

Fundação Getúlio Vargas
Escola Brasileira de Administração Pública
Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa
Curso de Mestrado em Administração Pública

FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTE
GRADO: UM ESTUDO DE CASO DO
CORREDOR CENTROLESTE

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANA PAULA VITALI JANES VESCOVI

RIO DE JANEIRO, 1996

Fundação Getúlio Vargas
Escola Brasileira de Administração Pública
Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa
Curso de Mestrado em Administração Pública

199609 1561

T/EBAP V575f



1000076170

FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO:
UM ESTUDO DE CASO DO CORREDOR
CENTROLESTE

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR
ANA PAULA VITALI JANES VESCOVI

E

APROVADA EM 15 DE MARÇO DE 1996
PELA COMISSÃO EXAMINADORA

PAULO ROBERTO DE MENDONÇA MOTTA - Doutor em
Administração Pública (PhD)

BIANOR SCELZA CAVALCANTI - Mestre em Administra
ção Pública

HERMANO ROBERTO THIRY-CHERQUES - Mestre em
Filosofia

MINHA DEDICATÓRIA ...

*À amiga Carla Maria dos Santos Ribeiro
que, por uma questão de destino, não pôde
compartilhar comigo desta conquista.*

MEUS AGRADECIMENTOS ...

Aos meus queridos pais Wanildo e Therezinha, que me ensinaram a valorizar a ciência e a me entusiasmar pelo conhecimento.

Ao meu esposo Ricardo, pelas sugestões, interesse e companheirismo.

Aos meus irmãos Mário Roberto, Teresa Cristina e Maria José, que me estimularam a perseguir este objetivo.

A todos os mestres que contribuíram para a construção e aperfeiçoamento deste trabalho.

RESUMO

Esta dissertação busca definir qual o propósito que uniu alguns estados brasileiros em torno da Política de Desenvolvimento do Corredor de Transportes Centroleste. Para tanto, busca definir e identificar quais os atores envolvidos, os respectivos interesses sociais, políticos e econômicos e o ambiente histórico e político prevalecente.

O caso do Corredor Centroleste é o pano de fundo de uma política de Desenvolvimento Regional Integrado, fornecendo bases para análise da formulação de políticas públicas, preocupando-se em configurar sua existência, êxito e continuidade.

Por fim, o desenho da matriz de relações interorganizacionais, enseja uma demonstração dos tipos de relacionamentos verificados no estudo de caso, afirmando-a como instrumento de análise na formulação de políticas públicas.

SUMMARY

This dissertation intends to define the reasons that put some States of Brasil together around the Centroleste Transportation System Development Policy. So, it intends to define and to identify the participants, their respective social, political and economical interests and the prevailing historical and political environment.

The Centroleste Transportation System case is the background of an Integrated Regional Development policy, setting the basis of a public policy formulation analysis and establishing its existence, success and continuity.

Finally, the inter-organization relational matrix design demonstrates the various types of relationships occurring in the case study, affirming it as an analysis tool for the public policy formulation.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
I - O CORREDOR CENTROLESTE: MARCO HISTÓRICO E TEÓRICO	11
II - CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA	29
II.1 - <i>Existência</i>	29
II.2 - <i>Continuidade</i> :	40
II.3 - <i>Êxito</i> :	47
III - PROCESSO DECISÓRIO	54
III.1 - <i>Contexto Decisório</i> :.....	54
III.2 - <i>Procedimentos Internos</i>	57
III.3 - <i>Defasagens, Transparência e Representatividade</i>	78
III.4 - <i>Fases do Processo Decisório</i>	80
IV - IDENTIFICAÇÃO	95
IV.1 - <i>Matriz de Relações Interorganizacionais</i>	95
IV.2 - <i>Análise</i>	100
CONCLUSÃO	103
BIBLIOGRAFIA	107
- <i>Livros, Teses e Textos</i>	107
- <i>Documentos</i>	110
- <i>Folders</i>	112
- <i>Artigos</i>	113
- <i>Periódicos</i>	113
- <i>Outros</i>	115

APRESENTAÇÃO

O momento de reformas verificado atualmente no Brasil, imprime um novo ritmo às políticas públicas que atuam na área do desenvolvimento sócio-econômico. O contexto de crise, a falência da capacidade de investimento estatal e a inocuidade das políticas formuladas de "cima para baixo", apontam para uma nova perspectiva que privilegie as iniciativas regionais e a visão integrada de problemas sócio-econômicos.

Outros fatores ainda contribuem para a construção desta perspectiva. Entre eles está a reforma constitucional de 1988, que cedeu aos municípios maior capacidade de arrecadação tributária, aumentando-lhes o grau de autonomia em relação ao governo central e maior articulação com o plano estadual. Ainda pode-se considerar uma disseminação crescente da cultura de tomar iniciativas particularizadas, que levem em conta as vocações locais, sem esperar remédios ou soluções que venham do âmbito federal; a crescente importância da gestão eficaz dos problemas públicos; além da necessidade de se redimensionar o tamanho e o papel do Estado.

Dentro desse cenário, os Governadores de sete unidades federativas - Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato

Grosso do Sul, Goiás , Distrito Federal e posteriormente Tocantins e Maranhão - reuniram-se em torno de um determinado propósito e chegaram à criação de um Conselho Interestadual para o Corredor Centroleste.

A avaliação da política de formulação do Corredor de Transportes Centroleste inicia-se pela discussão de qual "propósito" uniu estes estados e que resultou nesta política. Poderia sem dúvida ter sido o elevado custo de escoamento dos produtos do centro do país até os portos brasileiros, o que lhes retira a competitividade de preços com os produtos estrangeiros. Ou ainda a subutilização da capacidade portuária do Espírito Santo, incluindo o Porto da Companhia Vale do Rio Doce neste Estado.

No entanto tais problemas não existem isoladamente. E se fossem eles ou um deles o gerador desta política pública, o programa do Corredor Centroleste não teria a relevância e a significância que hoje apresenta no cenário nacional.

Além de uma maximização do porto de Tubarão, o Corredor Centroleste propicia uma articulação política e comercial para incrementar o transporte combinado pelos demais portos do Espírito Santo (em número de sete ao todo). Esta articulação já está sendo efetivada através do Consórcio Operacional do Corredor Centroleste

em Vitória (ES) que faz a intermediação entre o produtor que deseja exportar ou importar e os portos com disponibilidade para tal, viabilizando as vias de escoamento até os portos, ou dos portos até o destino da mercadoria.

Estas ações estão sendo tomadas paralelamente a outros planos governamentais de maior escopo, que visam solucionar questões muito mais abrangentes. Os governos estaduais planejam realizar ao longo desta linha que liga o centro brasileiro ao litoral espírito-santense, um verdadeiro pólo de desenvolvimento sócio-econômico nas áreas agrícola, industrial (têxtil, metalúrgica, siderúrgica) e comercial (comércio exterior).

O Estado do Espírito Santo planeja um desenvolvimento integrado no setor terciário e pretende se tornar o maior pólo de comércio internacional do país, o que lhe renderá vantagens competitivas e crescimento real do PIB per capita. Para tanto, o governo local iniciou um programa de aproximação dos investidores de todo o país, na tentativa de mostrar as vantagens reais de se investir no Espírito Santo, visando atrair mais investimentos.

Todas essas medidas, se tomadas isoladamente, podem representar problemas/questões também isolados, merecedores todos eles de uma política pública que os solucione. No entanto o programa

do Corredor Centroleste, ao representar várias soluções e um ampliado escopo de influências, traz à tona uma questão pública de escopo também ampliado, e que poderia se conciliar com o programa lançado: O Desenvolvimento Regional Integrado.

O propósito deste ensaio é identificar os atores envolvidos, os respectivos interesses sociais, políticos e econômicos relevantes para a formulação da Política de Desenvolvimento do Corredor de Transportes Centroleste.

A dissertação apresenta-se a partir da identificação e análise da formulação de uma política pública, recorrendo-se ao estudo de caso do Corredor de Transportes Centroleste.

A necessidade de delimitar o tema para melhor focalizá-lo, fez com que o autor se restringisse à identificação e análise do processo decisório, subtraindo outras fases ou ciclos de uma política pública: implementação, acompanhamento e avaliação (Subirats, 1989).

Esta dissertação se desenrola nas seguintes etapas:

No primeiro capítulo faz-se um esforço de definição do Corredor Centroleste, objetivando-se levantar elementos, dados e informações para se construir os referenciais histórico e teórico.

Neste capítulo trata-se de todas as formulações e ações que sugerissem interferência nesta política no decorrer do tempo, e que tivessem chegado ao conhecimento do autor.

No capítulo seguinte, trata-se da caracterização da política, procurando-se obter os sinais de sua existência, os aspectos que garantem sua continuidade ou não e as premissas para seu êxito.

O terceiro capítulo trata de caracterizar o processo decisório. Para isso são analisados: o contexto decisório no qual se estabelece a política; procedimentos internos à ele; defasagens, transparência e representatividade. Este modelo foi elaborado por Jorge Vianna Monteiro (1982) e é aqui trabalhado de acordo com o referencial.

O último item do capítulo apresenta as fases do processo decisório, definidas e caracterizadas a partir do acompanhamento histórico dos fatos.

Por fim, no capítulo referente à identificação, foi construída uma matriz de relações interorganizacionais, estando à ela associados atributos que permitam vislumbrar o padrão de interação entre os agentes da política.

A classificação das organizações em grupos e os atributos levantados, partem do modelo de Monteiro (1986). O trabalho é concluído pela análise das relações observadas na matriz de relações organizacionais e a significação destas para a formulação da Política de Desenvolvimento Regional Integrado, no caso do Corredor Centroleste.

CAPÍTULO I

CORREDOR CENTROLESTE:

MARCO HISTÓRICO

E TEÓRICO

I - O Corredor Centroleste: Marco Histórico e Teórico

A origem da concepção de "corredores de transportes" no Brasil remonta à década de 70 com a inclusão destes corredores nos Planos Governamentais como o I PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1972/74) - e II PND (1975/79).

Esta inclusão, se deveu, em parte, à construção de proposições pelo Setor de Transportes do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - órgão do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República.

Nas proposições do IPEA inseridas no contexto do I PND, estes corredores de transportes seriam conjuntos de projetos de transportes necessários à montagem de infra-estrutura integrada desde as zonas de concentração de produção até o terminal marítimo de embarque, de modo a evitar capacidade ociosa e estrangulamento no escoamento dos produtos destinados aos mercados externos e interno (IPEA, 1972).

De forma mais imediatista, o país estaria apto a integrar políticas de cunho industrial, de comércio exterior, tecnológica e

fiscal, que combinadas a uma política bem sucedida de transportes culminaria na ampliação do poder de competição do Brasil frente ao exterior. O Desenvolvimento alavancado pelo sistema de transportes poderia propiciar oportunidades de negócios, informações, capacitação científica e tecnológica, geração de empregos e aumento da demanda por matérias-primas.

A partir desta concepção, os corredores de transportes no território brasileiro, deveriam ser sistemas dirigidos das zonas de produção para as zonas de consumo (industrial ou final) e/ou portos de exportação. Ao mesmo tempo, deveriam funcionar no sentido inverso, fazendo com que as regiões abastecedoras de matérias-primas e produtos alimentares, mantendo maior contato com os mercados urbanos, passassem a desempenhar também a função de mercados consumidores de produtos industrializados - fertilizantes e máquinas agrícolas, por exemplo (IPEA,1972),

Os corredores de transportes "potenciais" foram identificados, ainda para efeito do I PND, levando-se em conta a expressividade econômico-regional diante do contexto da nação, o nível de concentração de atenções e recursos em áreas relevantes do ponto de vista do mercado interno para abastecimento e do mercado externo. Dentro de um esforço preliminar de identificação, envolve-se o dimensionamento da demanda de serviços e transportes e

identificação do potencial de armazenamento e acondicionamento de mercadorias. Foi então identificado o Corredor de escoamento pelo Porto de Tubarão.

Em um princípio de análise dentro da "abordagem dos sistemas", é recomendável o levantamento de problemas de caráter institucional, como política de preços mínimos, crédito seletivo, assistência técnica, incentivos, infra-estrutura básica. Devido ao caráter de urgência do I PND, este esforço foi bastante minorado.

A idéia deslumbrava o desenvolvimento do Centro-Oeste brasileiro, através do fomento agrícola integrado da região dos cerrados, dando continuidade e coerência à estratégia de interiorização do desenvolvimento, iniciada a partir da construção de Brasília.

A implantação de tais projetos, encobria-se na necessidade de uma gestão integrada das competências das esferas públicas municipal, estadual e federal, no intuito de operacionalizar o sistema e reduzir os aspectos de conflitos.

Como pano-de-fundo, destaca-se o papel do Estado como promotor da infra-estrutura básica para geração do ambiente

econômico e o modelo de desenvolvimento tardio da industrialização brasileira.

Este modelo reflete o pensamento Keynesiano traduzido pela CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe - que passou a defender os pressupostos de planificação para os países subdesenvolvidos.

Segundo GURRIERI (1987):

"Poderia-se dizer que o Estado, no pensamento da CEPAL era concebido como maestro que defendia a autonomia e a liberdade dos músicos que a integram, porém influía de diversas formas para que eles tocassem as partituras que ele havia composto. Por outro lado, a ênfase que a CEPAL colocava no Estado derivava de uma concepção de ação política em que a racionalidade técnica tinha um papel decisivo; o Estado era quem formulava e levava à prática, mediante Plano de Desenvolvimento e o instrumento da planificação."

