desenvolvimento Local e Integrado na Mesorregião ... Produto: Pessoa Capacitada - Unidade	Capacitar os agentes públicos e privados envolvidos no gerenciamento da implantação e operacionalização dos projetos de desenvolvimento local e nas demais ações do programa.

Fonte: Documentos internos – Ministério da Integração Nacional, 200

Observa-se que, ao contrário dos programas de desenvolvimento regional tradicionais, as ações não são voltadas para a execução de obras de infra-estrutura ou financiamento de grandes projetos, trata-se, basicamente, de ações de articulação, planejamento descentralizado, mobilização e capacitação. O Ministério assume, nesses programas, o seu papel de grande “animador” do processo de desenvolvimento endógeno de áreas diferenciadas.

Por outro lado, o papel do Ministério da Integração Nacional não se restringe às ações previstas nos programas do PPA 2000-2003, caberá também ao Ministério o

acompanhamento das demais ações e programas do Governo Federal com impacto na mesorregião, bem como a intervenção direta nessas áreas por meio dos demais programas finalísticos sob sua responsabilidade: PRONAGER, Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, Defesa Civil, Irrigação e Drenagem, PROÁGUA Infra-Estrutura e ações de ordenamento e zoneamento ecológico-econômico.

Com a implementação de tais programas, o Ministério da Integração Nacional busca não apenas enfatizar sua presença em todo o território brasileiro, como também reforçar o seu papel como órgão articulador e formulador de uma política de desenvolvimento regional ativa, consistente e compatível com os pressupostos da atual ordem econômica, entre os quais destacam-se a reforma do Estado, o estímulo a parcerias e o enfoque local (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2000: 4).

Deve-se salientar que os Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas ainda estão em fase de formulação e definição dos mecanismos que viabilizarão a execução das cinco ações propostas. É, no momento da implementação desses programas, que aparecerão suas limitações e entraves, visto que a execução de uma política de desenvolvimento descentralizada torna-se, muitas vezes, palco de conflito entre os atores envolvidos, prejudicando a execução eficaz e eficiente de projetos.

Cabe destacar, ainda, a inclusão, também, pelo Congresso Nacional, do Programa Especial de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, formatado nos mesmos moldes dos Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, cujo objetivo é o desenvolvimento sustentável da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, englobando municípios de Goiás, Minas Gerais e o Distrito Federal.

Por fim, no que se refere à atuação do Ministério da Integração Nacional na área de desenvolvimento regional, existe um grande questionamento não apenas no Governo Federal, como também no meio acadêmico, sobre quais seriam as bases para uma nova política de integração nacional. Nesse contexto, iniciativas como os Programas de Desenvolvimento Sustentável e Integrado de Mesorregiões Diferenciadas e as chamadas políticas de *clustering* têm aparecido como instrumentos interessantes e condizentes com os novos parâmetros para elaboração de políticas de desenvolvimento regional, sobretudo pelo novo papel assumido pelo Estado, que passa de grande executor e financiador à animador, articulador e indutor do processo de desenvolvimento sustentável.

3.2 – O papel dos Estados membros da Federação

Tendo em vista a nova concepção de eixos e planos de desenvolvimento concebidas no âmbito do Governo Federal, bem como os novos paradigmas que apontam para a elaboração de políticas regionais descentralizadas, cabe questionar qual o papel a ser assumido pelos governos subnacionais diante desse quadro e das mudanças ocorridas nos fatores locacionais tradicionais a partir da Terceira Revolução Industrial, pois, como bem enfatiza FIORI (1995: 35):

O desafio central, entretanto, segue sendo o da construção de poderes locais eficientes e legítimos, e o do estabelecimento de vínculos sólidos entre eles e um Estado central capaz de se responsabilizar pelas funções sistêmicas fundamentais para preservação da unidade federativa. Nesse ponto, se é difícil antever a forma em que possam ser vencidos os desafios materiais que a globalização propõe ao federalismo dos Estados que, além de periféricos, estão fragilizados, muito mais difícil certamente é imaginar como evitar o estilhaçamento social e o avanço do que Charles Mayer chamou de “crise moral” dessas sociedades...

O papel e as funções dos governos estaduais no Brasil estiveram, por muito tempo, atrelados ao centralismo federativo, como enfatiza MÜLLER (1999:45), “trata-se da centralização do poder na União sobre as políticas econômica e regional e a padronização do modelo de organização institucional imposto a todas as unidades federadas, a despeito das diversidades locais e regionais”. Nesse sentido, o autor conclui que a configuração subnacional do governo esteve assentada em condições inibidoras de sua capacidade de definir diretrizes, planejar, negociar e implementar ações.

Hoje, as instâncias subnacionais de governo vêm tentando conciliar políticas austeras de gasto fiscal, compatíveis com a atual estratégia de estabilização econômica adotada pelo Governo central, ao mesmo tempo em que buscam superar localmente o quadro recessivo, o que leva, como constata DAIN (1995), à prática da renúncia fiscal e ao acirramento da competição entre as esferas locais de governo.

Em resposta à “nova ordem econômica”, da qual fazem parte os processos de globalização e regionalização, os Estados membros da federação brasileira começam, como adverte PACHECO (1996), a desenvolver ações objetivando estruturar relações com o restante do país e com o mundo, buscando uma saída individual para a crise. Essa visão localista poderá acentuar as desigualdades regionais, na medida em que as unidades da federação que souberem melhor adequar suas economias às exigências do atual paradigma tecno-econômico terão maiores chances de se inserir na nova ordem mundial. Para GUIMARÃES NETO (1995: 51):

a abertura da economia brasileira poderá significar, também, a perda do mercado “cativo” que o estado e a região mais industrializada sempre tiveram garantido para o escoamento de sua produção. Nesse particular, não se podem descartar novas formas de articulação entre partes do território nacional e a economia mundial, nem impactos daí decorrentes para a desestruturação do espaço nacional e regional, e para a Federação.

Entretanto, não se pode assumir posição contrária a adoção de políticas regionais por esferas subnacionais, temendo-se que os embates competitivos entre os Estados ou municípios (seja pela “guerra fiscal”, seja pela adoção de outras formas de incentivos) possam causar fragmentação do território nacional, visto evidenciar-se a importância do estabelecimento de políticas de desenvolvimento pelos estados subnacionais:

Se não existem caminhos autônomos a se seguir, dada a dimensão marcadamente nacional dos processos de industrialização, e tampouco uma estratégia nacional em curso que alicerce a ação dos estados, a definição das margens de atuação dos poderes públicos subnacionais, sejam eles estados ou municípios, em matéria de política industrial revela-se, nesta década, um exercício tão urgente quanto difícil. (LASMAR, 1996: 161)

A internacionalização da economia nacional dependerá, dessa forma, do sucesso das políticas de desenvolvimento regionais implementadas pelas unidades da federação, restando à União estabelecer uma estratégia de coordenação, como forma de impedir o agravamento das desigualdades regionais e a fragmentação da economia nacional⁴⁴. SIMONSEN (1993: 12) ressalta, com propriedade, que “o governo não deve fazer o que pode ser realizado pela iniciativa privada, e a União não deve assumir os papéis que podem ser bem desempenhados pelos Estados e municípios”.

⁴⁴ PACHECO (1996: 135) define a fragmentação da economia nacional como a “quebra dos laços de solidariedade econômica que existiam entre as regiões brasileiras e que manifestavam enorme potencial de crescimento em fases de aceleração cíclica”.

Conclusão

Tratar da problemática regional num país de grande diversidade física, geográfica, econômica, cultural e social como o Brasil torna-se crucial para dar início a qualquer processo de retomada de desenvolvimento.

Nesse sentido, a análise das políticas públicas de desenvolvimento regional concebidas e elaboradas no Brasil nos últimos anos, deve partir da definição dos impactos do novo paradigma tecno-econômico, do qual fazem parte o acelerado desenvolvimento dos transportes e comunicações e a difusão de tecnologias digitais.

Esse paradigma tecno-econômico resulta numa reestruturação do setor produtivo, a partir do momento em que a tecnologia e inovação constante, ou seja, o próprio conhecimento, tornam-se fatores determinantes na composição dos custos de produção, em detrimento de fatores tradicionais como a mão-de-obra barata (não-qualificada) e a matéria-prima. Com isso, as vantagens comparativas estáticas, baseadas nesses fatores tradicionais perdem importância frente às vantagens comparativas dinâmicas, fundamentadas no aumento de produtividade, melhoria de qualidade e desenvolvimento tecnológico.

Origina-se, aí, um processo de desterritorialização dos investimentos produtivos, que abre a possibilidade para o surgimento de novas áreas industriais e pólos de serviços, a partir da criação autônoma de vantagens competitivas.