A importância dada ao setor de transportes, deve-se: à extensão territorial brasileira, que muitas vezes, pela falta de estrutura e integração, pode gerar gargalos ou pontos de estrangulamento, onerando os custos de produção; ao desenvolvimento pouco interiorizado; à existência de recursos naturais abundantes e pouco explorados por causa das distâncias geográficas; e pela concentração populacional litorânea.

Dentro do plano desenvolvimentista, um adequado sistema de transportes permite a interligação geográfica de regiões desigualmente desenvolvidas podendo gerar uma forma de "crescimento econômico distributivista" ao permitir o fomento de variadas formas de produção econômica, possibilitando a armazenagem, o transporte e distribuição para áreas de consumo, fazendo-se a interligação oferta-demanda para áreas de diferentes características econômicas. Tal ligação permite um intercâmbio para redução das diferenças geo-econômicas (IPEA,1972).

A inserção dos Corredores de Transportes no I PND foi ampliada no II PND (1975/79) sem maiores mudanças conceituais, alterando-se o termo de "Corredores de Transportes" para "Corredores de Exportação e Abastecimento", destacando-se investimentos produtivos viabilizados a partir da implantação de projetos como o POLOCENTRO - Programa de Desenvolvimento do Centroeste e PRODECER - Projeto Cerrados.

"Os efeitos desta estratégia, combinados com a ocupação da área por migrantes vindos do Sul e Sudeste levou a que Minas Gerais, Goiás e Espírito Santo constituíssem, em 1977, o "Comitê dos Três Estados", com vistas a definir uma estratégia continuada, porém mais abrangente, de alternativas econômicas para os Cerrados. Deste esforço nasceu a cooperação técnico-financeira nipo-brasileira, da qual a parte mais conhecida materializou-se no PRODECER - Programa de Desenvolvimento dos Cerrados Brasileiros, em 1979". (CEEPACE, p.353)

A CVRD - Companhia Vale do Rio Doce, contando com sua afirmada eficiência e credibilidade internacional investiu, neste período, vultuosas somas na construção do Superporto de Tubarão para exportação de minérios e usando o sistema logístico do PRODECER para o atingimento de suas metas (*CEEPACE*, pp.09-13).

O Sistema do Corredor caracteriza-se então na necessidade de um conjunto coordenado de meios e facilidades que, ao longo de uma malha ferroviária e de um complexo portuário eficiente, viabilizam a movimentação de cargas em escala econômica. Converte-se este projeto em importante instrumento de desenvolvimento regional, a partir de sua espinha dorsal: o sistema de transportes. (SEDES, 1994)

Neste ínterim, o corredor de "escoamento" para o Porto de Tubarão atuava no atendimento às necessidades de escoamento de produção pela Cia. Vale do Rio Doce, o que era compatível aos planos de ampliação da capacidade mineradora desta Companhia.

Para aumentar o escopo de utilização do terminal de Tubarão no intuito de se aproximar ao conceito de corredor de exportação e abastecimento, procedeu-se à ampliação da capacidade de tráfego de

Estrada de Ferro Vitória à Minas, pela própria CVRD, além da construção de novos ramais e ratificação de trechos da RFFSA - na época Estrada de Ferro Central do Brasil - e ampliação do pátio ferroviário e da nova oficina para manutenção de vagões do Porto de Tubarão, além dos serviços de ampliação da capacidade instalada de embarque de minério deste porto.

Os corredores de transportes, como forma de especialização e desenvolvimento regional, de acordo desta primeira abordagem dentro da "programação econômica nacional" participavam de um contexto de planificação central, com iniciativa, aporte técnico e financiamento por parte do governo federal - O I e II PND são formulações do Governo Central e a CVRD e RFFSA são empresas estatais .

O hiato de ações, ou mesmo de processo decisório, que se verifica desta primeira abordagem até o atual conjunto de iniciativas para criação do Corredor Centroleste, resultou em esforços esparsos e não coordenados, e que atingiram apenas os objetivos governamentais preliminares: promover um escoadouro para a produção mineradora da CVRD.

Este considerável hiato, dentro mesmo do I PND da Nova República que claramente priorizou a estabilização econômica e o

crescimento da renda per capita, foi descrito no documento "Desenvolvimento do Corredor de Transportes Centroleste - documento técnico básico" da NGT consultoria, datado de dezembro de 1992:

"Muitos dos ambiciosos projetos lançados nesta época (década de 70), no entanto, perderam continuidade e até justificativa econômica com a crise macroeconômica que se seguiu, na década de 80. Paralelamente à drástica queda do crescimento econômico e dos investimentos, o setor de transportes foi cada vez menos aquinhado na distribuição de recursos destinada à infra-estrutura básica. A necessidade de controlar a inflação, por outro lado, levou à adoção de rígidos controles de preços e tarifas públicas, bem como à desvinculação de impostos e taxas com conseqüente redução da capacidade de manutenção do patrimônio em todos os subsetores do transporte. A deterioração setorial também se estende ao patrimônio físico para o aparato institucional e regulatório governamental, que não se reestruturou para lidar com as novas questões e desafios setoriais, advindos da mudança de atuação e ênfase governamental esperadas para a década de 90". (p.10)

Ainda como descrito no relatório da NGT consultoria, cada uma das agências modais fomentadas pelo Governo foram levadas a sérias crises institucionais, na década de 80, denotando incapacidade destas de lidar com os novos estágios de desenvolvimento:

"O DNER, estruturado para expandir o sistema rodoviário nacional, perdeu sua função; a RFFSA, solução de outrora para

consolidar as relações trabalhistas, débitos e redundâncias dos vários subsistemas ferroviários, começava a perder seu dinamismo; e a PORTOBRÁS, concebida para se tornar uma "holding" das Companhias Docas, se investia de decisões administrativas e operacionais, engessando o sistema. Por outro lado, o GEIPOT e as empresas privadas de consultoria em transportes, que eram extremamente orientadas para projetos específicos, se tornaram despreparados para dar suporte técnico para as agências modais. O turvo quadro institucional dessas agências e, em menor grau, do próprio governo, foi percebido pela nova administração que, até agora, tem-se ocupado basicamente com a contenção de despesas e com a desregulamentação econômica. De fato, a despeito das intenções anunciadas publicamente, a formulação e implementação de reformas institucionais abrangentes ainda está por vir." (pp. 10-11)

No período 1985/86, com a Comissão Especial de Estudos Relacionados com a Produção de Alimentos e o Corredor de Abastecimento e Exportação - CEEPACE, O Corredor Centroleste voltou a ser evidenciado, no âmbito do Senado Federal, como um dos meios de escoamento viável do pólo de agro-indústrias do Cerrado, concorrente a Santos e Paranaguá .

Neste interim. o Porto de Tubarão transformou-se num dos mais eficientes portos brasileiros e, conjuntamente com os portos de Vitória, Praia Mole, Ubu, Regência e Barra do Riacho, conformaram, no Espírito Santo, um complexo portuário considerado o de maior potencial de crescimento do país e o de menores custos.

Alguns fatores contribuíram para que este complexo portuário significasse, ao mesmo tempo, um elevado padrão de ociosidade na atividade econômica do Espírito Santo e um elemento de alavancagem para o desenvolvimento sócio-econômico do Estado, a partir do desenvolvimento regional do Centroleste brasileiro.

No que tange às condições de ociosidade, os fatores que contribuíram podem ser identificados como sendo:

1) A descoberta do minério de Carajás, que alterou a rota prioritária de exploração de minério de ferro pela CVRD, de Itabira (MG) para a região norte do país, reduzindo bastante a necessidade de escoamento de minérios da Companhia pelos portos de Tubarão e Praia Mole;

2) A inadequabilidade da legislação portuária brasileira, que impede que portos privados sejam utilizados por terceiros, gerando ociosidade nos portos de Barra do Riacho (Portocel-Aracruz Celulose) e Ubu (Samarco);

3) Alguns gargalos estruturais na ligação dos trechos da RFFSA - Rede Ferroviária Federal - e da EFVM - Estrada de Ferro Vitória a Minas, que compõe a malha ferroviária do corredor de

transportes, responsável pelo transporte de itens e mercadorias até os portos espírito-santenses

Por outro lado, no que se refere à um elemento de alavancagem para o desenvolvimento do estado, a atividade portuária - e de serviços correlatos - é hoje um dos principais fatores de crescimento, por ser geradora de empregos, geradora de expressiva receita tributária através de impostos locais e estaduais.

A idéia foi retomada em 1991, pela iniciativa do Governo do Espírito Santo, liderado por um técnico com vivência na área de transportes, ex-funcionário da CVRD e conhecedor do projeto dos corredores de transportes: o então Governador Albuíno Azeredo.

A abordagem então verificada quanto ao "corredor de transportes" é bem mais abrangente e bem mais significativa que a primeira. E esta nova abordagem, aqui trazida pela concepção do "Corredor Centroleste", volta-se não apenas para a geração de condições para se manter e utilizar um complexo portuário como escoadouro, de acordo com as metas de investimento estatais.

A Secretaria de Planejamento e Avaliação SPA, da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, SEPLAN/PR, empenhou-se recentemente em estudos

relacionados aos macroeixos nacionais de desenvolvimento, nos quais está inserido o macroeixo Centroleste.

Na concepção do SPA, o enfoque dos macroeixos nacionais de desenvolvimento, além da interiorização do desenvolvimento nacional, significa nova opção para o abrandamento da concentração urbana, hoje tida como quase irredutível restrição ao atingimento de boa qualidade de vida.

As macrorregiões do país, prioritárias sob aspecto do desenvolvimento regional, passariam, com as ações relacionadas aos macroeixos, a configurar uma nova estratégia de desenvolvimento, com novos vetores dinâmicos a sustentar a expansão das atividades produtivas básicas, superando desse modo, o já desusado enfoque assistencial a que estão associadas políticas regionais executadas nas últimas três décadas. Vale dizer, as regiões e os Estados componentes passariam a atuar e compor um quadro mais dinâmico e interativo de desenvolvimento do país como um todo. (SPA,1994)

A nova concepção objetiva: promover uma ligação entre o complexo portuário do Espírito Santo ao complexo industrial de Belo Horizonte e à fronteira agrícola do Cerrado; promover um fomento ao desenvolvimento nas áreas implicadas ao viabilizar novos projetos industriais e agrícolas; gerar serviços eficientes e confiáveis, nas

área de transportes, portuária e realização de negócios; gerar competitividade internacional para os portos do Complexo através de uma política de preços arrojada; gerar uma alternativa dinâmica à alternativa de políticas programadas tão difundida na cultura econômica brasileira.

Deve-se levar em conta, a existência, no Espírito Santo, de incentivos fiscais (DL-880/69), fundos de financiamento, onde se destaca o FUNDAP - Fundo de Desenvolvimento das Ações portuárias e sistema de postergação do ICMS devido.

O FUNDAP (1974) é um incentivo financeiro para o incremento do giro comercial estadual através de importações e exportações e para o incremento de investimentos com a viabilização de projetos produtivos. Os beneficiários deste incentivo são empresas que exerçam atividades de comércio exterior com SEDE no Espírito Santo. As empresas que forem financiadas com recursos do FUNDAP ficam obrigadas a investir uma parte do valor dos financiamentos contratados em projetos próprios e/ou de terceiros. Os financiamentos estão isentos de correção monetária e tem prazo de 15 anos para pagamento. (PROES, p.16)

O Corredor Centroleste foi definido para ser uma política de integração regional, a atuar de forma auto-sustentada, sem a

permanente necessidade do ancoradouro político e financiamento estatal. Para promover tal integração entre os governos dos estados envolvidos (ES, MG, GO, DF, MS, MT, e mais tarde TO, MA e RO) e entre os demais agentes do projeto (CVRD e empresas privadas), foi criado o Escritório operacional do Corredor Centroleste, órgão da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico (SEDES).

O Escritório Operacional atuou por dois anos como promotor do Corredor Centroleste, contribuindo para sua institucionalização. Em dezembro de 1993, instituiu-se o Consórcio Operacional do Corredor Centroleste, para a promoção da política e concretização de negócios porta a porta do Corredor, a fim de aproximar sua região de influência geo-econômica e a integração dos segmentos que nele interagem.

Segundo documento interno da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo, datado de 1994, os principais objetivos da instituição do Consórcio seriam:

"a) Desenvolver uma política de mútua cooperação entre os meios de produção e os sistemas operacionais e comerciais de transportes, objetivando a obtenção de melhores condições de preços e qualidade, através da integração multimodal e da eficiência no transporte e manuseio das cargas;

b) Estimular uma política justa e econômica de preços, que obedeça aos princípios da livre iniciativa e não comprometa a saúde financeira das empresas operadoras;

c) Promover a integração dos meios de produção com órgãos ou agências de financiamento internos e externos;

d) Promover acordos, convênios e contratos de cooperação técnico-operacional com órgãos e entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais que aprimorem e beneficiem as consorciadas com vistas à incrementação de negócios do Corredor Centroleste;

e) Atuar junto às autoridades competentes, visando um melhor equacionamento das condições operacionais no Corredor Centroleste."

De forma complementar, a nova concepção de "Corredores de Transportes", tomando-se por base o Corredor Centroleste está fundada em paradigmas mais recentes. A questão da planificação central e do Estado articulador do ambiente econômico foi substituído pelas iniciativas regionais e locais, integrando os diversos setores da iniciativa privada, onde a área governamental atua nos princípios de organização e coordenação das relações interorganizacionais, ou de impulsionar iniciativas nesta direção, como no caso do Consórcio Operacional, dirigido e mantido pelas instituições associadas ao Corredor Centroleste.

Neste novo paradigma, a necessidade de retomar o crescimento econômico privilegia as iniciativas regionais, que levam em conta as vocações locais, para que estas possam reverter o quadro de crise, ao

invés de se privilegiar as instâncias federais de decisão, assim como a gestão através de políticas e recursos federais.

Um Macroeixo de Desenvolvimento significa, entretanto, mais do que um simples corredor de transportes com suas estradas alimentadoras, vez que sua função mais importante envolve considerações mais amplas, quais sejam a se fortalecer e abranger atividades no nível sub-regional em cada Estado, com desdobramento nos núcleos urbanos, potencializando as vocações produtivas de cada área. (SPA, 1994)

O processo de democratização dos estados nacionais, trouxe junto de si uma mudança subjetiva de estrutura do poder público, com a descentralização das instituições e fragmentação do poder decisório central (SUBIRATS, 1989). As políticas públicas não poderiam deixar de sofrer influências desta nova configuração do Estado Brasileiro, a partir da implantação da Nova República.

A crença portanto, é que é o fator de autonomia de gestão dos projetos regionais em relação à instância governamental federal é que lhe confere maiores chances de continuidade e efetividade, de acordo com os diversos interesses setoriais envolvidos e com o tipo de relações interorganizacionais que se desenvolvem, e que sustentam a política pública (MONTEIRO, 1982).

Por fim, dando ênfase ao conceito de "integração" dos problemas públicos, escreveu CAVALCANTI (1991):

"A correta definição dos problemas com que o Estado se defronta requer uma abordagem interdisciplinar e integrada. Isto porque, em primeiro lugar, as sociedades modernas caracterizam-se por um significativo grau de capilaridade e diferenciação em suas dimensões e processos. Em segundo lugar, está a crescente escassez de recursos naturais e, neste sentido, ao considerarmos fundamental a consideração integral do indivíduo a sua condição de existência, faz-se vital o uso integrado dos recursos orientados para a melhoria daquelas condições".

Este é o princípio básico que norteia a gestão integrada de uma política pública e, como tal, caracterizamos o Corredor Centroleste como uma política de Desenvolvimento Regional Integrado.

A integração entre a produção agrícola e industrial dos cerrados, com a prestação de serviços de transportes e estocagem e manuseio de cargas passam a ser descritas no próximo tópico: caracterização da política.

CAPÍTULO II

CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA:

EXISTÊNCIA

CONTINUIDADE

ÊXITO

II - Caracterização da Política

II.1 - Existência

Por trás da existência do Projeto do Corredor Centroleste, percebe-se uma gama de interesses e grupos de interesses que influenciaram e influenciam de alguma forma o processo.

A princípio, foi destacado o interesse de Estado Empresário em gerar um escoadouro eficaz para as minas da Companhia Vale do Rio Doce, caracterizando a primeira concepção do corredor de "Escoamento" para o Porto de Tubarão.

Nesta primeira fase alia-se a preocupação em dar sustentação e continuidade a política de interiorização do desenvolvimento, iniciada a partir da construção de Brasília e da mudança da Capital Federal para aquela cidade.

Na segunda fase de concepção, observa-se a perda do poder de "política" do governo federal e a ascensão das iniciativas regionais integradas e, nesta fase, alguns interesses favoráveis ao Corredor Centroleste podem ser identificados.

O grande interesse a ser verificado parte da própria Companhia Vale do Rio Doce, traduzido pelas palavras de seu ex-presidente, Sr. Eliezer Batista da Silva, em discurso proferido no Senado Federal no âmbito da Comissão Especial de Estudos Relacionados com a Produção de Alimentos e o Corredor de Abastecimento e Exportação:

"...A diversificação é uma forma de diminuir nossa vulnerabilidade de depender de um só produto. Tivemos crises muito sérias no passado e, recentemente, passamos por outra. Todos sabem que de 1980 a 1983, tivemos a maior crise da Indústria Siderúrgica mundial. Desta forma a dependência de um só produto, na escala que nós produzimos é extremamente perigosa."

"...Nós optamos por utilizar os nossos próprios investimentos já feitos em transportes, em benefício próprio, evidentemente, mas também em benefício coletivo, uma vez que esta utilização vai permitir a venda de serviços mais baratos e eficientes a todo e qualquer produtor que queira utilizá-lo. (...) A Vale do Rio Doce é uma grande vendedora de serviços. Desta forma há interesse de catalizar e promover, no caso do cerrado, por exemplo, empreendimentos agrícolas que farão a prosperidade da região e utilizarão nosso suporte". (CEEPACE, pp. 69-70)

De outra forma, a visão da CVRD quando ao Sistema Sul, foi assim descrita:

"No que tange ao seu sistema-sul (Complexo Tubarão-ES), a CVRD visa um maior aproveitamento de sua capacidade instalada de

movimentação. A partir da entrada de operação do Projeto Carajás (PA) em 1985, foi transferida rapidamente para esse novo sistema, parte significativa das atividades antes executadas pela Companhia através do Porto de Tubarão. Este contexto, se por um lado trouxe a importância da conclusão de um bloco de investimentos envolvidos naquela montagem de grande perfil mineral, por outro, colocou para a empresa uma tendência considerável em direção ao aumento da capacidade ociosa não planejada do sistema sul, aliado a isso, o arrefecimento do mercado transoceânico de minério de ferro nos últimos anos" (IJSN, 1992).

Quando, no Espírito Santo, assume um governador cujas bases profissionais foram a carreira de anos da CVRD e a atuação como empresário e consultor na área de ferrovias e transporte ferroviário, o ambiente político se torna bastante propício.

A partir deste governo, portanto, que tomou posse em 1991, a iniciativa de reavivar o Projeto de um Corredor de Transportes toma o cenário estadual. Faltava o reforço político para que tal proposta novamente não caísse no vazio.

Desta forma, obtem-se o interesse dos Estados "Centrais" do Brasil, cujas condições agrícolas altamente propícias para o cultivo de cereais, se viam barradas pela ausência de um escoadouro eficaz e com custos viáveis.

... "a abrangência e capacidade operacional do Corredor Centroleste envolverá uma acirrada concorrência com os Corredores de Santos (SP) e Sepetiba (RJ), tendo em vista que o potencial do "terminal de grãos de Tubarão" chegará a 6 milhões de toneladas de grãos por ano. A previsão de exportação de soja pelo Espírito Santo para este ano de 1993 está estimada em 400 mil toneladas. (...) Recentemente, assistia uma exposição sobre o Corredor de Santos (SP). Foi ressaltada a menor distância em relação a Vitória: a rota Cuiabá-Vitória é 43% mais longa, o que significa um percurso adicional de quase 850 Km..."

Na continuação do artigo, são colocadas as dificuldades no Porto de Santos, que fariam o Corredor Centroleste mais atrativo:

"...Ao mesmo tempo, pode-se perceber as dificuldades do Corredor paulista oriundas do maior número de instituições governamentais envolvidas na sua operacionalização. De qualquer forma, fica evidente que há duas outras movimentações em São Paulo e no Rio de Janeiro visando atrair a carga de soja da Região Centroeste, a partir da redução de custos de transporte e movimentação portuária. Neste último aspecto de redução de custo, passa a ser decisivo o resultado das negociações com o movimento sindical".

Sabe-se que o custo de movimentação de containeres nos portos de Vitória é o mais baixo do País, seguindo-se Paranaguá, Rio grande, Rio de Janeiro e Santos, o mais custoso, segundo fontes da Secretaria de Desenvolvimento do Espírito Santo (SEDES, 1992).

Em segundo lugar, deve-se ressaltar os interesses do setor rodoviário, priorizado em detrimento do setor ferroviário e dos demais. Esses interesses, desde o início da industrialização brasileira foram estimulados pelas montadoras de veículos de passeio e de carga e pela indústria de lubrificantes e outros derivados de Petróleo, geralmente multinacionais que vieram se instalar no Brasil.

A matriz de transportes no Brasil, segundo dados do Consórcio Operacional (1994), pende para o ramo rodoviário. No que se refere ao transporte de cargas, 62% é rodoviário, 21% é aquaviário, 12% ferroviário e 5% aéreo e por dutos. Nos países desenvolvidos a participação do transporte ferroviário chega a 40% da matriz de transportes de carga.

Em terceiro lugar, os interesses da FEPASA tendem a puxar a linha de escoamento para São Paulo, região mais próxima do cerrado e o Estado da Federação mais forte política e economicamente.

Por último, percebe-se a forte participação paulista na direção da Superintendência Regional n. 02 da RFFSA, que divide com a EFVM a linha férrea de escoamento até os portos do Espírito Santo. O trecho iniciado pela EFVM concorre com o trecho da RFFSA que é ligado à FEPASA. A Alternativa de Sepetiba é menos considerada por precisar contar com o corredor Goiás/Minas/Espírito Santo ou

com a Ferrovia do Aço, inacabada. Ainda são necessárias instalações especializadas em cereais, em Sepetiba.

O forte apelo da CVRD e EFVM, aliados ao interesse político dos Estados do Espírito Santo, Minas Gerais e demais estados do Cerrado brasileiro, constituem, portanto, fator decisivo para a existência desta política.

Segundo relatório do Instituto Jones Santos Neves (IJSN, 1992), a opção da CVRD é singular para a viabilização deste projeto, tanto pelas condições operacionais e técnicas por ela apresentada, quanto por sua competitividade comercial.

Quanto à iniciativa privada, o programa de incentivos fiscais existente no Espírito Santo desde a década de setenta e gerenciado pelo BANDES - Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo e GERES - Grupo Especial de Recuperação Econômica do ES, representam um significativo atrativo para empresas que venham a se sediar no Estado a exportar pelos seus portos.

Enfim, para se resolver a questão referente a existência do Corredor Centroleste enquanto política pública é necessário colocarmos a política pública como uma resposta a um problema de política, seja ela formal ou não. Essa resposta pode surgir sob

diversas condições, em decorrência de pressões do ambiente, de pressões de grupos organizados ou não, ou mesmo, na ausência de pressões, pode advir de uma decisão interna à organização governamental. A esse respeito Hirschman (1985) discute a questão diferenciando políticas demandadas de políticas outorgadas.

Segundo Hirschman (1985), os problemas de política são demandados, quando:

- provocam uma manifestação de descontentamento de algum grupo social ou político com voz atuante;
- a política resultante, em termos de seu êxito, é percebida de imediato através do alívio do descontentamento;
- os processos se originam, em sua totalidade, fora do governo.

Por outro lado, um problema demandado pode se converter em outorgado se o manejo do problema leva a uma mobilização de atores que possam se beneficiar de sua solução, proposta ou enunciado.

Quando os problemas são outorgados, não há uma retroalimentação imediata em termos de avaliação. No entanto, os problemas outorgados de um período podem se tornar os problemas demandados de outro.

O Corredor Centroleste, enquanto política pública, adere à classificação de política outorgada se considerarmos o marco teórico/histórico aqui referenciado.

Não houve qualquer manifestação de grupo ou segmento sócio-político para sua implementação, já que o próprio sistema de escoamento pelos portos do complexo espírito-santense, concorre principalmente com Santos e Paranaguá na conquista de usuários.

Por outra via, os processos originaram-se e obtiveram retroalimentação quase que exclusivamente na esfera governamental: seja através das proposições dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, seja pela formação de Comissão Especial no Senado Federal para discutir o desenvolvimento dos Cerrados, ou seja por iniciativa do governo do Espírito Santo de tomar a frente da articulação para a utilização de seus portos.

Seria interessante ressaltar ainda a posição da Companhia Vale do Rio Doce, enquanto agente da política, ilustrada no artigo "As restrições do Prefeito" (A GAZETA, jun./93):

"...O Prefeito de Vitória, Paulo Hartung, faz restrições ao Corredor de Transportes do Espírito Santo. Primeiro porque o Corredor não nasceu do planejamento governamental, mas da estratégia da Companhia Vale do

Rio Doce, uma empresa com interesses quase do tamanho do Espírito Santo. O poder público está a reboque da Vale- afirma Hartung" (p.11)

Não se pode ainda deixar de enquadrar a CVRD como uma empresa pública, mas notadamente a natureza de seus interesses são privados, principalmente após etapas onde foram vendidos bônus e debêntures da empresa à iniciativa privada no início da década de 80, após o contrato de gestão acertado com o Governo no início da década de 90 e da tendência de privatização da empresa, notório modelo de administração pública bem sucedida no país.

Sejam os problemas demandados ou outorgados, eles possuem diferentes ordens de prioridade na Agenda dos Poderes Públicos de acordo com a "necessidade" ou o "interesse" em sua elucidação.

De acordo com seu "posicionamento" nesta Agenda, Hirschman (1985) classifica os problemas de políticas públicas como privilegiados ou descuidados.

Os agentes/usuários dos problemas privilegiados possuem um acesso adequado aos governantes, de modo que estes são obrigados a prestar mais atenção em áreas de estabilidade política em geral e de sua própria sobrevivência em particular.

Os problemas descuidados não desfrutam deste acesso direto, mas podem chegar a atenção dos governantes por várias vias indiretas. Tenderão a ser colocados de forma muito diferente que os privilegiados.

O acesso está conformado de maneira desigual, ou seja, de acordo com capacidades diferentes de grupos distintos de se organizarem e serem detentores de influência.

O Corredor Centroleste pode ser ainda considerado uma política privilegiada por conformar, junto ao Estado do Espírito Santo, o único projeto de desenvolvimento ora formulado, concentrando grandes esforços e abrangendo variados interesses regionais.