Ao mesmo tempo, deve-se considerar os impactos dos dois novos processos trazidos pelo novo paradigma tecno-econômico: a globalização e a regionalização. A primeira baseia-se na maior facilidade de interrelacionamento entre os agentes econômicos dispersos pelo diversos pontos do globo, uma vez que os custos de transação sofrem uma drástica redução. Já a regionalização surge como uma tentativa dos Estados Nacionais somarem forças

para inserirem-se na economia global, por meio da extensão das linhas de produção e ampliação das margens de negociação política.

Junto a esse novo contexto, ao contrário do que apregoa-se, emerge um papel estratégico para o Estado no processo de inserção competitiva, seja no nível nacional, regional ou supranacional, embora o escopo deste trabalho tenha focalizado o nível nacional, apontando, também alguns caminhos a serem assumidos pelas esferas subnacionais de governo.

É importante salientar que, para se compreender o papel do Estado frente ao processo de reestruturação produtiva e inserção competitiva, isto é, no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento regional, é preciso, *a priori*, ter ciência dos requisitos para que a gestão pública, como um todo, ocorra de modo eficiente e eficaz.

Pode-se, nesse sentido, enfatizar três conceitos básicos que influenciam de modo determinante a gestão pública moderna: *accountability*, governabilidade e governança. A *accountability* abrange os mecanismos de responsabilização, controle e supervisão dos governos. Já a governabilidade refere-se ao marco institucional vigente, ou melhor, ao conjunto de regras e instituições que limitam o comportamento dos atores. Por outro lado, a governança diz respeito à capacidade governativa de um modo abrangente, envolvendo os mecanismos de participação da sociedade e interlocução mútua.

A esses três conceitos deve-se somar o ajuste da função do Estado à sua capacidade, bem como o revigoramento das instituições públicas. Se, a tudo isso, estiverem associados métodos adequados de planejamento que substituam a improvisação contínua e tracem rotas alternativas para eventuais mudanças nas “regras do jogo”, estar-se-á mais perto da implementação de uma gestão pública compatível com o atual quadro econômico internacional.

Especificamente, no que se refere à gestão de políticas regionais num contexto de internacionalização, verifica-se uma tendência, sobretudo nos países industrializados, de descentralização, incentivo à cooperação mútua entre os diversos agentes e mobilização das diferentes instâncias governamentais, bem como do setor privado e demais segmentos da sociedade civil.

Desse modo, a inserção competitiva dos países torna-se, em grande parte, dependente da capacidade das regiões, sub-regiões e entes federados realizarem políticas de desenvolvimento regional capazes de reverterem processos de estagnação econômica, por meio da reconversão produtiva e inclusão social.

Não se trata apenas de se estabelecer e/ou alavancar grandes investimentos em infra-estrutura, mas também em superestruturas, que garantam o aprimoramento das instituições humanas, propiciando a inovação constante e a melhoria da qualidade de vida.

Uma política regional deve, sob esse aspecto, basear-se numa estratégia de inserção competitiva que envolva: planejamento; reforma do aparelho estatal; descentralização; criação de vantagens comparativas dinâmicas (investimentos em capital humano, qualidade de vida, pesquisa e desenvolvimento, entre outras) e envolvimento dos atores locais, despertando o potencial endógeno da região.

Saliente-se que, no novo quadro econômico, não há mais espaço para o Estado atuar como executor e financiador de grandes obras, seu papel é, hoje, o de articulador de grandes parcerias e “animador” do desenvolvimento. Trata-se muito mais de apontar caminhos do que, propriamente, construí-los.

Outrossim, em países estruturados sob a forma de federação, é necessário que o Governo Central assuma o papel de coordenador de uma política de desenvolvimento regional ativa, que ultrapasse a questão dos incentivos fiscais, propiciando a implementação de

políticas subnacionais de forma articulada, de modo que prevaleça a integração de todo o território nacional.

No caso do Brasil, houve, por várias décadas, uma presença marcante do Estado, representada, sobretudo pela realização de obras de infra-estrutura, provisão de incentivos fiscais e financeiros e articulação dos capitais envolvidos. Se, em 1930, a questão era industrializar o país, já no final dos anos 50 e 60 o que se objetivava era a desconcentração econômica, fundamento para a criação de organismos de desenvolvimento regional como a SUDENE, SUDAM e SUDECO.

Hoje, depois de um longo período em que as políticas de desenvolvimento regional foram colocadas em segundo plano, tendo em vista a instabilidade macroeconômica e os fracassos sucessivos dos planos de estabilização, a questão regional reaparece no Governo Federal como um importante instrumento para promoção do desenvolvimento sustentável, a despeito de ainda persistirem muitas limitações e impasses.

Logo, o novo cenário nacional em termos de políticas regionais é marcado pelos seguintes fatos: 1) elaboração do PPA 1996-99, com a introdução do conceito de eixos de desenvolvimento e lançamento do Brasil em Ação; 2) nova visão de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e elaboração do PPA 2000-2003 (Avança Brasil) e 3) criação do Ministério da Integração Nacional em julho de 1999.

O PPA 1996-99, baseado não apenas em recursos orçamentários, como também em recursos oriundos de parcerias com outras instâncias de governo e com o setor privado, estabelecia três estratégias básicas de atuação: construção de um Estado moderno e eficiente, redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e inserção competitiva, além da modernização produtiva.

No que concerne à estratégia relativa ao desenvolvimento regional, ou seja, à redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, tinha-se, como base, o fortalecimento do processo de descentralização e o estímulo às vocações regionais, o que, de fato, é coerente com as modernas diretrizes internacionais para implementação de políticas regionais eficientes.

Nesse sentido, embora o Governo Federal não tenha aberto espaço, no período de implementação do PPA 1996-99, para a discussão e implementação de uma política de desenvolvimento regional ativa, ocorreram algumas inovações relevantes. Foi, exatamente, a partir desse Plano, que surgiu a primeira proposta de uma nova geografia econômica para o País, objetivando-se ultrapassar os limites da tradicional política regional, baseada nas três macrorregiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Surge, então, um direcionamento de projetos e ações para eixos de desenvolvimento nacional (cinco direcionados para a integração nacional e dois voltados para a integração continental), estabelecidos com base nas potencialidades regionais, na dinâmica espacial do desenvolvimento do País e na inserção econômica internacional.

Por outro lado, concomitantemente ao processo de definição dos eixos, foram priorizados projetos e programas estruturantes, ou melhor, projetos com grande efeito multiplicador e impacto sobre a competitividade da economia brasileira, capazes de reduzir custos de produção e comercialização, bem como de melhorar a oferta de mão-de-obra qualificada. Era concebido, então, o Brasil em Ação, composto por 24 empreendimentos na área de infra-estrutura econômica e 18 na área social.

Cabe enfatizar que o Brasil em Ação, embora tenha representado uma inovação no tratamento da questão territorial e regional, apresentava algumas limitações determinantes. De uma forma geral, havia uma opção clara pela integração ao mercado externo a partir de

espaços dinâmicos do território nacional, deixando o mercado interno e espaços menos dinâmicos ou estagnados à sombra do processo de desenvolvimento.

Os Eixos Nacionais de Desenvolvimento, outrossim, apresentavam o mesmo enfoque exagerado sobre a inserção externa do País, privilegiando, sobremaneira os espaços dinâmicos e relegando o papel esperado do Estado de contrabalançar com sua atuação a ausência o setor privado em determinados espaços nacionais.

Por outro lado, esta visão distorcida dos Eixos e do Brasil em Ação, relativamente ao processo de desenvolvimento, deixava à sombra a questão regional, que, pouco a pouco, foi sendo suplantada pela ótica setorial, que se realiza em espaços competitivos.

Entretanto, o Brasil em Ação e os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento tiveram o grande mérito de retomar o planejamento governamental de longo prazo, associado a uma visão de desenvolvimento regional que objetivava ir além das políticas meramente compensatórias. Mas faltava, ainda, conceber formas de atuação do Estado em espaços menos dinâmicos, onde o efeito transbordamento das regiões mais competitivas dificilmente chegaria.

Durante o período de implementação dos PPA 1996-99, a questão de se elaborar uma nova geografia econômica para o País continuou a ser pensada no âmbito do Governo Federal, objetivando-se desenvolver um conceito de eixo mais abrangente e adequado ao planejamento.

A nova visão de eixos de desenvolvimento, apresentada em 1998 pelo Consórcio Brasileira, e batizada de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, representou a divisão do território nacional em 9 unidades de planejamento - Arco Norte, Madeira-Amazonas, Transnordestino, São Francisco, Araguaia-Tocantins, Oeste, Rede

Sudeste, Sudoeste e Sul – voltadas para a integração nacional e internacional e, obviamente, para o desenvolvimento sustentável.