Em especial destaque, é uma política privilegiada por contar com os interesses da Companhia Vale do Rio Doce em utilizar a capacidade ociosa da ferrovia construída para escoamento da produção das Minas de Itabira (MG).

II.2 - Continuidade:

Ao se analisar o processo decisório do Corredor Centroleste sob a ótica da continuidade, observa-se uma sobreposição dos ciclos que caracterizam esta política pública, denotando uma atuação flexível, voltada para inovações e mudanças permanentes.

A fase de formulação ainda se encontra em pleno andamento, sendo, nesta fase, levantadas as informações necessárias para as mudanças de rumo, através da observação da implementação, que ocorre paralelamente. Alguns estudos, mesmo que precoces, relativos ao impacto deste projeto, já se realizam na região, comprovando a preocupação em constantes avaliações.

As políticas públicas - em particular o Corredor Centroleste - são elementos dinâmicos e dependem de determinadas condições favoráveis para continuarem ao longo do tempo.

A análise feita por Lima Júnior e Santos (1976) tenta elucidar quando e porque as políticas mudam. Para estes autores, a estabilidade do processo de formulação e implementação da política deve considerar as seguintes questões:

- Quem são os atores?
- Quais são as regras para a tomada de decisões?
- Quais os padrões de interação vigentes entre os atores e qual a base institucional do processo?
- Modificam-se o conteúdo e o nível de despesas da política?

Ainda segundo Lima Júnior e Santos (1976), a estabilidade das políticas e a circulação da elite política são variáveis dependentes, que por sua vez sofrem influência da estrutura de escassez, da forma de divisão social do trabalho e da "complexificação social".

Os agentes que fazem parte do processo - sejam eles públicos ou privados, clientes ou executores, exclusivos ou não-exclusivos - apresentam elevado padrão de interação, havendo compartilhamento de interesses, troca de informações, disponibilidade de recursos e nível de importância elevado por parte dos diferentes grupos.

Na definição dos agentes da política, identificamos alguns, os principais, que contribuíram e contribuem para a formulação desta.

Dentre os agentes que contribuíram destacamos: O Governo Federal / Ministério do Planejamento, com a edição dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, com especial atenção ao I e II PND; O Poder Legislativo com a constituição da Comissão Especial de

Estudos Relacionados com a Produção de Alimentos e Corredor de Abastecimento e Exportação; no âmbito estadual, o Escritório Operacional do Corredor Centroleste, enquanto órgão associado à Secretaria de Desenvolvimento econômico-social.

Dentre os agentes públicos que continuam integrados à política, mas não necessariamente de forma exclusiva, destacamos: O Governo federal / Ministério do Planejamento / Secretaria de Planejamento e Avaliação, com a contribuição dada pela definição dos macroeixos de desenvolvimento, dentre eles o macroeixo centroleste; no âmbito do poder legislativo, a Frente parlamentar, supra partidária, constituída no Congresso Nacional pelos parlamentares dos estados associados ao projeto centroleste; o Conselho Interestadual, constituído pelos governadores dos nove estados componentes do Corredor, trasicionados pela eleição de novos governadores no ano de 1994.

Dentre os agentes empresariais (públicos/privados), destacamos: a CODESA - Companhia Docas do Espírito Santo - herdeira da extinta PORTOBRÁS da gestão dos portos públicos no estado; a Rede Ferroviária Federal S.A., que detém ferrovia na linha do Corredor; portos privados ou consorciados (UBU da SAMARCO, Praia Mole da CST e PORTOCEL, do consórcio Aracruz Celulose e CENIBRA, em Barra do Riacho); empresas privadas consorciadas ao

Corredor Centroleste, como a RICHCO, CEVAL e CEBRAGEL, que construíram silos no terminal de Tubarão; O Consórcio Operacional, com estrutura privada, constituído a partir do Escritório Operacional.

A Companhia Vale do Rio Doce, detentora da EFVM destaca-se como agente impulsionador da política e o principal elo de ligação entre os demais agentes.

Pela definição dos agentes, alguns pontos de instabilidade desta política podem ser denotados.

A eleição para o Governo do Estado em 1994, trouxe um novo cenário político a partir de primeiro de janeiro de 1995. Especialmente no Espírito Santo, houve uma considerável mudança na elite política. A mudança passa de uma aliança empresarial do último governo para uma aliança trabalhista e sindical do atual governo, representado pelo Partido dos Trabalhadores.

O atual Governo já organiza, às expensas do Consorcio Operacional, uma Câmara Estadual do Corredor Centroleste, cujos objetivos declarados são:

"a) Promover a articulação entre governo federal, estaduais e municipais, instituições públicas e entidades privadas (que atuam no

âmbito estadual) relacionadas com a implantação e operacionalização do Corredor Centroleste no âmbito estadual.

b) Promover a integração das atividades do Corredor Centroleste com o desenvolvimento e a modernização da economia estadual;

c) Possibilitar a consolidação de programas de investimento, nas áreas pública e privada, bem como de parcerias e de ações voltadas para ampliar a eficiência e eficácia do Corredor Centroleste;

d) Identificar oportunidades de investimentos no Estado decorrentes da implantação do Corredor Centroleste;

E) Oferecer subsídios ao Governo do Estado do Espírito Santo com vistas a efetivar sua participação nas reuniões com os governos de outros estados, parlamentares e demais interessados, no âmbito da área de influência do Corredor Centroleste".

A composição da Câmara Estadual proposta conta com o Governo do Estado, Secretarias estaduais da Fazenda, Ações Estratégicas e Planejamento, Agricultura, Meio-ambiente, Transportes e Obras Públicas, representantes das Prefeituras Municipais implicadas, representantes da CVRD, Aracruz Celulose, SAMARCO, CODESA, RFFSA, Consórcio Operacional do Corredor Centroleste, Delegacia da Receita Federal, BANDES, representantes das Federações da Agricultura, das Indústrias, do SEBRAE, do sindicatos dos Exportadores e Importadores, dos Operadores Portuários, dos Estivadores, dos Conferentes, dos trabalhadores portuários e da Federação das Empresas de Transportes Rodoviários do Espírito Santo e Rio de Janeiro .

No entanto, O Conselho Interestadual é formado por outros oito governadores de Estado recém eleitos.

Outro fator de instabilidade é a perspectiva de reforma da Constituição de 88, principalmente no Sistema Tributário. A reforma pode impedir a cessão de incentivos fiscais pelo Estado do Espírito Santo.

Quanto aos aspectos de instabilidade, não se discute, mas a questão principal é o interesse do Governo do Estado de se integrar à política, dando-lhe continuidade e fugindo à regra denominada por Hirschiman de "fracassomania".

A fracassomania nomeia a conduta governamental dos países latinos, que se caracteriza pela insistência de cada novo grupo de governantes em qualificar de fracasso total tudo o que se tenha feito em governos anteriores. A elaboração de políticas tende a ser, portanto, uma cadeia de fracassos, impulsionada muito mais pela motivação do que pelo entendimento. O suposto fracasso das políticas anteriores induz à expectativa de um novo fracasso, que acaba por induzir reformas legislativas distantes das realidades práticas, que tendem - essas reformas - a permanecer no papel. (Hirschiman, 1982)

Um elemento de estabilidade seria o forte laço estabelecido entre a Companhia Vale do Rio Doce e o Consórcio Operacional.

Os interesses da CVRD em aumentar o escopo dos "serviços" que presta na área de transportes através do desenvolvimento do Corredor Centroleste, vem fielmente sendo defendidos pelo Consórcio, principalmente no que diz respeito ao caráter promocional do Corredor junto à comunidade internacional.

O contrato de gestão e a especulada privatização da empresa, aliados à tradição de gerência eficaz e bons resultados, auferem à gestão da Vale um caráter de racionalidade privada.

A perspectiva de ocupação da capacidade ociosa da EFVM - Estrada de Ferro Vitória a Minas e a possibilidade de promoção da CVRD mediante a consecução do projeto Centroleste - dentro do seu escopo desenvolvimentista - caracterizam essa racionalidade privada, voltada para lucros, aumento do valor de face das ações, massificação de seus produtos / serviços, ampliação do caráter institucional da empresa e ampliação do seu ciclo de vida no mercado.

No que tange ao aspecto das despesas públicas, verifica-se uma pulverização de recursos advindos dos diversos agentes da política,

como forma de prestação de serviços, aporte de pessoal qualificado, contratação de consultorias e financiamento de obras. O Financiamento do Consórcio operacional, deve-se, em grande parte à CVRD. No geral, o nível de despesas previsto para a implantação da política, em sua fase decisória, é bastante baixo, por ser este um projeto muito mais institucional do que físico (NGT Consultoria, 1992). Este se constitui outro aspecto de estabilidade da política.

A base de legitimação, por sua vez, está voltada para o discurso de "modernidade" e do desenvolvimento regional integrado, usando recursos existentes em sua capacidade potencial, com baixo aporte de recursos públicos e elevado índice de adesão da iniciativa privada. Este discurso tem tomado o cenário nacional desde a democratização do Estado Brasileiro com o advento da Nova República.

II.3 - Êxito:

A análise de políticas parece ser um bom caminho para a melhoria do funcionamento da Administração Pública. No entanto, não existe um receituário de êxitos que se pudesse aplicar de maneira generalizada.

O êxito ou fracasso de uma política parece decorrer de medição das metas atingidas em relação às traçadas ou da avaliação do impacto das medidas na sociedade, problemas e demandas sociais (SUBIRATS, 1989). Esta verificação deveria levar em conta a dimensão que a política deseja privilegiar: equidade, qualidade ou efetividade.

Segundo Motta (1989):

"A lógica racional, apesar de sua extrema relevância, não deve servir de base única para a formulação de políticas. Decisões sobre objetivos públicos podem utilizar-se de parâmetros valorativos de ética e moral e de métodos não racionais como, por exemplo, os recém revalorizados métodos intuitivos. Assim, a formulação da política pública deve considerar a multiplicidade de métodos não só na busca de informações relevantes, na definição de problemas e na identificação de alternativas de ação, mas também para a opção e avaliação das decisões tomadas."(p.10)

Baseado nos elementos racionais da política do Corredor de Transporte Centroleste, dependerá, a princípio, da atenção a alguns elementos, a saber: dinamismo, resultados efetivos, peculiaridades.

O primeiro destes elementos é a capacidade de "dinamismo intrínseco" da atividade. Ou seja: Será a atividade de transportes

intrinsecamente dinâmica a ponto de garantir seu funcionamento sem a necessidade de atuação/intervenção governamental?

Este é um assunto que demanda um profundo estudo e argumentos técnicos. No entanto, a opinião geral defendida por alguns economistas da área de transportes, defendem que esta atividade caracteriza-se por atividade-meio e não por atividade-fim. Ou seja, se "transportes" fosse uma função economicamente viável, esta impediria o desenvolvimento dos setores-fim que o utilizam, tornando-os inviáveis, pelo elevado custo econômico do transporte. As mercadorias chegariam ao seu destino sem custo competitivo* .

Nas nações mais desenvolvidas do mundo, como Canadá e EUA, onde a organização na área de transportes é exemplar, existe a atuação da iniciativa privada e da iniciativa pública em regime de concorrência. O Estado, no entanto, fica por trás garantindo uma política saudável de tarifas, através de mecanismos diversos de incentivos fiscais, subsídios programados e monitoramento dos resultados.

* Esta opinião foi emitida pelo Consultor da área de transportes Sérgio Misse, na época Sócio do Governador do ES, Albuíno Azeredo, na empresa ENEFER. A entrevista se realizou no dia 21/12/92, no Rio de Janeiro.

Isto denota que a "economicidade" do ramo de transportes estará sempre atrelada a uma política governamental macroeconômica e diretrizes para uma política nacional de transportes, não sendo por si só uma atividade de natureza autônoma.

O segundo elemento é voltado para os resultados efetivos. Ou seja, de que forma o Corredor Centroleste poderá ser considerado uma política efetiva?

Segundo Motta (1989):

"Efetividade refere-se ao impacto da decisão política. A avaliação da efetividade possui dimensões mais comuns às diferentes áreas de política pública, pois envolve um dimensionamento do bem-estar da comunidade. Eficiência e eficácia são medidas mais específicas e tendem a ter características diversas, conforme a área de política a que se aplicam. (...) A efetividade é essencialmente uma medida valorativa. Mede-se a efetividade produzindo informações sobre os valores dos resultados da política pública, para saber se estão consonantes com os valores da comunidade".

"Sendo essencialmente uma medida externa à organização pública, a efetividade é avaliada por informações de impacto em grupos e clientelas específicas. Esse impacto pode ser medido em três níveis diversos, a saber:

(1) impacto na clientela - efeitos sobre as pessoas aos quais o programa público procurava servir;

(2) impacto em outros órgãos - mudanças organizacionais e comportamentos administrativos como uma dimensão de qualidade e atenção ao público;

(3) impacto no público: valores, atitudes, comportamentos e nível de bem-estar da comunidade, em decorrência de determinado programa público." (pp. 16-8)

Alguns fatores podem ser enquadrados nesta questão e seriam elementos aqui propostos para se inferir quanto ao êxito da implantação do Corredor de Transportes Centroleste:

- A qualidade nos serviços de transportes, oferecendo segurança, pontualidade, preços compatíveis e eficiência no transporte de cargas.

- A simplificação, para o usuário, das rotinas burocráticas que envolve o transporte de cargas no percurso que se propõe, a partir da unitização de cargas e do transporte intermodal.

- A vantagem financeiro-econômica obtida pelo usuário por transportar sua mercadoria pelo sistema Centroleste e não por outro sistema (como FEPASA e RFFSA) o que acarretará o crescimento do número de contratos para utilização do primeiro.

- A eficiência do corredor Centroleste que deve basear-se na eficiência total dos sistemas concorrentes para existir e não na ineficiência destes para garantir sua sobrevivência.

- O aspecto de intercomunicabilidade que proporciona uma rede de transportes ao seu usuário, no que tange ao mercado destinatário de suas mercadorias.

O terceiro elemento seria, por fim, a característica de ser esta, uma política organizadora do ambiente econômico - por exigir uma interação cooperativa entre os diversos agentes envolvidos - e por ser voltada para a promoção da iniciativa privada, que será a grande usuária do sistema.

CAPÍTULO III

PROCESSO DECISÓRIO:
CONTEXTO DECISÓRIO;
PROCEDIMENTOS INTERNOS;
DEFASAGENS, TRANSPARÊNCIA E
REPRESENTATIVIDADE;
FASES DO PROCESSO DECISÓRIO.

III - Processo Decisório

III.1 - Contexto Decisório:

A análise dos atributos de uma determinada política pública estão, em grande parte relacionados à análise do processo decisório global, se tivermos como premissa que a política pública é um *output* de um processo decisório interorganizacional (Subirats, 1989).

Tomando-se por base o conjunto de decisões que originou o Corredor Centroleste enquanto política pública, podemos distinguir o contexto mais amplo no qual se processaram essas decisões.

Segundo Monteiro (1982), a literatura das "Ciências de Decisão" costumam distinguir dois contextos amplos em que se processam as decisões:

a) O contexto de oportunidade, em que a política é estabelecida voluntariamente, onde a capacidade de rastreamento da organização é utilizada com ampla folga devido aos seguintes fatores:

- o problema de política a ser resolvido pode ser estabelecido com clareza (diagnóstico);
- a pressão de grupos de interesse é reduzida (flexibilidade no cronograma).

b) As conjunturas de crise, em que as políticas ocorrem muito mais por provocação do que por atitude voluntária. Nesta situação, ocorre:

- sobrecarga da capacidade de rastreio da organização, dificultando a definição ou caracterização do problema no qual se pretende atuar;

- pressões intensas dentro e fora da organização de política, onde o tempo de ação torna-se inflexível.

Estes fatores do segundo contexto levam ao estabelecimento de políticas que não contemplam opções, aumentando a probabilidade de correções e ajustamentos.

O contexto decisório do Corredor Centroleste se aproxima, num *continuum* entre crise e oportunidade, do "contexto de oportunidade" por apresentar as seguintes características (Monteiro 1982):

- A ação foi estabelecida "voluntariamente" pelos *policy-makers*. A necessidade da política justifica-se pela falta de um projeto amplo de desenvolvimento dinâmico e alavancagem para o estado do Espírito Santo. Os formuladores da política puderam utilizar com folga sua capacidade de rastreio em termos de política de

desenvolvimento a ser adotada, por não haver situação emergencial que os dirigisse a uma dada política.

- O problema da falta de um projeto de desenvolvimento se apresentava com clareza, podendo haver flexibilidade de tempo na tomada de decisões e estando os grupos de interesse com pouca capacidade de interferência devido à velocidade e intensidade de realizações.

- O tipo de problema identificado não pressupunha unicidade de percepções em relação à conjuntura. Desta forma, percepções diferenciadas poderiam ser incorporadas ao processo decisório principal.

Os elementos de crise, que se verificam nesta política em particular, possuem um peso menor se comparados à conjuntura de oportunidade. Estes elementos poderiam ser identificados por não ser esta política um "processo decisório" rotineiro. Ele foi iniciado a partir de um conjunto de condições favoráveis, como a estagnação econômica dos anos 80, e após sua descontinuidade no tempo.

O Corredor Centroleste contou com uma ação inovadora por parte dos decisores para sua constituição. Este é outro fator que pode caracterizar o contexto de "crise". Houve uma ação nova, com

padrões adaptados dos padrões internacionais, mas fora dos padrões habitualmente praticados no Brasil.

Segundo Monteiro (1982), nenhuma política se encontra em casos limites de crise ou oportunidade. Existe uma dosagem de instrumentos que os *policy-makers* devem adotar no sentido de atuar de acordo com a conjuntura típica apresentada.

Além disso, durante o tempo em que as decisões vão sendo tomadas, estas decisões influenciam os elementos conjunturais, além de serem influenciadas pelas mudanças sofridas por estes elementos.

III.2 - Procedimentos Internos

Numa tentativa de obter uma homogeneização das fases de um complexo decisório, Monteiro (1982) rotulou os procedimentos internos a este, da seguinte forma:

- **Identificação:**

Reconhecimento e diagnóstico.

- **Desenvolvimento:**

Busca e design.

- **Seleção:**

Peneiramento, avaliação/escolha e autorização.

A partir do processo decisório do Corredor Centroleste, pode-se caracterizar as fases acima descritas:

A) IDENTIFICAÇÃO:

A primeira sub-fase da IDENTIFICAÇÃO é o reconhecimento, caracterizado pela percepção de que "algo precisa ser feito". Esta percepção inicial, no caso dos Corredores de transporte, surge no âmbito do regime autoritário brasileiro, caracterizado pela planificação central. O primeiro diagnóstico do Corredor de Escoamento para o Porto de Tubarão foi incorporado ao I PND - Plano Nacional de Desenvolvimento - no início da década de 70.

Denota-se, portanto, que não houve pressão específica de grupos organizados que sinalizassem uma demanda. Segundo Monteiro (1982), aplica-se a uma característica de regimes culturalmente autoritários, onde a constatação de que alguma coisa precisa ser feita parte do Poder Executivo, enquanto que, em regimes democráticos, a manifestação partiria de alguma forma de representação - grupos de interesses, opinião pública ou classe política. Esta manifestação própria dos regimes democráticos pode caracterizar a concepção do Corredor Centroleste, no âmbito de sua retomada, a partir de 1991.

A fase de reconhecimento diz respeito a uma capacidade de rastreo do ambiente externo, ou seja, a uma capacidade de interpretação de sinais ou alterações do meio relacionados ao problema ou ao tema que chegaram aos formuladores da política. A dificuldade reside na interpretação dessas informações, assim como das relações que guardam entre si.

No que diz respeito às tendências para as quais aponta o ambiente a ser desenvolvido o Corredor Centroleste, pode-se destacar (NGT Consultoria, 1992):

- *descentralização governamental (federal > estadual > municipal);*
- *redução da participação de Estado nas atividades produtivas e até em investimentos em infra-estrutura básica;*
- *desregulamentação das atividades produtivas;*
- *tendência à estabilização de preços, favorecendo às decisões logísticas baseadas nos custos de produção e transporte vis-à-vis custos financeiros;*
- *abertura da economia, com impactos na estrutura e no nível do comércio exterior e pressões para aumento de produtividade e redução de custos;*
- *reestruturação das estruturas fiscais em todos os níveis de governo, com ampliação da base tributária, redução de alíquotas, aumento da fiscalização e maior seletividade na concessão de subsídios;*
- *aumento da participação privada nos investimentos em infra-estrutura, conduzindo a uma maior tecnificação dos projetos e análises de viabilidade. (pp 11-2)*

Algumas informações estratégicas ainda se fazem necessárias como caracterizadoras do ambiente no qual se implementaria a política em questão. Esta atividade de "rastreio" está explicitada na formatação de um conjunto de dados e informações que Monteiro (1982) denominou de BDE - Base de Dados Estratégicos, onde são consideradas informações referentes ao ambiente externo à organização pública, como também aquelas referentes ao ambiente interno:

No campo político:

A partir do conhecimento das profundas desigualdades regionais e, principalmente, sendo o Espírito Santo o único estado da Região Sudeste economicamente fraco no cenário nacional, o ambiente político alimenta-se de todas as condições para defender como questão estratégica o desenvolvimento regional integrado, sendo este alavancado por "vizinhos" de maior expressividade econômica.

A filosofia de regime econômico então ideal para ser utilizada pelo governo do Estado é alavancar o desenvolvimento estadual unindo as vantagens portuárias do Espírito Santo às vantagens agrícolas e industriais do Cerrado brasileiro através de ferrovias,

como meio de aumentar seu peso político diante do Governo Federal e de sensibilizá-lo economicamente.

...Somente a retomada do crescimento a taxas compatíveis com a explosão demográfica e os compromissos sócio-econômicos assumidos poderão dar ao Brasil condições de enfrentar sua mais difícil conjuntura econômica face não só da grande dívida externa, como da necessidade premente de investimentos nos setores essenciais à população, tais como alimentação, saúde, educação e transportes. Torna-se para tanto, de fundamental importância para o país que grande esforço de investimento seja dirigido prioritariamente aos projetos de caráter essencialmente desenvolvimentista, catalisadores de novas frentes de trabalho e de produção.

País de vocação agrícola, com grande extensão de terras cultiváveis e abundantes riquezas minerais, o Brasil não tem concedido ao setor agrícola a importância devida, como base que se constitui a economia nacional.

...A incorporação de novas áreas cultiváveis à economia do país, além de geração de infra-estrutura eficiente, colocará o Brasil, sem dúvida, em uma posição competitiva para a conquista definitiva desses grandes mercados". (EOCCL, 1991, p. 02)

...Queremos fazer do Espírito Santo um centro internacional de comércio, conseqüentemente o setor financeiro será fortalecido.

Pretendemos fortalecer as instituições existentes e criar condições para o estabelecimento de novas. (Suma Econômica, mar 1992, p.3)

No campo organizacional:

A Base de dados das condições organizacionais pretende estabelecer informações quanto à estrutura administrativa e logística do Corredor.

A pedra fundamental para a organização desta política é a estrutura organizacional montada a partir do Conselho Interestadual de Desenvolvimento do Corredor Centroleste.

Este Conselho forneceu o suporte político ao funcionamento do Escritório Operacional do Corredor Centroleste (EOCCL), localizado em Vitória e que se utilizou das vantagens competitivas do Estado, como o eficiente sistema de incentivos fiscais, para funcionar como "centro de negócios". É deste Escritório que partiu todo o aspecto organizacional do projeto.

O Escritório operacional do Corredor de transportes Centroleste começou a atuar em dezembro passado, em Vitória. Com executivos da Vale, RFFSA e da Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA), e coordenado pelo Governo do Espírito Santo, o escritório tem o ambicioso projeto de funcionar como uma "Port Authority" americana ou européia, promovendo um vigoroso marketing do corredor ao longo de toda sua área de influência. Além disso, ele vai criar uma negociação centralizada de tarifas e fretes envolvendo todas as instâncias de transporte: do carregamento dos trens no cerrado ao embarque nos portos do Espírito Santo.

É provável que contratos operacionais com preços únicos para todo aquele percurso sejam firmados com empresas exportadoras de grãos, que construirão armazéns e silos nos retroportos de Vitória e Tubarão. (Suma Econômica, Abr., 1992, p.06)

Segundo o Consórcio Operacional, o Espírito Santo deverá oferecer toda a estrutura de negócios demandada pela movimentação de cargas do Corredor. Isto se explica por ser o Estado o ponto final, a região portuária e o locus ideal para a realização de negócios.

A partir da estrutura organizacional do EOCCL - Escritório Operacional do Corredor Centroleste - foram criados Escritórios Promocionais, em intercessão com os escritórios do SEBRAE, ao longo das regiões mais importantes do Corredor.

O Consórcio Operacional foi criado a partir do descolamento da estrutura de Escritório Operacional da estrutura da Secretaria de Desenvolvimento (SEDES). O Consórcio passa a ter uma estrutura privada, garantida pela CVRD, RFFSA e consorciadas privadas.

No que tange ao sistema logístico, as principais vantagens competitivas são: complexo portuário moderno, eficiente e com capacidade ociosa; a localização geográfica estratégica; e a malha ferroviária disponível.

A disponibilidade de seis diferentes portos estruturados e versáteis, dão realmente ao Espírito Santo uma posição estratégica importante à consolidação e expansão de suas funções de grande pólo nacional de importação e exportação, de imediato interesse das regiões SUDESTE, CENTRO-OESTE e NORDESTE ORIENTAL.

Assim, além do Porto de Tubarão, especializado em exportação de minérios em navios de grande tonelagem (recebendo embarcações de até 300 mil toneladas), nas suas adjacências situa-se o Porto de Praia Mole, voltado para a exportação de graneis e importação de carvão siderúrgico.

O Porto de Vitória, por sua vez, com seus três terminais - CAPUABA, ATALAIA e PAUL - está voltado para a movimentação de carga geral como o café, produtos siderúrgicos, mármore, granito, malte, trigo e automóveis.

Os Portos de UBU (Minério de ferro de ferro transportado em duto em cerca de 450 km, de Minas Gerais), o de Regência (da Petrobrás) e o PORTOCEL (celulose das empresas Aracruz e Cenibra), conformam com os demais um Complexo portuário de excepcional versatilidade, vez que, mediante ampliação e adequação de alguns deles, pode adaptar-se à movimentação de cargas de outros tipos, cujo acesso, é bom registrar, é facilitado por condições

marítimas e de litoral muito favoráveis. (Consórcio do Corredor Centroleste, 1994)

A malha ferroviária, por sua vez, é composta pelos trilhos da EFVM e da RFFSA.