Embora a nova proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento tenha avançado em termos de incorporação da dimensão territorial no planejamento governamental de longo prazo, persistiram algumas limitações. Primeiramente, deve-se salientar que os novos eixos, assim como os anteriores, foram definidos a partir dos espaços dinâmicos, onde já existe uma tendência natural para atração de investimentos e, como consequência estão muito voltados para o potencial exportador do País. Em segundo lugar, está justamente o fato do enfoque central dos Eixos ter sido a identificação de oportunidades de investimentos capazes de eliminar gargalos e elos faltantes, o que acabou por priorizar a questão da infra-estrutura econômica em detrimento de uma política de integração nacional. Além disso, perdeu-se a chance de abordar a questão urbana de forma consistente, tendo em vista o papel fundamental das cidades na reorganização do território.

Faz-se mister enfatizar, também, que os impactos de uma política regional ativa foram subdimensionados, visto que foram adotados, enquanto complementares, aspectos relevantes de uma estratégia de inserção competitiva do país, como os investimentos em recursos humanos, capital social e qualidade de vida, além da estruturação dos próprios mecanismos institucionais.

Ressalte-se, nesse sentido, que, a extinta Secretaria Especial de Políticas Regionais, o órgão responsável pela elaboração e implementação de uma política de desenvolvimento regional à época, esteve praticamente afastada de todo o processo de definição dos eixos, vindo se inserir no processo quando o estudo do Consórcio estava praticamente concluído e foi posto em discussão para os vários Ministérios, demais órgãos do Governo Federal e órgãos dos Governos Estaduais.

As limitações presentes no Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foram transferidas para o Avança Brasil (o PPA 2000-2003), cujo ótica estritamente setorial limitou a atuação dos órgãos de desenvolvimento regional, embora tenha, de fato, aberto espaço para discussão da questão regional no âmbito do planejamento governamental.

Nesse sentido, os programas concebidos no âmbito da extinta Secretaria Especial de Políticas Regionais, limitavam-se à questão da formulação de políticas de desenvolvimento para as macrorregiões menos desenvolvidas e gestão de fundos constitucionais e de incentivos fiscais (Desenvolvimento da Região Nordeste; Desenvolvimento da Região Centro-Oeste; Desenvolvimento da Amazônia Legal; Gestão da Política de Integração Nacional), bem como à problemática da infra-estrutura hídrica e defesa civil (PROÁGUA Infra-estrutura; Irrigação e Drenagem; Transposição de Águas do Rio São Francisco e Defesa Civil).

Entretanto, foi apenas com a criação do Ministério da Integração Nacional, em meados de 1999, que conseguiu-se inserir, no Avança Brasil, programas capazes de propiciar a implementação de uma política de desenvolvimento regional ativa em espaços não dinâmicos, complementando-se, de certa forma, a visão dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Os Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas têm o mérito de propor uma atuação do Governo Federal em áreas estagnadas economicamente e/ou com graves problemas sociais, pertencentes a mais de um Estado da Federação, ou a áreas de fronteiras, abrangendo porções espalhadas por todo o território nacional e, na maior parte das vezes, não contempladas pelos investimentos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

A estratégia de atuação desses programas é bastante condizente com os novos requisitos para elaboração de políticas públicas de desenvolvimento regional, uma vez que envolvem a participação dos atores locais - por meio da instituição de fóruns de desenvolvimento; o potencial endógeno das regiões, incentivando projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável; e a formação de *clusters*, mediante a estruturação de cadeias produtivas competitivas.

Deve-se enfatizar que não se tratam de programas de combate à pobreza, mas sim da implementação de uma política de desenvolvimento sub-regional em áreas diferenciadas, onde se levará em conta não apenas a questão econômica, como também a qualidade de vida da população. Para tal, serão implementadas ações de articulação, de planejamento descentralizado, mobilização e capacitação.

Por outro lado, como os Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas ainda estão na fase de concepção, devendo ser implementados a partir de 2001, não foi possível avançar na detecção de limitações e entraves, que tenderão a aparecer ao longo da execução. Sabe-se, no entanto, que um processo de planejamento, no qual a participação da comunidade e as parcerias são a sua base de sustentação, tende a ser tortuoso, exigindo uma grande capacidade de articulação e conciliação de interesses.

Quanto a atuação do Governo Federal e, especificamente, do Ministério da Integração Nacional na formulação e implementação de uma política de desenvolvimento regional, cabe salientar que o grande avanço reside na percepção de que a eficiência de tal política deverá ir além de mecanismos meramente compensatórios e integrar todo o território nacional, conciliando a dinamização das bases produtivas locais com a inclusão social.

O grande entrave continua sendo, entretanto, a instabilidade política que permeia os órgãos de desenvolvimento regional, hoje, agregados no Ministério da Integração Nacional.

Por fim, verifica-se que a participação das instâncias subnacionais de Governo na elaboração de políticas de inserção competitiva, baseadas não em incentivos fiscais, mas na criação de vantagens comparativas dinâmicas, torna-se, cada vez mais, um instrumento fundamental para consolidação do processo de desenvolvimento, uma vez que a prosperidade de uma região, significa a possibilidade do país como um todo prosperar e inserir-se na economia internacional. Cabe ao Governo Federal assumir o papel de coordenador desse processo, como forma de impedir o agravamento das desigualdades regionais e a fragmentação da economia nacional, conciliando políticas locais e descentralizadas, com as diretrizes macroeconômicas nacionais.

Abstract

This dissertation intends to lead to a new economic paradigm in order to implement regional developing policies. In fact, it focuses on the emergence of dynamic competitive advantages, departing from foot loose investments. Taking into account the new locational patterns, as well as the process of globalization and the constitution of economic blocs, it sheds light on the regional policies proposal and the competitive insertion in a new economic order of Brazilian Federal Government presented in the 1996-1999 and the 2000-2003 plan of investments, revealing also the role of sub-national governments.

Bibliografia

- AFFONSO, Rui de Brito Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.
- AMORIM, Celso e PIMENTEL, Renata. Iniciativa para as Américas “O Acordo do Jardim das Rosas”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**; Volume II Diplomacia para o Desenvolvimento. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.
- ARAÚJO JR., José Tavares de. Concorrência, competitividade e política econômica. In: BAUMANN, Renato (org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus: SOEET, 1996.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **O elogio da diversidade regional brasileira**. In: <http://www.economistas.com.br>, 1998.
- ARAÚJO, Tânia. Planejamento regional e relações intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- AZEREDO, Luiz Cezar Loureiro. **Política de desenvolvimento regional do Brasil**. Secretaria Especial de Políticas Regionais/Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília, setembro de 1998.
- BACELAR, Tânia. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva? In: CASTRO, Iná Elias, MIRANDA, Mariana e EGLER, Claudio (Orgs.). **Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 1999. 392 p.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997**; O Estado num mundo em transformação. Washington, 1997.
- BANDEIRA, Pedro S. **Reflexões sobre a redefinição das políticas territoriais e regionais no Brasil**. Texto base apresentado no Seminário Competitividade com Equidade e Sustentabilidade, promovido pelo Ministério da Integração Nacional. Versão preliminar. Brasília, setembro de 2000.
- BARROS DE CASTRO, Antônio. **Limitações e potencialidades da nova safra de investimentos**. In: <http://www.economistas.com.br>, 1998.
- BARROS DE CASTRO, Antônio. Mudanças na dinâmica regional da economia brasileira. **Revista paranaense de desenvolvimento**. Curitiba, n.91, maio/ago. 1997.
- BARROS, Alexandre Rands. **Raízes históricas das idéias que subsidiam as políticas de clustering**. 1999. Mimeo.

- BATISTA JR., Paulo Nogueira. O círculo de giz da “globalização”. **Novos Estudos Cebrap**. n. 49, novembro de 1997. pp.84-97.
- BAUMANN, Renato. Uma visão econômica da globalização. In: BAUMANN, Renato. **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus: SOEET, 1996.
- BECKER, Bertha. **Reflexões sobre políticas de integração nacional e desenvolvimento regional**. Texto base apresentado no Seminário Competitividade com Equidade e Sustentabilidade, promovido pelo Ministério da Integração Nacional. Versão preliminar. Brasília, setembro de 2000.
- BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização**: na aurora do século XXI. São Paulo: Hucitec, 1996. tradução Antônio de Paula Danesi.
- BOISIER, Sérgio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e políticas públicas**. n. 13, junho de 1996b.
- BOISIER, Sérgio. La política regional en América Latina bajo el signo de la globalización. In: **A política regional na era da globalização**. IPEA/ Konrad Adenauer Stiftung, Debates n. 12, 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998b.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BRINKERHOFF, Derick W. Process perspectives on policy change: highlighting policy implementation. **World development**. 24:8, September, 1996. pp.1395-1401.
- BRITO, Adriana Fernandes e BONELLI, Regis. Políticas industriais descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. n. 15, jun. 1997.
- CANO, Wilson. **Perspectivas para a questão regional no Brasil**. Ensaios FEE, Porto Alegre, (15) 2, 312-320, 1994.
- CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura; a sociedade em rede**. Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra S.A., 1999. Trad. Roneide Venâncio Majer.
- CONCEIÇÃO, Octavio A. C. “Novas” tecnologias, “novo” paradigma tecnológico ou “nova” regulação: a procura do “novo”. **Ensaios FEE**. Porto Alegre (17) 2: 409-430, 1996.
- CONSÓRCIO BRASILIANA/BNDES/PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/MINISTÉRIO DO

ORÇAMENTO E GESTÃO. **Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**: Relatório Síntese: Apêndice Metodológico. Janeiro de 2000.