A extensão da EFVM é de 730 Km, iniciando-se na Estação Pedro Nolasco em Cariacica / ES, projetando-se até a região metropolitana de Belo Horizonte. Do ponto de vista tarifário, o cálculo do custo operacional é feito através de um simulador computadorizado, para cada trecho percorrido, para cada tipo de composição de cargas, etc. Com base em tais simulações, a CVRD negocia com o cliente a tarifa final. A RFFSA possui extensão de 1154 Km. A SR2/RFFSA, no seu principal eixo, vai de Belo Horizonte à Brasília / Goiânia, passando por Pirapora (MG). (IJSN, 1992)

O Corredor Centroleste ainda conta com a estrutura do TIMS - Terminal Industrial Multimodal da Serra, um porto seco localizado entre a rodovia BR 101 e os trilhos da EFVM.

A Andrade Gutierres é detentora, por licitação pública, de contrato de comodato para 40 anos de exploração da área do TIMS. Todas as benfeitorias realizadas na área para uso industrial ou de

serviços ficarão a cargo das empresas interessadas. A área total do TIMS é de 2.684.224 milhões de m² (268,4 ha) e contará com agências bancárias, estacionamento, serviços de administração, central para fretes, despachantes, companhias de seguro e unidades da Receita Federal. (IJSN, 1992)

Estão sendo construídas três EADI's na região da Grande Vitória (ES): Guicafé, Silotec e Coimex. EADI é uma Estação Aduaneira de Interior, um terminal alfandegado de uso público, instalado em zona secundária, em região de expressiva concentração de cargas importadas ou a exportar. Destina-se a receber, sob controle fiscal, mercadoria importada ou a exportar, podendo nela ser executados todos os serviços aduaneiros, incluindo-se os de processamento de despacho.

Tem-se ainda a implantação na Grande Vitória da primeira ZPE - Zona de Processamento de Exportações - da região Sudeste.

No campo empresarial:

Dentre as vantagens oferecidas pelo Estado, destacam-se as seguintes, segundo dados extraídos da SUMA ECONÔMICA de março de 1992:

- Ambiente econômico maduro e seguro para negócios, contando com apoio institucional do Estado;

- Situa-se (o Espírito Santo) na região Sudeste, a mais desenvolvida do país;

- Está em posição geográfica estratégica relativamente aos mercados nacional e internacional;

- Localização geográfica privilegiada, próximo aos maiores mercados consumidores do país, sem os inconvenientes dos grandes centros industriais;

- Baixo custo dos terrenos industriais em relação a outros centros industriais do país;

- Eficiente sistema de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos que faz do Espírito Santo uma porta aberta para o mundo;

- O mais moderno complexo portuário da América Latina, pelo qual no ano de 1990 foram movimentadas 90 milhões de toneladas, com uma receita de exportação de US\$ 4 Bilhões, faz do Estado o local ideal para instalação de uma ZPE (Zona de Processamento de Exportações);

- Possui empresas industriais modernas e competitivas, com sua produção destinada basicamente à exportação, sendo seus principais produtos: 21 milhões de t/ano de pelotas de minério de ferro; 1 milhão de t/ano de celulose; e 3 milhões de t/ano de produtos siderúrgicos;

- Parque industrial diversificado composto de 4170 pequenas e médias empresas abrangendo todos os gêneros industriais; com excelentes condições para implantação de empresas industriais de alta tecnologia;

- Recursos minerais abundantes, em regiões de fácil acesso;

- Bem dotado de recursos naturais, o Estado possui as maiores reservas do país de mármore e calcita, a única reserva de sal-gema na porção continental da região Sudeste (24% das reservas exploráveis do país), reservas significativas de calcário, manganês, granito, petróleo e gás natural;

- Dispõe de áreas agricultáveis de boa qualidade, adequadas para agropecuária moderna, com regiões ideais para a produção de frutas tropicais de excepcional qualidade, além das oportunidades de desenvolvimento da pesca;

- Localização privilegiada para investimentos nas áreas de turismo e lazer devido à proximidade com os principais centros emissores de turismo do país;

- Crescimento acelerado a partir da implantação dos novos projetos, favorecendo a expansão das atividades comerciais e da prestação de serviços;

- Mão-de-obra qualificada em várias especialidades e colocada a disposição do mercado pela Universidade Federal do Espírito Santo (cursos regulares, pós-graduação e mestrado), várias faculdades particulares instaladas na capital e nos municípios, Escolas Técnicas Federal, SENAC e SENAI;

- Dispõe do mais completo sistema de incentivos fiscais e creditícios, capaz de propiciar ao empresário diversas combinações, tornando o seu investimento extremamente competitivo.

A segunda sub-fase do item IDENTIFICAÇÃO é o diagnóstico, que explicita o problema ou questão central que a política procura desenvolver a partir do complexo decisório.

Algumas questões podem ser ressaltadas quanto aos elementos que constituem o problema de política, em suas variadas vertentes. A definição objetiva deste problema virá a seguir, no *DESIGN* da política, no item desenvolvimento.

Levando-se em conta o complexo decisório de desenvolvimento do Corredor Centroleste, uma das questões é ressaltar a política de transportes como fator propulsor do desenvolvimento regional, ao gerar efeitos multiplicadores para vários ramos da atividade econômica, a saber: a indústria, a agricultura e o comércio em geral.

Segundo documento interno gerado pelo Escritório Operacional do Corredor Centroleste (1992), este projeto irá gerar ondas de choque positivas que irão atingir os Estados envolvidos com força preponderante na produção, gerando também efeitos colaterais de grande significado em toda economia nacional, destacando-se:

- "- atendimento ao mercado interno e substituição de importações;*
- assegurar a conquista do mercado internacional, através da exportação de alimentos;*
- geração de receita cambial com efeitos positivos sobre a balança de pagamentos;*
- desenvolvimento regional integrado;*
- criação de novos empregos e fixação do homem no campo;*
- melhor distribuição de renda;*
- progresso tecnológico da agropecuária e atividades correlatas;*

- nova fronteira agrícola para o país, aliviando o congestionamento já verificado nas regiões produtoras tradicionais e reduzindo riscos através da desconcentração da produção agrícola nacional; principalmente os decorrentes de fatores climáticos desfavoráveis;

- desconcentração e interiorização do desenvolvimento industrial, dando ênfase para o setor agro-industrial "(p. 05).

Os fatores acima citados também fazem parte do escopo de argumentos do documento " Corredor de Transportes Centroleste" (Consórcio Operacional do Corredor Centroleste, 1994).

Segundo o documento:

"...Voltando para o caso da soja, que espelha bem as dificuldades de exploração de grãos dos cerrados, a distância média de transporte rodoviário está aumentando. É uma evidência portanto, de que o cultivo da soja está se afastando do litoral e migrando para o Cerrado.(...) A American Soybean Association enviou técnicos americanos para cá com o objetivo de elaborarem um estudo de competitividade da soja brasileira no mercado mundial. Concluíram os técnicos que a nossa soja não é competitiva porque não dispõe de transporte de baixo custo".

Continua o relatório:

"...Merece registro também pesquisa realizada pelo departamento de Agricultura dos Estados Unidos, segundo a qual a produção mundial de grãos começou a cair a partir da década de 80, devido à desertificação de regiões produtoras, salinização de terras por excesso de irrigação e à erosão.

A fome no mundo está aumentando por falta de alimentos, sistema de distribuição eficiente e poder de compra. O Cerrado Brasileiro tem, portanto, grande oportunidade de Desenvolvimento, porque existe mercado. O Brasil pode equilibrar o mercado internacional, produzindo mais e criando mais empregos para grande contingente da população que é de baixa qualificação e teria na agricultura excelente chance de ocupação."

Por fim, o problema é traduzido como uma associação dos problemas de transporte com a subutilização do potencial econômico da região dos Cerrados, envolvendo planos regionais de desenvolvimento via mercados, nos setores da agroindústria, agricultura e indústria em geral. Como pano-de-fundo, o interesse do Espírito Santo em alavancar seu desenvolvimento, a partir do potencial econômico do Cerrado.

B) DESENVOLVIMENTO:

A segunda etapa do processo decisório, o DESENVOLVIMENTO, contém duas fases, a "busca de soluções" e o "design da política."

Segundo Monteiro, a primeira tentativa que se faz no que diz respeito a busca de soluções é a de localizar políticas que se encontram disponíveis, ou seja, políticas que já tenham sido utilizadas anteriormente em situações análogas. Nos casos em que se

opta por aguardar proposta, para a solução do problema diz-se que a busca é passiva. Se caso contrário, ocorrer uma "busca por alternativas", diz-se que a busca é ativa.

A política do Corredor Centroleste, pode ser observada por diversas óticas para se analisar suas alternativas. Principalmente porque, após a retomada da implantação do corredor em 1991, pelo Governo do ES, o seu papel, por várias vezes se confunde com o papel representado pela CVRD.

A primeira ótica é a do Desenvolvimento dos Cerrados, visando estímulo à produção de alimentos e à indústria agrícola.

A segunda ótica é a do aproveitamento da capacidade instalada da EFVM, cada vez mais com capacidade ociosa não planejada.

A terceira ótica é a do desenvolvimento dos Cerrados, visando a ocupação territorial, interiorização populacional, diminuindo a tendência de migração.

A quarta ótica é a do desenvolvimento do Estado do Espírito Santo, respondendo por uma participação relativa no PIB nacional bem abaixo dos "vizinhos" da Região Sudeste, além do estabelecimento da vocação econômica do Estado.

O quadro que se segue ilustra as quatro óticas distintas. Importante ressaltar que a busca de soluções para todas as vertentes deve estar voltada para a integração das mesmas, pela própria natureza integrada de seus problemas. A busca é caracteristicamente ativa. O processo é concorrencial visto que os Cerrados podem escoar sua produção por Santos, Paranaguá ou Sepetiba e, todos estes, certamente procuram competir com a melhoria de serviços portuários e de transportes, que ocorre atualmente nos portos do Espírito Santo.

Através desta competição é que coube iniciativa ao Governo do Espírito Santo desenhar a política, juntamente com a CVRD, agente de catapultagem das decisões, por estar voltada inclusive, para um padrão de concorrência internacional.

AGENTE	PROBLEMA	NATUREZA	SOLUÇÃO	POLÍTICA
Governo Federal	Desenvolvimento do Cerrado Brasileiro (interiorização)	Sócio-Econômica	Incremento agrícola e agro-industrial	Agro-Industrial
Cerrados (Estados Centrais)	Escoamento da Produção agrícola. Transporte desordenado, lento e custoso	Econômica	Integração do transporte, viabilização de alternativas, melhoria da malha ferroviária.	Transportes
Estado do Espírito Santo	Desenvolvimento, estabelecimento da vocação do Estado, aumento da renda per capita	Sócio-Econômica / Política	Utilização da posição estratégica: vocação portuária; alavancagem a partir das economias vizinhas	Desenvolvimento
CVRD	Capacidade ociosa da EFVM. Crise da siderurgia no mundo: necessidade de ampliar o escopo de produtos / serviços e de resolver o padrão institucional.	Institucional	A CVRD passa a ser prestadora de serviços na área de transportes, utilizando a malha existente e resolvendo pequenos gargalos.	Empresarial

A partir do quadro, percebe-se a necessidade de "desenhar" uma nova política, que integre as outras quatro identificadas.

Desta forma, o novo *design* seria:

AGENTE: Consórcio Operacional do Corredor Centroleste;

PROBLEMA: Integração da política agro-industrial dos Cerrados, com a necessidade de escoamento da mesma, utilizando a vocação portuária do Espírito Santo, com a estrutura logística da CVRD;

NATUREZA: Sócio-Econômica, Política e Institucional;

SOLUÇÃO: Viabilizar as soluções dos quatro problemas base das políticas originárias;

POLÍTICA: Desenvolvimento Regional Integrado.

C) SELEÇÃO:

Na última etapa, SELEÇÃO, Monteiro(1982) identifica três fases: peneiramento, escolha e autorização.

Na fase de peneiramento são incluídas na análise o maior número possível de alternativas para solução do problema, mesmo as que não tenham se mostrado viáveis.

Na fase de escolha, a política assume um formato. A política estaria pronta tanto para uma avaliação com base em critérios

analíticos quanto para as negociações em termos políticos. Normalmente nesta fase são feitos os ajustes de natureza interna, com critérios de coerência e consistência, além de alterações decorrentes de barganha política.

Na fase de autorização é que se formaliza a decisão. A política se torna mais transparente tanto para a organização governamental como um todo, quanto para sociedade e grupos de interesse, além disso passam a ser conhecidos *"os critérios de decisão utilizados, os mecanismos pelos quais se passa operacionalizar a política."* (Monteiro, 1982, p.73). Ou seja, é nesta fase que a política é divulgada.

A fase de seleção caracterizou-se pela contratação de diversas firmas de consultoria e da atuação paralela de técnicos representantes dos grupos de interesses envolvidos - CVRD, RFFSA e CODESA. No geral, não houve peneiramento, nem escolha, e sim, ajustes finos numa política cuja alternativa foi determinada no âmbito de sua retomada, na década de 90. O mesmo aconteceu em relação à autorização, visto que o meio político e a área técnica se confundiram no projeto lançado.

III.3 - Defasagens, Transparência e Representatividade.

As defasagens podem ser definidas como hiatos de *feedbacks* e *loops* em relação à adoção de uma política (Monteiro, 1982).

As principais defasagens verificadas, dizem respeito a entraves burocráticos no avanço da formulação do CCL e na sua implementação. Tais entraves inibem as ações idealizadas e os eventuais *feedbacks* trazidos por essas ações.

Podem ser citados a dificuldade na aprovação do projeto de modernização dos portos e a estadualização da CODESA - Companhia Docas do Espírito Santo, como os principais entraves de ordem burocrática.

O que se pretendia com o Projeto de Modernização dos Portos é, principalmente, a permissão de prestação de serviços dos portos privados a terceiros, aumentando a capacidade instalada do complexo portuário do Espírito Santo. Os portos de Ubu - pertencente à Samarco - e Portocel em Barra do Riacho - pertencente à Aracruz Celulose, seriam os principais beneficiados.

Essas medidas significam a utilização de uma visão sistêmica para o corredor, com planos coerentes para o desenvolvimento regional integrado, objetivando produção e comercialização competitiva e compatível com o seu potencial .

Percebe-se ainda que o projeto do Corredor Centroleste possui alto grau de transparência, visto que a proximidade entre grupos de interesses com as informações geradas por este projeto, é que garantirão seu amplo conhecimento, que vem a ser um fator de êxito.

Do mesmo modo, não seria interessante para o Espírito Santo divulgar o programa, antes de estar consolidado, em sua concepção mais ampla, que inclui: a área comercial, a inserção no mercado internacional e o projeto de implantação de um centro financeiro internacional em Vitória. Isto porque, Estados concorrentes na área portuária, como Rio de Janeiro e São Paulo, e com maior importância econômica relativa, poderiam se lançar à frente de tais propostas, esvaziando a curto prazo, as intenções do Governo do Espírito Santo quanto ao Corredor Centroleste.

A representatividade pode ser explicitada na formação do Escritório Operacional, mais tarde Consórcio Operacional e da Câmara Estadual do Corredor Centroleste, contando este com um

representante dos principais agentes e estando atrelado aos nove estados da Federação que compõem o Conselho Interestadual.

III.4 - Fases do Processo Decisório.

A partir de uma organização dos fatos históricos ocorridos desde as primeiras abordagens devidas ao Corredor Centroleste, através de coleta de informações divulgadas na imprensa, em periódicos especializados ou documentos de circulação interna, chegou-se à constatação de que o processo decisório passou por algumas fases características, a saber:

Idealização:

Onde se deu a discussão preliminar no campo das idéias, a inclusão dos primeiros conceitos no modelo nacional de programação e planejamento central (I PND) e foram tomadas as primeiras iniciativas em direção ao planejado.

Esta fase caracterizou-se pelas pesquisas realizadas no âmbito do IPEA, na década de 70 e de fatos isolados que contribuíram, posteriormente, para o design efetivo do projeto.

Os principais fatos ocorridos, a se destacar, foram, durante a década de 70:

- Lançada a idéia de uma ligação direta entre Belo Horizonte e o litoral capixaba por Mário Rolla - Associação Comercial de Minas Gerais - e Elieser Baptista - *Chairman* da CVRD Internacional, que propugnava pelo Corredor de Exportação.

- Apresentação de estudos do IPEA sobre o tema de Corredores de Transportes no Brasil, sendo citado o "Corredor de Escoamento para o Porto de Tubarão"

- Inclusão no I PND de diretrizes para a implantação do Corredor de Escoamento para o Porto de Tubarão".

- Ampliação da capacidade de tráfego da EFVM, construção de novos ramais da RFFSA e ampliação da capacidade do Porto de Tubarão.

- Projeto Carajás: Preparação da Infra-estrutura, início da exploração e efetivação da ligação Minas-Porto.

Esvaziamento:

Momento onde se observa uma retirada da Companhia Vale do Rio Doce do Projeto do Corredor Centroleste, gerando esvaziamento por ser este seu principal agente.

As esparsas tentativas de retomada não foram bem sucedidas nem tiveram peso suficiente para alavancar o projeto. Principais fatos ocorridos, durante a década de 80:

- 1980: Decreto-lei n. 1813 de 14 de novembro. Instituição do Sistema Carajás, no Estado do Pará.
- 1985: Efetuado o primeiro carregamento de minério de Carajás para exportação.
- 1985/86: Atuação da Comissão Especial de Estudos relacionados com a Produção de Alimentos e Corredor de Abastecimento e Exportação no Senado Federal, sob presidência do Senador Capixaba Sr. José Inácio Ferreira.
- 1986: A EFVM tornou-se efetivamente subutilizada com o início de operação de Carajás. Isto limitou o crescimento do sistema

Sul da Vale, operando através do Porto de Tubarão, a partir de então, também com folga de capacidade.

- 1986: O ministro das Minas e Energia, Aureliano Chaves, e dos Transportes, José Rinaldo, assinaram protocolo de intenções para a construção da variante Capitão Eduardo - Costa Lacerda (CE-CL), na ligação BH - Vitória.

- 1987: Início da construção do trecho Costa Eduardo - Capitão Lacerda.

- 1987/88: Criação da Bahia-Sul Celulose, de propriedade do Grupo Susano e da CVRD.

Retomada:

Várias iniciativas voltaram a ser tomadas tendo por característica fatores altamente favoráveis à implantação do projeto.

As primeiras iniciativas foram isoladas e não explicitavam os contornos de uma política voltada para o Corredor de Transportes.

As iniciativas posteriores representaram a formação do contorno da política a ser adotada, combinando as decisões aos pontos fortes na região e reforçando o conceito do Corredor de Transportes Centroleste

O empenho do setor político e técnico propiciou a organização e a gestão preliminares do sistema Centroleste, que conquista seu espaço nas discussões políticas e no ambiente comercial.

Principais fatos ocorridos na década de 90:

1990:

- Duplicação da Aracruz Celulose (ARCEL) no Espírito Santo, detentora do Consórcio que opera o Porto de Praia Mole.

- JUN.: CVRD adquire da RFFSA o trecho Costa Eduardo - Capitão Lacerda. Iniciam-se as obras deste trecho.

- Eleição do Governador Azeredo no ES, possuidor de amplos conhecimentos na área de transportes e sócio-proprietário da Consultora ENEFER.

1991:

- EFVM: Responsável por 43% do transporte ferroviário no Brasil e ainda operando com ociosidade.

- Complexo portuário do Espírito Santo (sete portos) contribuiu na formação de 13,62% da receita de exportações brasileiras.

- Sistema portuário ES: movimento de 90 milhões de toneladas e receita cambial de US\$4,4 bilhões.

- 1o. lugar em tonelagem movimentada (46,7%)

- 2o. lugar em receita (12,61%)

- Contrato de concessão com a Andrade Gutierrez (prefeitura da Serra - ES) para construção e exploração por 40 anos do TIMS - Terminal Industrial Multimodal da Serra.

- Contratação de Consultoria para estudar a viabilidade da implantação de um Centro Financeiro Internacional em Vitória (ES).

- JUN.: Reunião Interestadual com ES, MG, MT, MS, GO e DF: Pleito para dotações orçamentarias para as obras da Superintendência Regional n. 02 da RFFSA. Encontro realizado em Belo Horizonte, dando origem ao documento "PROJETO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL".

- DEZ: (13) Início de operações do Escritório Operacional do Corredor Centroleste (EOCCL). Termo de compromisso assinado entre CEVAL / RICHCO / CVRD / RFFSA e o governo do Espírito Santo, visando investimentos em armazenagem e unidades de beneficiamento de grãos.

- DEZ: Criação de novos projetos ferroviários para ampliação e consolidação do escopo de influência do ES;
 - Ferrovia Norte do ES, ligando o sul da Bahia ao Porto de Barra do Riacho (Aracruz, ES).
 - Melhoria da ligação entre Rio de Janeiro e Vitória: interesse da Samarco que opera com ociosidade o Porto de Ubu.

Institucionalização:

Caracteriza-se na preocupação em institucionalizar o sistema e torná-lo auto-suficiente diante das eventuais mudanças no ambiente político.

A conquista do espaço se dá no meio empresarial, intelectual e na imprensa. Fatos ocorridos em 1992:

- Contratação de consultoria internacional - Adrian Terleut, ligado ao Porto de Tubarão - e consultoria local - Planific, empresa mineira de planejamento agropecuário - para fazer o levantamento do potencial agrícola da região de influência do Corredor.

- Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (BANDES) avalia mais de 70 projetos de investimento para o Espírito Santo perfazendo o potencial em torno de US\$ 200 milhões de investimento.

- FEV.: (18) Realização do Seminário "Encontro de Araguari" pelo EOCCL e Prefeitura de Araguari (MG).

- FEV.: Fechado contrato de exportação de soja pelo Corredor Centroleste, pelos portos de Capuaba e Tubarão.

- FEV.: Inauguração do Trecho Capitão Eduardo - Costa Lacerda (EFVM), duplicando a capacidade de escoamento deste.

- MAR: Implantação da TERVIX - Terminal Retroportuário Multimodal para movimentação de café, mármore, granito e carga geral (conteneirizada).

- MAR: Fechado contrato de construção de silos na área do Porto de Tubarão entre o CCL e as empresas Ceval e RichCo., em regime de comodato (*Take or Pay*).

RICHCO - no mínimo 300.000 t/ano de soja em grãos.

CEVAL - no mínimo 500.000 t/ano de farelo de soja.

- ABR.: (09) Realização do Seminário "Encontro de Minas", promovido pelo EOCCL e Associação Comercial de BH.

- ABR.: (13) Realização do Fórum de Debates "Corredor de Transporte Centroleste - tronco sul" na cidade de Campos, Rio de Janeiro .

- MAI.: (11) Implantação de entrepostos aduaneiros TERVIX e COIMEX.

- AGO. (02): Inclusão do Estado de Tocantins no Conselho Interestadual para desenvolvimento do Corredor Centroleste.

Assinado contrato operacional entre CVRD / RFFSA visando integração operacional, tráfego mútuo, captação de novos mercados, gestão ferroviária sistêmica, havendo desdobramento em três convênios: comercial, operacional e de investimentos.

- Contratos comerciais celebrados pelo EOCCL:

Rich Co. Cereais e Ceval alimentos;

***Pool:* Caramuru, Sadia, Perdigão, Granol, Coimbra, ABC,
Camigo e Cargil;**

Ipiranga Fertilizantes.

- **Convênio Sebrae / EOCCL para coordenação dos Escritórios Promocionais. Formação dos Escritórios Promocionais de Araguari e Uberlândia.**

- **Fechamento de contratos de cooperação com portos italianos (Trieste) e asiáticos (Singapura).**

- **Contratação de estudos de viabilidade de um centro de comércio de produtos brasileiros em Roterdã.**

- **Início de obras e serviços em 80 Km de linhas (RFFSA) no trecho BH/DF.**

1993:

- **JUN.: (21) Aprovadas pela CVRD, as propostas da RICHCO e do Consórcio CEBRAGEL (formado por 8 empresas da região central do Brasil), para construção de mais dois silos em Tubarão, visando a movimentação de farelo e grãos.**

- JUN.: Assinados contratos com a RICHCO, visando a importação de insumos agrícolas e trigo, pelos portos e Praia Mole a Capuaba, respectivamente.

- SET.: (21) Criação da Frente Parlamentar Pró Corredor Centroleste formada por 132 parlamentares (21 Senadores e 111 Deputados Federais).

- DEZ: (13) Inauguração do Armazém de Carga Geral do Porto de Capuaba.

1994:

- MAR: (18) Aula inaugural do Curso de Especialização em Planejamento e Gerência de Operações no Corredor Centroleste, da Universidade Federal do Espírito Santo.

- ABR.: (25) Publicação do Decreto 1.118, de 22/04/94, que cria a Zona de Processamento de Exportação - ZPE de Vila Velha.

- MAI.: (09) Constituição oficial do Consórcio operacional do Corredor de Transportes Centroleste.

- MAI.: (05 e 06) Licitação pela Receita Federal de três EADI's tendo como vencedoras: Guicafé, Silotec e Coimex, com previsão de iniciar a operação em 1 ano.

- JUN.: (07) Constituição da empresa AZPEVV, administradora da Zona de Processamento de Exportação de Vila Velha.

- JUN.: (08) Reunião entre o Consórcio do Corredor e o Prefeito de Vitória sobre a implantação do Projeto Teleporto em Vitória.

- JUL.: (09) Encontro em Belo Horizonte com os consorciados privados.

- JUL.: Participação do Consórcio do Centroleste no Seminário "Novas Oportunidades de Negócios no Brasil", em Los Angeles, Califórnia.

- JUL.: Participação no "*Ciclo del Pacífico*", Integração Atlântico Pacífico - relações comerciais e transportes.

- AGO. (08) Lançamento do Teleporto do Consórcio Operacional do Corredor Centroleste.

CAPÍTULO IV

IDENTIFICAÇÃO:

**MATRIZ DE RELAÇÕES
INTERORGANIZACIONAIS
ANÁLISE**

IV - Identificação

IV.1 - Matriz de Relações Interorganizacionais

A matriz de Relações Interorganizacionais é um demonstrativo do tipo e categoria de relações que se estabelecem entre os agentes / organizações de uma determinada política pública.

A matriz é composta por linhas e colunas, que significam as unidades de decisão. As células - composição de uma linha com uma coluna - são as características operacionais das decisões. O conjunto de células que constituem uma matriz, representam então, a forma de organização da política pública em questão (Monteiro, 1986).

As relações que se estabelecem entre as unidades de decisão são dadas pela atividade característica da política (Monteiro, 1986). No caso específico do Corredor Centroleste esta atividade é o desenvolvimento regional integrado, a partir de um sistema de transportes.

Para o conjunto das organizações levantadas, foram observados os seguintes elementos que se relacionam com as atividades da política em questão: tecnologia, regulamentação, estímulos creditícios e financeiros, entre outros.

Monteiro (1986) classificou o conjunto de organizações nos seguintes grupos: Grupo I - Unidades externas ao projeto; grupo II - Unidades de Planejamento, Exclusivas e não-exclusivas; Grupo III - Unidades de política setorial; Grupo IV - outros.