CONSÓRCIO BRASILIANA/BNDES/PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**: Delimitação geográfica dos eixos. Relatório preliminar. Brasília, junho de 1998.

CONSÓRCIO BRASILIANA/BNDES/PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**: Relatório semi-final do portfólio de investimentos públicos e privados em infra-estrutura econômica, desenvolvimento social e informação e conhecimento. Volume 1. Brasília, fevereiro de 1999.

CONSÓRCIO BRASILIANA/BNDES/PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**: Sumário- Executivo do Relatório semi-final do portfólio de investimentos públicos e privados em infra-estrutura econômica, desenvolvimento social e informação e conhecimento. Volume 1. Brasília, fevereiro de 1999.

CONSÓRCIO BRASILIANA/BNDES/PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Eixos nacionais de integração e desenvolvimento – visão geral do estudo**. Brasília, fevereiro de 1999.

CONSÓRCIO BRASILIANA/BNDES/PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/ MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**: Relatório Síntese. TOMO II. Brasília, janeiro de 2000.

COSTA FILHO, Alfredo H.. Globalização e políticas regionais nacionais na América Latina. In: **A política regional na era da globalização**. IPEA/ Konrad Adenauer Stiftung, Debates n. 12, 1996.

COUTINHO, Luciano. O desafio da competitividade sistêmica no Brasil. In: **Inserção na economia global**: uma reapreciação. Konrad Adenauer Stiftung, Pesquisas n. 8, 1997.

COUTINHO, Luciano. Política industrial e competitividade: a posição do Brasil; estabilização e política de competitividade; coordenação e seqüenciamento. In: MATHIEU, Hans (org). **A nova política industrial**: o Brasil no novo paradigma. São Paulo: Marco Zero: ILDEFES, FINEP, 1996.

CREVOISIER, Olivier. Dynamique industrielle et dynamique régionale: l'articulation par les milieux innovateurs. **Revue d'économie industrielle**. n. 70, 4e trimestre de 1994.

- CUADRADO-ROURA, Juan R. Integração econômica e regionalismo competitivo: a experiência ibérica no contexto da União Européia. In: **Competitividade internacional e o desenvolvimento das regiões**. Konrad Adenauer Stiftung, Debates n. 15, 1998.
- DAHLMAN, Carl. Os países em desenvolvimento e a terceira revolução industrial. In VELLOSO, João Paulo dos Reis e MARTINS, Luciano (coordenadores) ...et al. **A nova ordem mundial em questão**. 2.ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994. p.259-288
- DAIN, Sulamis. Federalismo e reforma tributária. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- Desenvolvimento regional: perspectivas para o nordeste e o Estado do Rio Grande do Norte**. Palestra proferida pelo Senhor Ministro Ovídio de Ângelis, na abertura das atividades do *Pacto pelo Desenvolvimento do Rio Grande do Norte* e do *Fórum Empresarial do Rio Grande do Norte*. Natal, 12 de março de 1999
- DINIZ, Clélio Campolina e CROCO, Marco Aurélio. O novo mapa da indústria brasileira: aglomerações relevantes. **Anais do VII Seminário Sobre a Economia Mineira**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1995.
- DINIZ, Clélio Campolina e LEMOS, Maurício Borges. Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil. In: **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas/ Instituto de Planejamento Econômico e Social**. Brasília; IPEA/IPLAN, 1989.
- DINIZ, Clélio Campolina. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Texto para discussão n.375. IPEA, Rio de Janeiro, junho de 1995.
- DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DOREMUS, Paul N. et al. **The myth of the global corporation**. Princeton : Princeton University press, 1998.
- Dossiê Eixos de Desenvolvimento II. **Relatório Gazeta Mercantil**. Segunda-feira, 29 de junho de 1998.
- ERBER, Fábio S. e CASSIOLATO, José Eduardo. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**. vol. 17, n. 2 (66), abril-junho de 1997.
- ESTEVAM MARTINS, Carlos. Da globalização da economia à falência da democracia. **Economia e sociedade**. Unicamp: junho de 1996.
- FISCHER, Bernhard. A globalização e a competitividade dos blocos regionais: uma visão comparativa. In: **Competitividade internacional e o desenvolvimento das regiões**. Konrad Adenauer Stiftung, Debates n. 15, 1998.

- FRISCHTAK, Cláudio. Política industrial, novos tempos, novas soluções. In: URANI, André et al. **Lições de mestres**: entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus: ABDE, 1998.
- GALVÃO, Antônio Carlos. Alguns comentários sobre a experiência brasileira de política regional e suas perspectivas. In: **A política regional na era da globalização**. IPEA/ Konrad Adenauer Stiftung, Debates n. 12, 1996.
- GLADE, William. A complementariedade entre a reconstrução econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. Tradução Carolina Andrade.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Dinâmica recente das economias regionais brasileiras**. ILPES/IPARDES. 1995.
- HADDAD, Paulo Roberto. **A questão da endogenia no processo de desenvolvimento regional**. Laboratório Integrado de Desenho de Estratégias Regionais. ILPES/CEPAL. Mimeo (sem data).
- HADDAD, Paulo Roberto. **Reflexões sobre políticas de integração nacional**. Mimeo. Reunião de Trabalho promovida pelo Ministério da Integração Nacional em 25 de janeiro de 2000.
- HADDAD, Paulo Roberto. Regiões, regionalismos e desequilíbrios espaciais de desenvolvimento: algumas reflexões. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 21, n. 2, 2. trimestre de 1993.
- HADDAD, Paulo. Investimentos – impactos, resultados e perspectivas. **Seminário Uberlândia centro do progresso brasileiro**. São Paulo, 22 de maio de 1998.
- HADDAD, Paulo. A experiência brasileira de planejamento regional e suas perspectivas. In: **A política regional na era da globalização**. IPEA/ Konrad Adenauer Stiftung, Debates n. 12, 1996.
- HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Petrópolis: Vozes, 1988. Trad. Wanda Caldeira Brant.
- HOLMES, John. Industrial reorganization, capital restructuring and locational change: an analysis of the canadian automobile industry in the 1960s. **Economic Geography**. vol. 59, n. 3, July 1993. p.251-271.

- HOOVER, Edgar M. **The location of economic activity**. 1. ed. New York: McGraw-Hill Book Company, 1963.
- HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus/Franco Huertas**. Tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998b. Tradução Carolina Andrade.
- KON, Anita. **Economia Industrial**. São Paulo: Nobel, 1994.
- KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva S.A., 1996.
- LASMAR, José Osvaldo Guimarães. A descentralização da política industrial: o novo papel dos Estados e Municípios. In: MATHIEU, Hans (org). **A nova política industrial: o Brasil no novo paradigma**. São Paulo: Marco Zero: ILDESSES, FINEP, 1996.
- LASTRES, Helena Maria Martins. **A globalização e o papel das políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico**. Brasília: IPEA, outubro de 1997. (Texto para discussão nº 519).
- MACEDO, Mariano de Matos. Dinâmica demográfica, condições sociais e competitividade. In: COSTA, Carlos Aníbal Nogueira e ARRUDA, Carlos Alberto (Org.). **Em busca do futuro: competitividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Campos, 1999.
- MAIA GOMES, Gustavo. Política regional: pontos de partida para uma abordagem contemporânea. In: **A política regional na era da globalização**. IPEA/ Konrad Adenauer Stiftung, Debates n. 12, 1996.
- MAIA GOMES, Gustavo. **Políticas de desenvolvimento regional no mundo contemporâneo (e algumas de suas implicações para o Brasil)**. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, Conselho Permanente de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico, 1993.
- MARTINS, Luciano. Introdução. In VELLOSO, João Paulo dos Reis e MARTINS, Luciano (coordenadores) ...et al. **A nova ordem mundial em questão**. 2.ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994. p.3-15.
- MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: FUNDAP, 1996. Tradução Luis Felipe Rodriguez del Riego.
- MENDONÇA DE BARROS, José Roberto e GOLDENSTEIN, Lúcia. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. **Revista de Economia Política**. vol. 17, n. 2 (66), abril-junho de 1997.

- MENDONÇA DE BARROS, José Roberto e GOLDENSTEIN, Lúcia. Como avançar na política de investimento. **Gazeta Mercantil**. segunda-feira, 7 de abril de 1997. A-6
- MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E DO TURISMO. **Levantamento de oportunidades, intenções e decisões de investimento industrial no Brasil – 1997/2000**. Brasília: outubro de 1997.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Programa promoção do desenvolvimento sustentável de mesorregiões diferenciadas**. Brasília, julho de 2000.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Avança Brasil: Plano Plurianual 2000-2003-Orçamentos da União 2000**. Brasília, agosto de 1999.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Brasil em Ação: Relatório Final 1996-1999**. Brasília, março de 2000
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO. **Plano Plurianual 2000-2003: Mensagem ao Congresso**. Brasília, agosto de 1999.
- MONCK, C.S.P. et al. **Science parks and the growth of high technology firms**. London: Routledge, 1990. p.3-111.
- MONTEIRO DA COSTA, José Marcelino. Infra-estrutura, globalização e desenvolvimento regional. **ANAIS XXV Encontro Nacional de Economia**. Recife, 1997. Vol. II, pp. 975-995.
- MPO/Secretaria Especial de Políticas Regionais. **Estratégia e prioridades para o desenvolvimento do Nordeste**. Editora Universa – Universidade Católica de Brasília: Brasília, junho de 1997b.
- MPO/Secretaria Especial de Políticas Regionais. **Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional**. Documento apresentado à Câmara de Políticas Regionais, em 12 de agosto de 1995, como subsídio para a elaboração do Plano Plurianual. Universa – Universidade Católica de Brasília: Brasília, junho de 1997.
- MÜLLER, Geraldo. O macroeixo São Paulo-Buenos Aires e a gestão territorializada dos governos subnacionais. In: CASTRO, Iná Elias, MIRANDA, Mariana e EGLER, Claudio (Orgs.). **Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 1999. 392 p.
- OHMAE, Kenichi. The rise of region state. **Foreign affairs**, v. 72, n. 2. Spring, 1993.
- OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

- ORTEGA, Graciela Uribe e LÓPEZ, Silvana Levi de. Globalização e fragmentação; o papel da cultura e da informação. In: SANTOS, Milton et ali. **Fim de século e globalização**. 3. Ed. São Paulo: HUCITEC-ANPUR, 1997.
- PACHECO, Carlos A. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Economia e sociedade**. Unicamp: junho de 1996.
- PACHECO, Ricardo. Prerrogativas locacionais face à economia globalizada: uma introdução. In: **Inserção na economia global: uma reapreciação**. Konrad Adenauer Stiftung, Pesquisas n. 8, 1997.
- Plano Plurianual 1996-1999**: mensagem ao Congresso Nacional/Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Planejamento e Avaliação. Brasília: O Ministério, 1996.
- PORTER, Michael E. **The competitive advantage of nations: with a new introduction**. New York: Free Press, 1998.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. Tradução Carolina Andrade.
- RIGOLON, José Franciso Zagari e PICCININI, Maurício Serrão. **O investimento em infraestrutura e a retomada do crescimento econômico sustentado**. Texto para discussão n. 63. BNDES, Rio de Janeiro, dezembro de 1997.
- RUESCHEMEYER, Dietrich e EVANS, Peter B. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. **Bringing the state back in**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS/ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CÂMARA DE POLÍTICAS REGIONAIS. **Orientações estratégicas da Secretaria Especial de Políticas Regionais para o PPA 2000-2003**. Brasília, abril de 1999.
- SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS/ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CÂMARA DE POLÍTICAS REGIONAIS. **Relatório de Atividades 1. Semestre de 1999**. Brasília, julho de 1999.
- SELCHER, Wayne A. **The politics of decentralized federalismo, national diversification, and regionalism in Brazil**. 1998. In: <http://www.federativo.bndes.gov.br>.
- SIMONSEN, Mário Henrique. Princípio federativo no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 23, n.Especial, 1993. pp. 7-15.
- SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Annibal. **Industrial policy in Brazil**. Campinas: UNICAMP/IE, 1997.

TOLOSA, Hamilton C. Os novos desafios da política urbana na era do Real. **Planejamento e políticas públicas**. n. 15, jun. 1997.

VAINER, Carlos B. Regionalismos contemporâneos. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

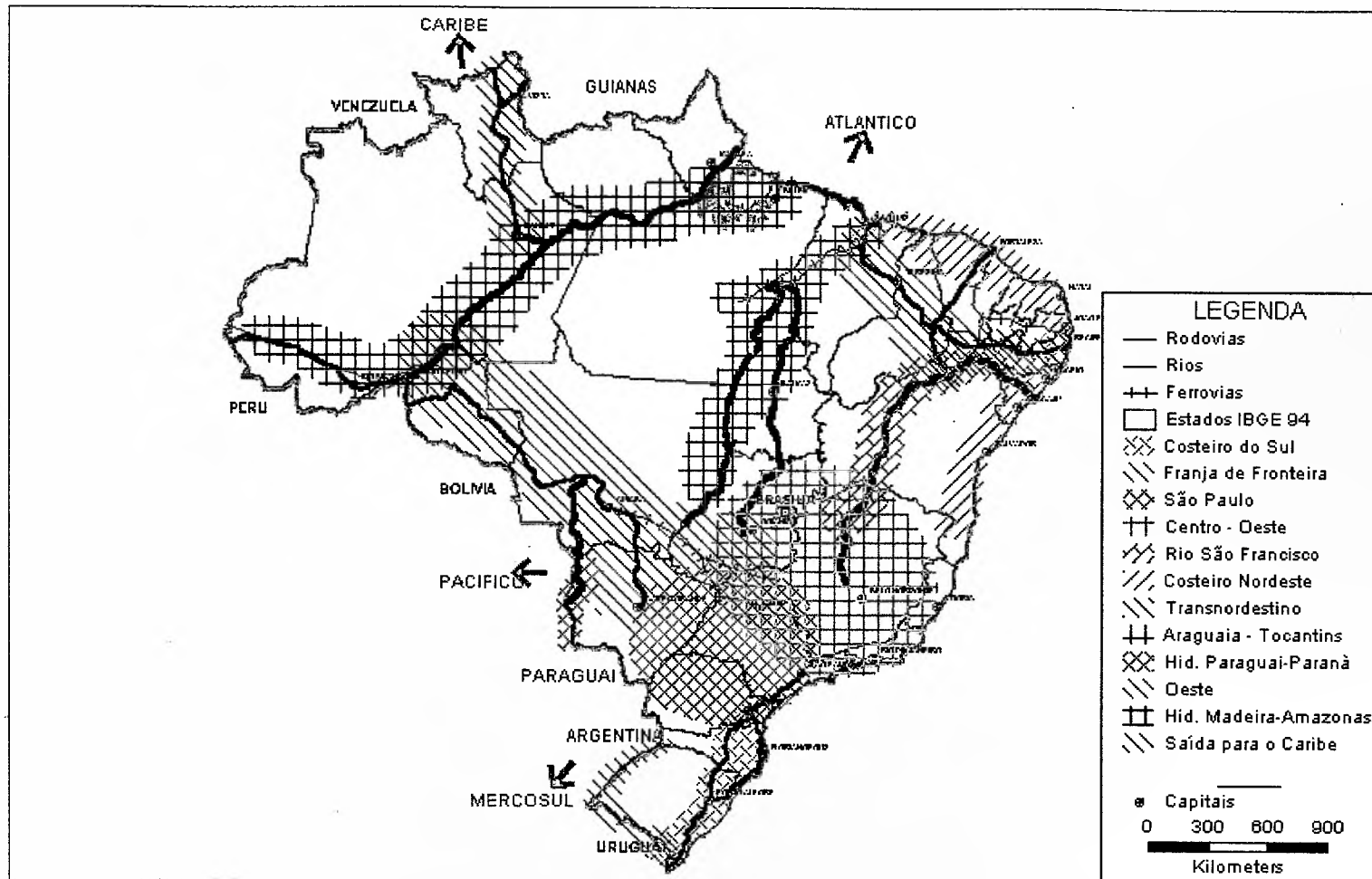
VARSAÑO, Ricardo. Guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Planejamento e políticas públicas**. n. 15, jun. 1997.

VEIGA, José Eli da. **A face territorial do desenvolvimento**. 1999. Mimeo.

ANEXOS

MAPA I

EIXOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO



Fonte: CONSÓRCIO BRASILEIRA/BNDES/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, 1998.

MAPA II

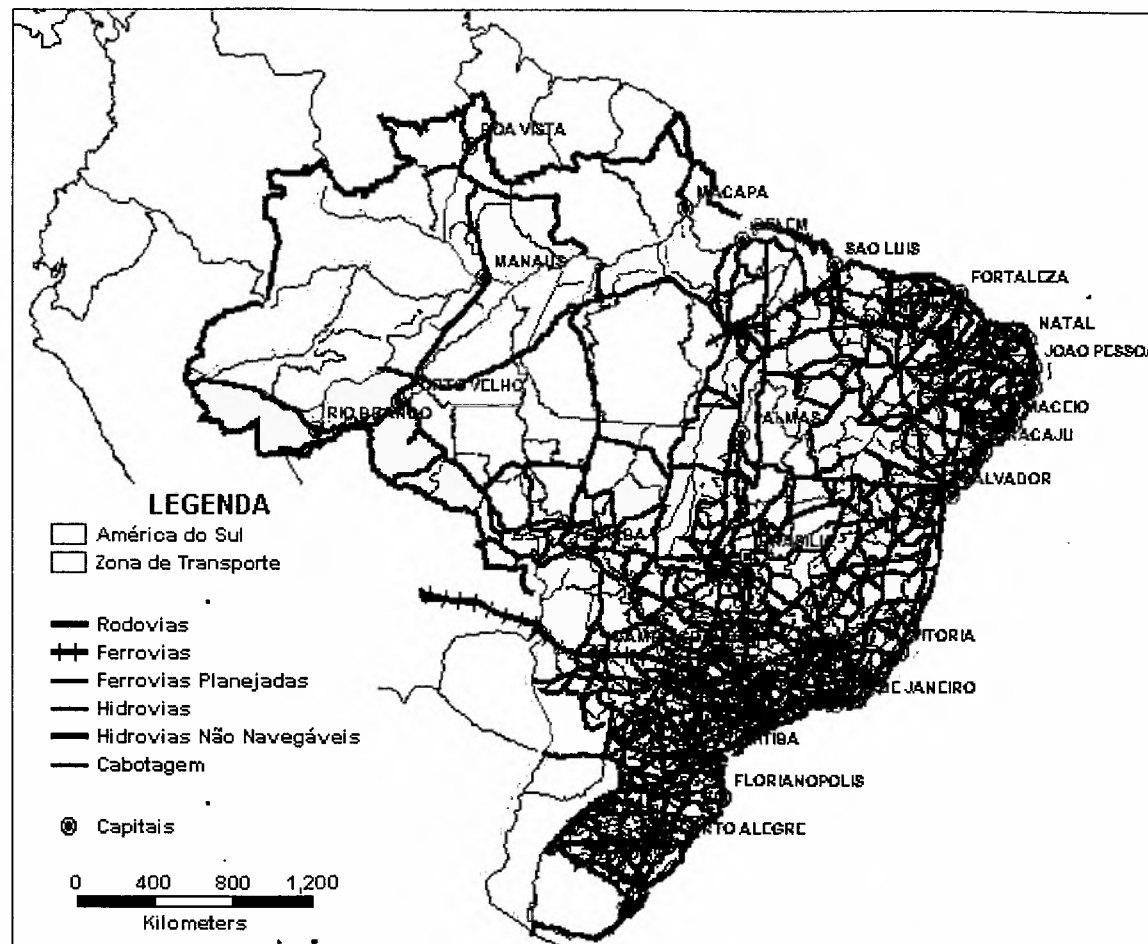
EMPREENDIMENTOS DO BRASIL EM AÇÃO – 1996/99



Fonte: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Brasil em Ação: Relatório Final 1996-99. Brasília: 2000

MAPA III

MALHA MULTIMODAL DE TRANSPORTES



Fonte: CONSÓRCIO BRASILEIRO/BNDES/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, 1998.

MAPA IV

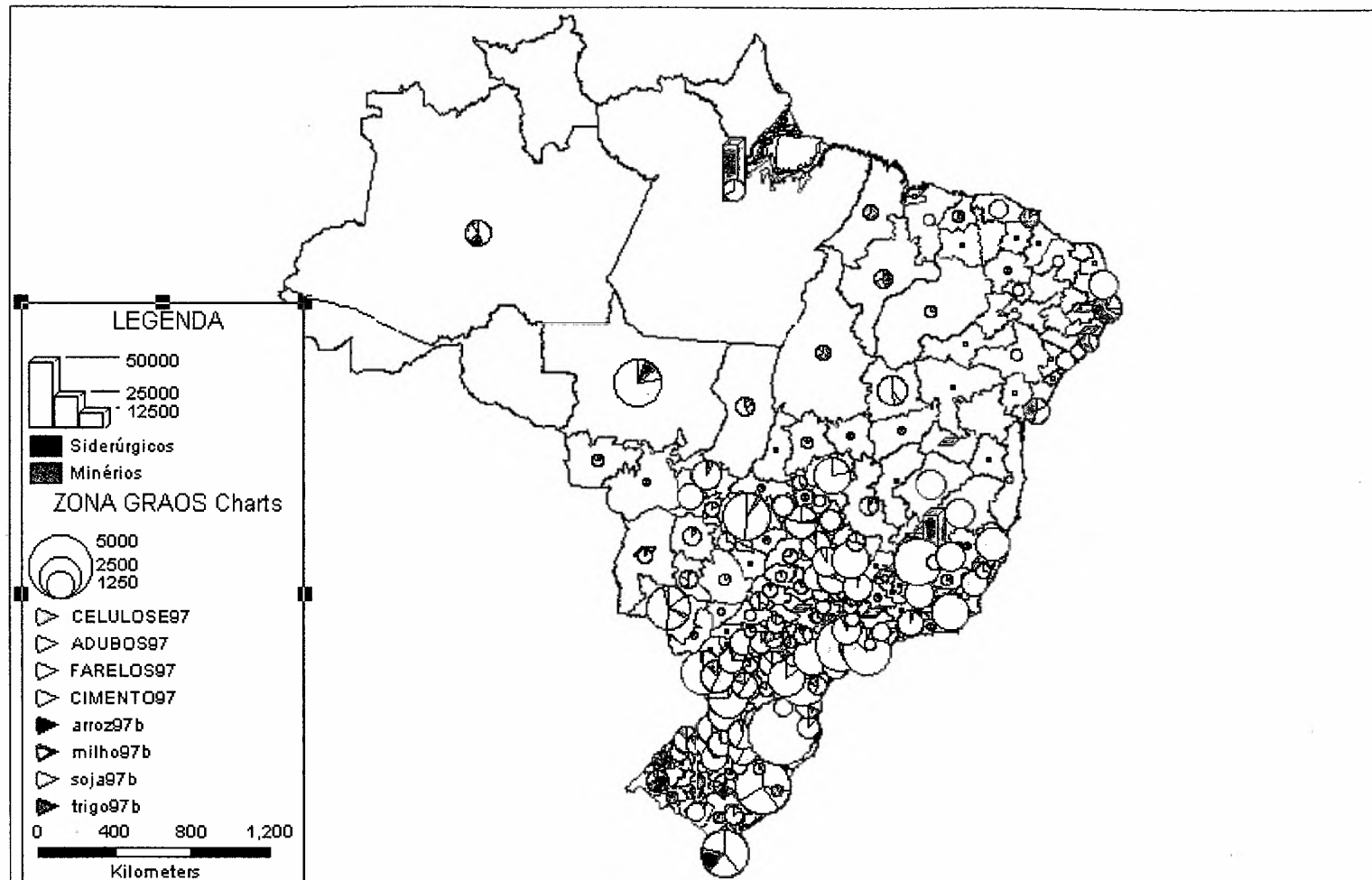
HIERARQUIA FUNCIONAL DE CIDADES



Fonte: CONSÓRCIO BRASILEIRO/BNDES/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, 1998.*

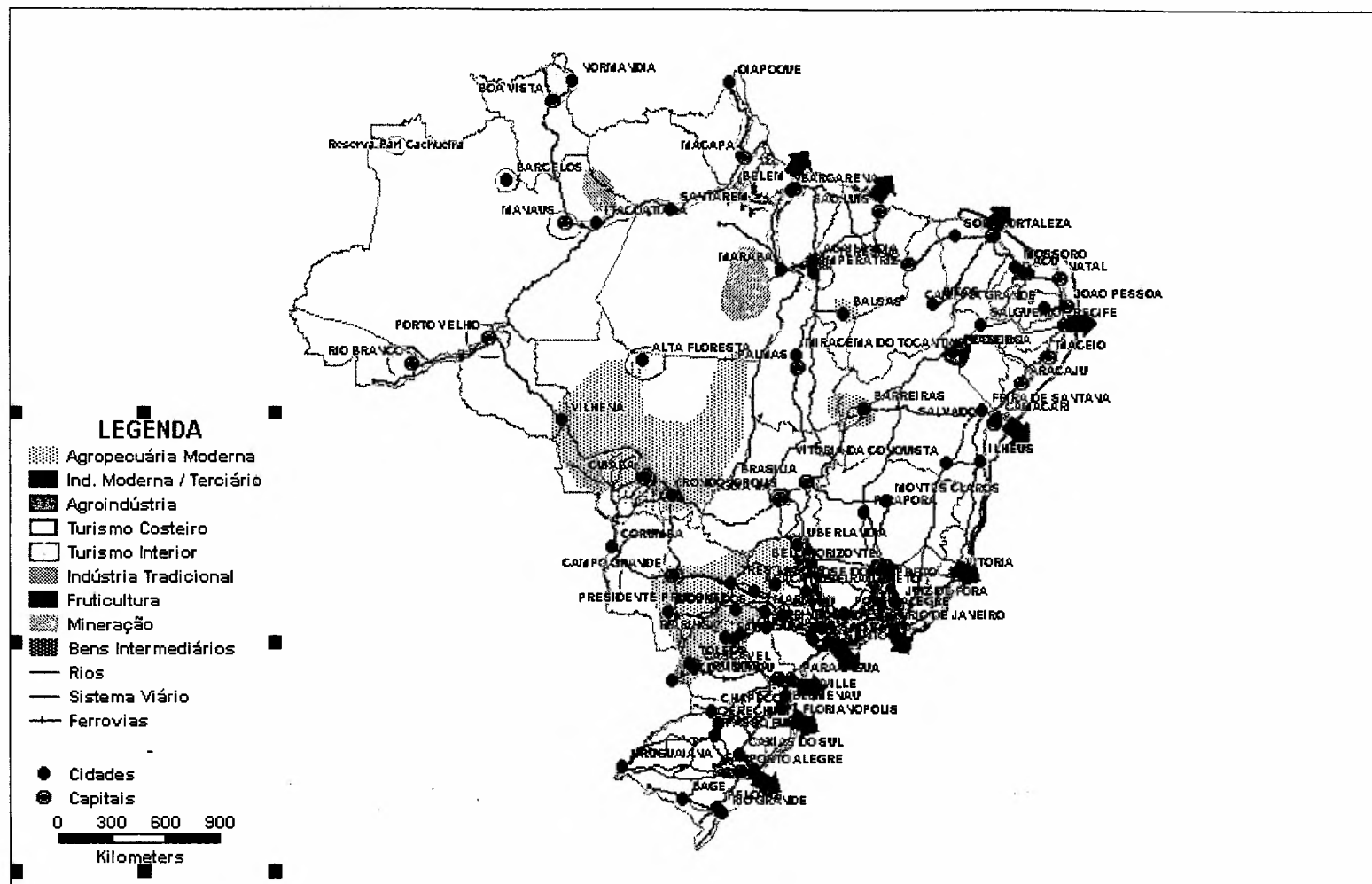
MAPA V

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA PRODUÇÃO



Fonte: CONSÓRCIO BRASILEIRO/BNDES/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, 1998.

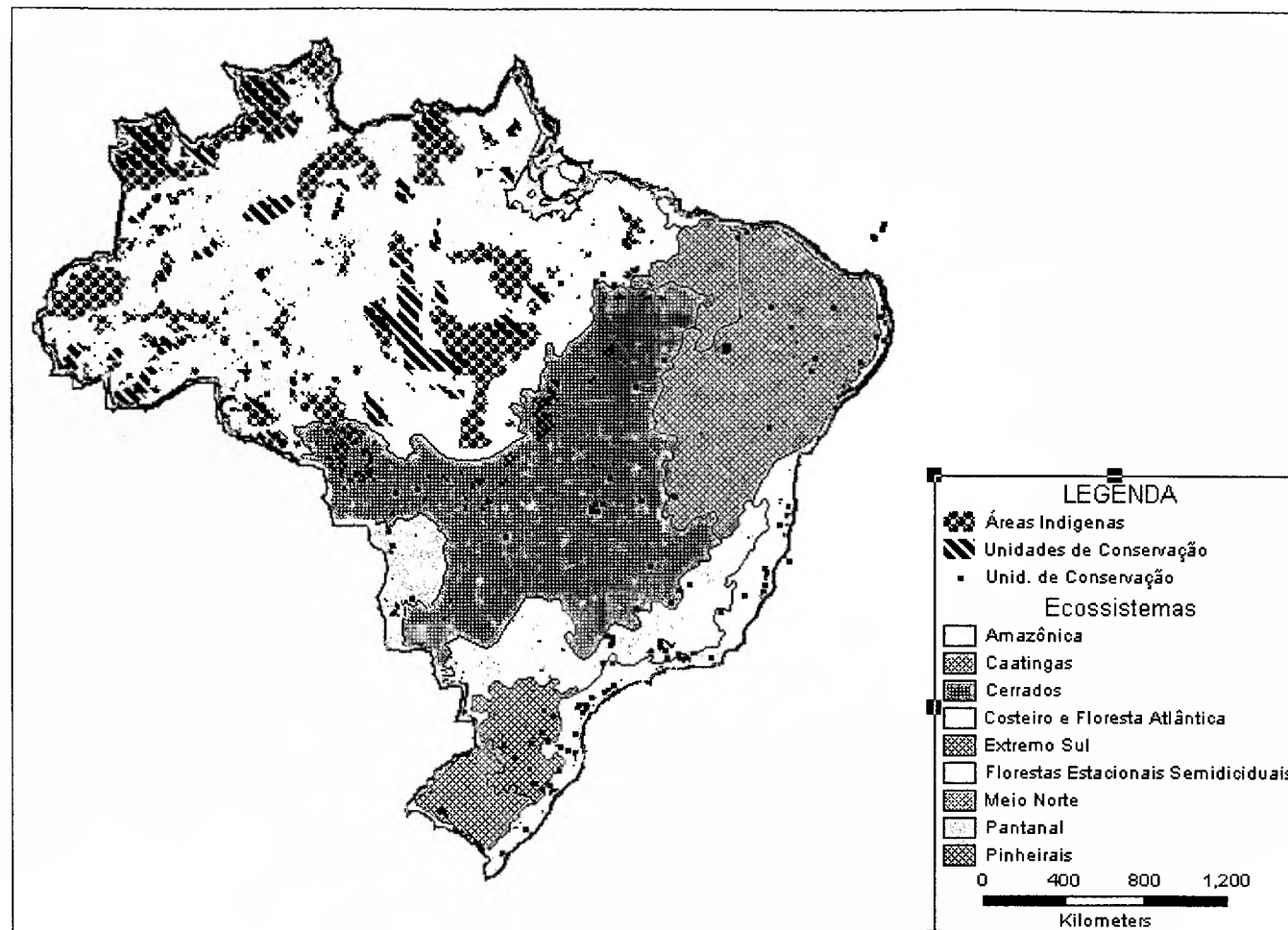
MAPA VI FOCOS DINÂMICOS DE EXPANSÃO



Fonte: CONSÓRCIO BRASILEIRO/BNDES/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, 1998.

MAPA VII

CONDICIONANTES AMBIENTAIS



Fonte: CONSÓRCIO BRASILEIRO/BNDES/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, 1998.

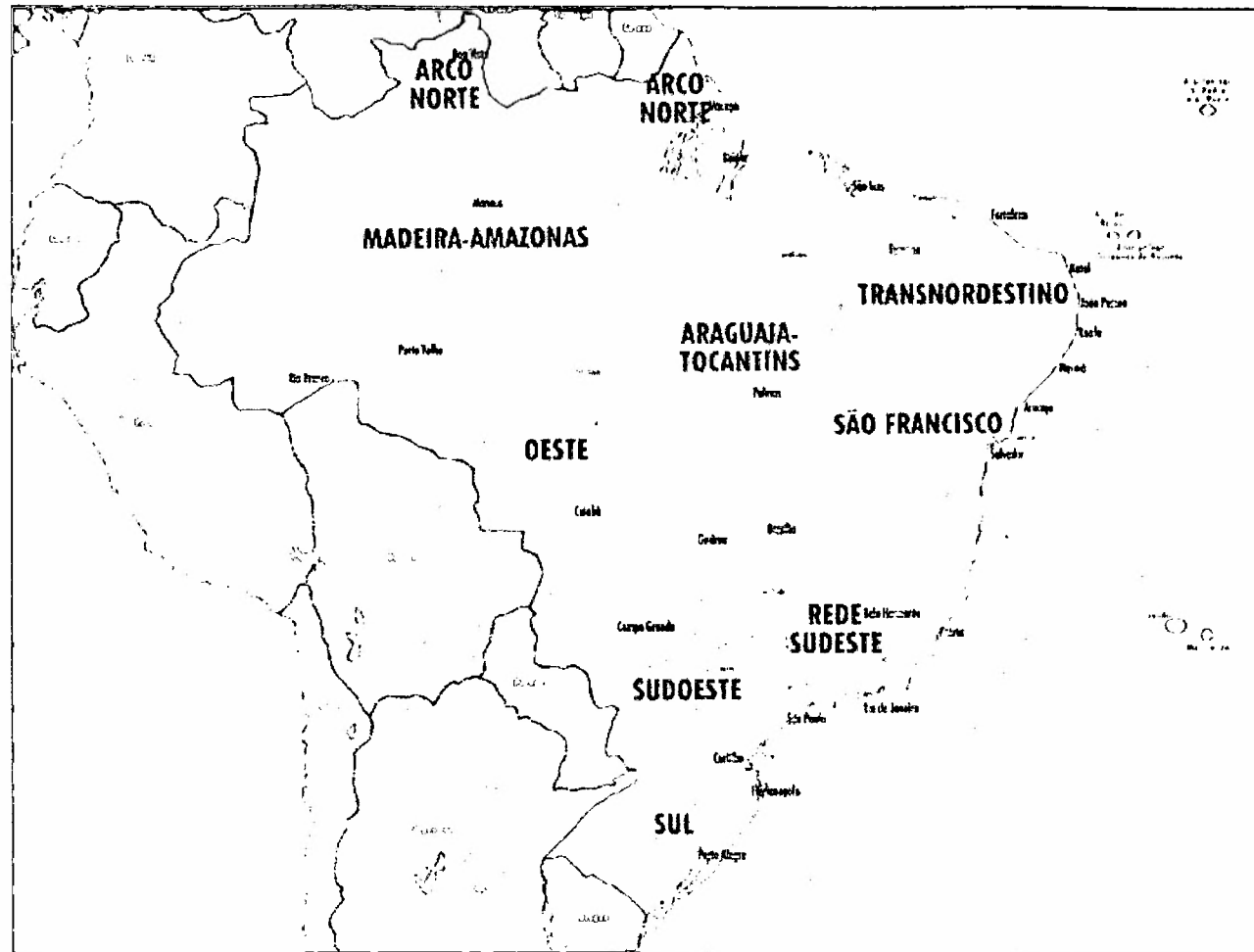
**MAPA VIII
COMPARATIVO
OS ANTIGOS E OS NOVOS EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**



Fonte: CONSÓRCIO BRASILEIRA/BNDES/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, 1998.

MAPA IX

OS EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO



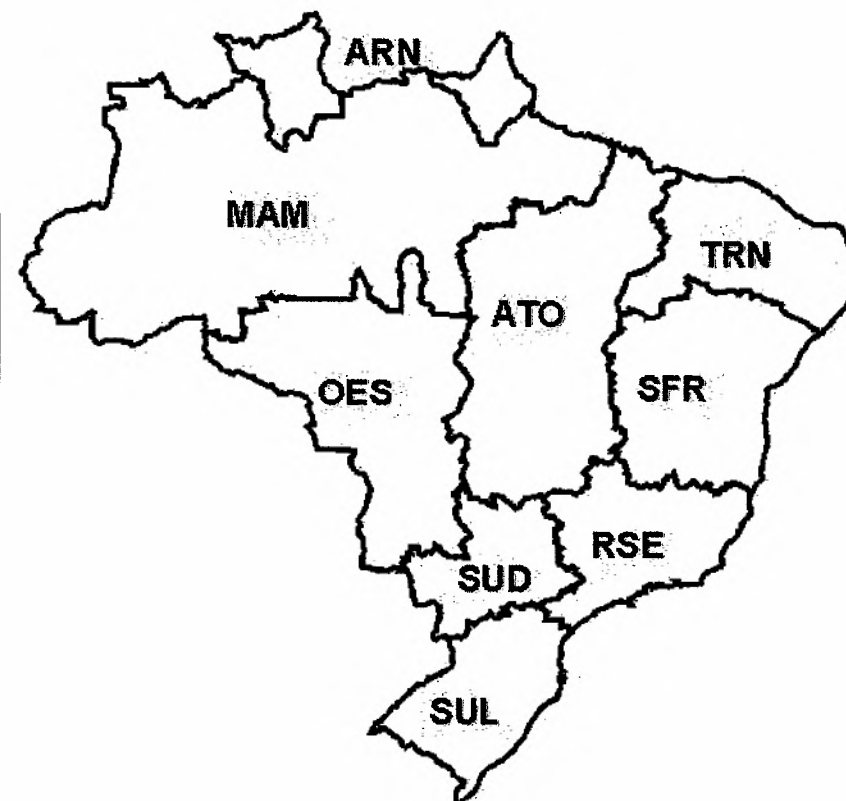
Fonte: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Avança Brasil, 2000.

Figura I

Distribuição de Investimentos nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento 2000-2007

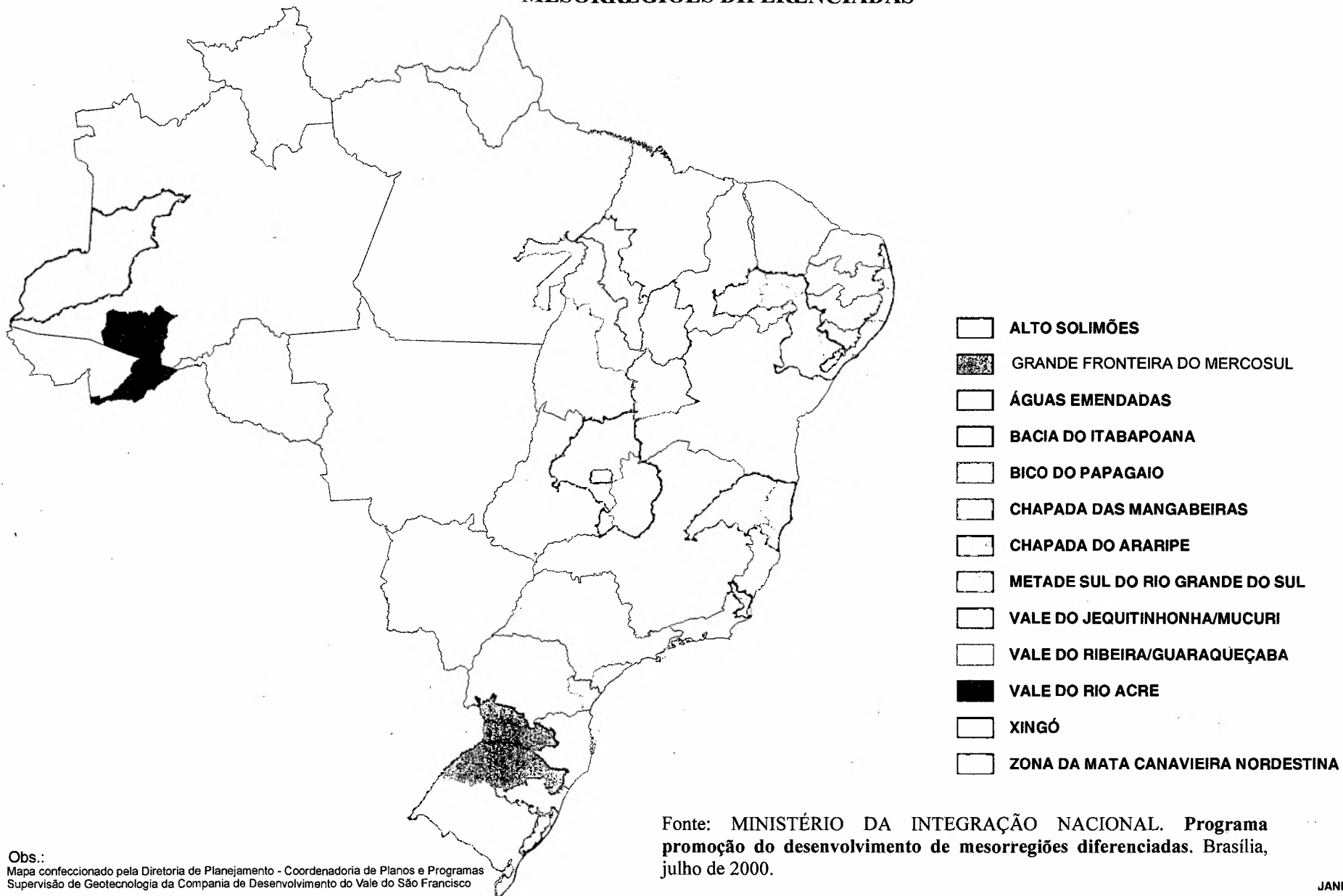
Eixos	Investimentos		PIB do Eixo
	US\$ Bilhões	%	%
Araguaia-Tocantins (ATO)	23,8	11,5	5,9
Arco Norte (ARN)	1,3	0,6	0,3
Madeira-Amazonas (MAM)	17,2	8,3	3,6
Oeste (OES)	7,5	3,6	1,9
Rede Sudeste (RSE)	66,6	32,0	54,7
São Francisco (SFR)	18,7	9,1	5,8
Sudoeste (SUD)	12,8	6,2	5,8
Sul (SUL)	25,5	12,3	13,2
Transnordestino (TRN)	28,1	13,6	13,2
Nacional	5,3	2,6	
Total	207,0	100,0	100,0

Fonte: BNDES, 1º Seminário Integração de Programas do Eixo Araguaia-Tocantins. Brasília, maio de 2000



MAPA X

MESORREGIÕES DIFERENCIADAS



Obs.:
Mapa confeccionado pela Diretoria de Planejamento - Coordenadoria de Planos e Programas
Supervisão de Geotecnologia da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco

Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Programa
promoção do desenvolvimento de mesorregiões diferenciadas. Brasília,
julho de 2000.

JANEIRO/2000