Levando-se em conta as informações obtidas sobre a política de Desenvolvimento do Corredor Centroleste, segue-se a seguinte disposição:

O Conjunto das Organizações:

Grupo I - Unidades Externas ao Projeto

- Ministério da Infra-estrutura (Transportes)
- Ministério da Fazenda e Planejamento
- Banco Mundial

Grupo II - Unidades de Planejamento

Grupo II.1 Exclusivas

- Conselho Interestadual de Desenvolvimento do Corredor Centroleste

- Consórcio Operacional do Corredor Centroleste
- Escritórios Promocionais

Grupo II.2 Não-exclusivas

- BANDES (Bando de Desenvolvimento do Espírito Santo)
- CVRD (Companhia Vale do Rio Doce)
- SEDES (Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico)
- SEBRAE (Serviço de Assistência as Micro/Pequenas Empresas)

Grupo III - Unidades de Política Setorial

- RFFSA (Rede Ferroviária Federal S/A)
- EFVM (Estrada de Ferro Vitória a Minas)
- CODESA (Companhia Docas do Espírito Santo)
- Portos Privados

Grupo IV - Usuários do Sistema

- RichCo, Ceval e Cebragel
- Outros usuários

Apresenta-se a seguir, a Matriz de Relações Interorganizacionais da Política de Desenvolvimento do Corredor Centroleste, assim como, a definição dos atributos.

Matriz de Relações Interorganizacionais

- Atributos -

Indicadores de Posição	Significado
*	Participação da unidade A no processo decisório de B
s	Atuação de A como secretaria executiva de B
=	Subordinação de B ao organograma de A
[]	Existência de uma sub unidade em A, em decorrência do vínculo de política com B
Indicadores de Formação de política	Significado
\$1	Destinação de recursos financeiros por bases orçamentárias
\$2	Destinação de recursos financeiros por vias indiretas (crédito, incentivos, contratação de serviços) de forma contínua, de A para B
\$3	Destinação de recursos financeiros, por vias indiretas e de forma intermitente, de A para B
P	Fixação de plano, programa ou metas, segundo critérios de decisão de A para B
#1	Fixação de normas de estímulo à operação
#2	Fixação de normas de crédito externo
#3	Fixação de normas de crédito interno
#4	Fixação de normas para atuação setorial - transportes
O	Concessão de tratamento preferencial - compras do Estado, reserva de mercado, proteção regional

Matriz de Relacoes Interorganizacionais – CORREDOR CENTROLESTE

[illegible]

IV.2 - Análise

Pelo demonstrado na Matriz, a política de Desenvolvimento do Corredor Centroleste caracteriza-se pela distância operativa que mantém em relação ao Governo Federal. As organizações externas não se articulam entre si e a instância federal apenas se coloca como geradora de recursos em pequena escala e ao nível de estabelecimento da política macroeconômica para as empresas estatais que se incluem no projeto.

A grande articulação acontece ao nível estadual e regional através do Conselho Interestadual. Percebe-se alguma influência dos governos locais nas decisões federais, no que tange a esta política, como mostram os indicadores de posição.

Existe uma grande integração das organizações exclusivas e não-exclusivas, que compõe as unidades de planejamento, para a promoção da política. Neste quadrante percebe-se articulação através de recursos financeiros, planos e diretrizes, influência decisória, articulação de gestão e estímulo à operação.

A posição dos indicadores financeiros demonstra a pulverização da origem dos recursos, não havendo grande escala de

captação, visto que a política em si não demanda grande aporte de recursos financeiros.

O Planejamento do Corredor Centroleste, se centraliza ao nível estadual, principalmente das organizações exclusivas, com incursões regionais através do Conselho Interestadual. O governo federal influencia principalmente nas diretrizes para a política de transportes e suas interferências na política macroeconômica.

Já no que se refere aos indicadores de normatização e regulamentação, a área federal exerce grande influência. Isto se dá devido à regulamentação de portos e ferrovias pelo governo federal. Algumas normas também são geradas nas organizações não-exclusivas.

Por fim, por não serem usuais instrumentos de subsídio e tratamento preferencial, tão difundidos no Brasil das últimas décadas, o indicador de tratamento preferencial só se apresenta nas reações do governo federal (Ministério dos Transportes) com as estatais da área de transportes - RFFSA e CODESA (até a extinção da PORTOBRÁS) - e da CVRD com sua subsidiária de Transportes - EFVM, pela necessidade de viabilização da atividade de transportes.

Isto confirma a pouca economicidade da atividade de transportes como atividade-fim, o que indica que a política de desenvolvimento do Corredor Centroleste abrange o escopo mais amplo do desenvolvimento regional integrado, através de uma política de transportes.

Conclusão

O Corredor Centroleste surgiu, a partir da iniciativa do governo Federal, na década de 70, de planejar corredores de escoamento das regiões produtoras "Centrais" do país para os portos, contribuindo para a integração regional.

Algumas medidas esparsas foram tomadas na década de 80, mas não chegaram a concretizar o Projeto.

Somente nos anos 90, com a iniciativa do Governo do Estado do Espírito Santo e apoio de outras seis unidades federativas, é que se teve a devida condição política e a resultante de forças necessária para conceber o Corredor de Transportes Centroleste.

A partir de então constituiu-se um arcabouço organizacional através do Escritório Operacional do Corredor Centroleste - cuja estrutura posteriormente descolou-se da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo e foi entregue à própria iniciativa, na forma do Consórcio Operacional do Corredor Centroleste.

A política para desenvolvimento do Corredor Centroleste, possui características de uma política outorgada e privilegiada. Sua

existência baseia-se em interesses favoráveis dos estados produtores do Brasil Central e de empresas da região. E também em interesses contrários do setor rodoviário, dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro e de estradas de ferro e portos concorrentes.

A continuidade é garantida pela base institucional do Conselho Interestadual, interesses corporativos da CVRD e pela quantidade pequena de recursos que demanda. É um projeto muito mais institucional do que físico.

O êxito depende do dinamismo intrínseco da atividade de transportes atrelada ao desenvolvimento e ao atendimento aos aspectos de modernidade na geração de serviços e implantação do projeto.

Num *continuum* entre crise e oportunidade, o contexto decisório da política se aproxima do ponto de "oportunidade". Os *policy-makers* puderam utilizar com folga da capacidade de rastreio.

As informações estratégicas de tendências a serem seguidas pelo ambiente e informações no campo político, no campo organizacional, no campo internacional e no campo empresarial, são, em sua maioria, favoráveis à implementação da política.

O diagnóstico aponta para o desenvolvimento regional como questão central da política, tendo como pano-de-fundo a política de transportes. As soluções são obtidas através de uma busca ativa dos *policy-makers*.

A seleção baseia-se apenas em ajustes finos na política já formulada de maneira bem definitiva, entre outros, pelos tecnocratas que se encontram no governo do Espírito Santo.

As defasagens ocorrem principalmente nos entraves burocráticos da instância Federal do Governo e a política pode ser considerada transparente e bastante representativa.

As fases da política podem ser definidas como: Idealização, na década de 70; Esvaziamento, na década de 80; Retomada, no início dos anos 90; e Institucionalização, a partir de 1992.

Por fim, a matriz de relações interorganizacionais ilustra, através dos atributos definidos, as seguintes conclusões, que tange à política:

- a articulação se dá ao nível regional com pouca participação da instância federal;

- existe uma grande articulação no campo organizacional;

- a quantidade de recursos utilizados é pequena e sua origem diversificada;

- o planejamento da política se concentra no nível estadual (ES) com incursões regionais e contribuições federais;

- a área federal exerce grande influência no que tange à normatização e regulamentação na área de transportes;

- a atividade de transportes como atividade-fim apresenta pouca economicidade, precisando estar atrelada a uma política de maior escopo para garantir sua existência. Isto confirma a política de desenvolvimento do Corredor Centroleste como uma política de desenvolvimento regional integrado através de uma política de transportes.

Bibliografia

- Livros, Teses e Textos

ABLAS, Luis Augusto Queiroz & outros. Movimentos Migratórios e relações de troca entre Estados na Dinâmica Espacial do Desenvolvimento Brasileiro. São Paulo: IPE-USP, 1985.

CAVALCANTI, Bianor S. Gestão Pública Integrada: suas Implicações para a formulação de teorias e para o ensino da Administração Pública. Rio de Janeiro: RAP, JUL/SET 1991. 25 (3): 173-84.

CEEPACE. Cerrados - Tubarão. (Os Desafios da Nova Fronteira). Anais da Comissão Especial de Estudos Relacionados com a Produção de Alimentos e Corredor de Exportação (CEEPACE). Brasília: Senado Federal, 1987.

CEPAL. Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comércio exterior en America Latina y Caribe. Santiago de Chile: 1991.

CEPAL & ILPES. Ensaio sobre Descentralización Y Desenvolvimento Regional. Santiago do Chile: Cadernos del ILPES. n. 32. Out 1987.

DEPARTAMENTO DE ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO (DEESD). Tendências Globais da Indústria e Tecnologia. Brasília: Set, 1990.

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. GEIPOT. Corredor de Transporte Centro-Leste, Santos e Paranaguá - relatório. Brasília: 1993.

Corredor Centro-Leste. Brasília: 1994.

Linha Equipotenciais de Tráfego. Uma aplicação a Corredores de Transporte. Brasília: 1994.

FISHLOW, Albert & HAGGARO, Stephen. Regionalização: nova direção da Economia Mundial. In: The United States and the Regionalization of the World Economy. OCDE, Paris: 1992.

GURRIERI, A. Vigência Del Estado Planificador en la Crisis Actual. Revista de la CEPAL. Santiago do Chile: nº 31, ABR, 1987.

HIRSCHMAN, Albert O. Política Econômica na América Latina. Fundo de Cultura, 1963.

HIRSCHMAN, Albert O. La Política y el Analisis de la Política en América Latina. Un Viage de Regresso. Fundo de Cultura, 1980.

IJSN. Corredor Centroleste. Prováveis Impactos na Grande Vitória. Vitória: Set, 1992. (mimeo).

IPEA. Corredor de Transportes. Documentos n. 01, 02 e 03. 1972, (mimeo).

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil & SANTOS, Wanderley Guilherme. Esquema Geral para Análise de Políticas Públicas: Uma proposta preliminar. RAP, Rio de Janeiro: EBAP. Abr/Jul, 1976.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Fundamentos de Política Pública. IPEA/INPES, Rio, 1982.

- MONTEIRO, Jorge V. & outros. A Política Industrial no Brasil no Início da Década de 80: um estudo de identificação. In: Pesquisa e Planejamento Econômico, 16(2), ago, 1986.**
- MOTTA, Paulo R. Avaliação na Administração Pública - Eficiência, Eficácia e Efetividade. FGV/EBAP. Rio de Janeiro: 1989. (mimeo).**
- MOTTA, Paulo R. La Perspectiva Organizacional en la Formulacion de Políticas Públicas en America Latina. ICAP, San Jose, 1985.**
- MYRDAL, G. Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas. Rio de Janeiro: Saga, 1972.**
- NGT Consultoria. Desenvolvimento do Corredor de Transportes Centroleste: Documento Técnico Básico. Fev. 1992.**
- PERROUX, F. L'Économie du XX ème siecle. Paris, P.U.F., 1964.**
- SEPLAN/PR/SPA. Macroeixos de Desenvolvimento Nacional. Estudo do Macroeixo Centroleste: Versão Preliminar. Brasília: Set, 1994. (mimeo).**
- STEINBERGER, Marília. Política de Desenvolvimento Regional: Uma proposta de debates. Rio de Janeiro: RAP / FGV, ABR/JUN 1988, 22(2): 117-129.**
- SUBIRATS, Joan. Analisis de Política Pública y Eficácia de la Administracion. INAP, Madrid, 1989.**
- TAVARES, Hermès M. Uma Experiência de Planejamento Regional: O Nordeste Brasileiro. São Paulo: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. 1989 (mimeo).**

TERMOCONSULT. Plano Diretor para o Desenvolvimento dos Portos do Estado do Espírito Santo. São Paulo: Abr, 1994.

- Documentos

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGROBUSINESS - ABAG. Sugestões da ABAG para o Presidente Eleito Dr. Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Out, 1994.

Câmara dos Deputados: Parecer proferido em plenário ao Projeto de Lei n. 8-c, de 1991.

Carta de BH do Conselho Interestadual para Desenvolvimento do corredor Centroleste ao Presidente da República. BH, 25 Jun 1991.

Frente Parlamentar pró Corredor Centroleste. Congresso Nacional. Brasília: 1993.

CONSÓRCIO OPERACIONAL DO CORREDOR CENTROLESTE. Corredor de Transportes Centroleste. Vitória: 1994. (mimeo).

Contrato de Constituição do Consórcio Operacional do Corredor Centroleste. Conselho Interestadual de Desenvolvimento do Corredor Centroleste. Vitória, 1993.

Convênio de Constituição do Conselho Interestadual de Desenvolvimento do Corredor Centroleste. Vitória: Out, 1991.

Corredor Centroleste: O futuro passa por aqui. Vitória, Departamento Estadual de Estatística da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico. 1992.

Corredor de Transporte Centroleste. Escritório Operacional do Corredor Centroleste, Vitória, SEDES, 1992.

CVRD. Companhia Vale do Rio Doce: 40 anos. 1982.

CVRD. Companhia Vale do Rio Doce: 50 anos. 1992.

EOCCL. Centroleste Transportatios System: From Cerrado to Port. 1991.

EOCCL. Corredor de Abastecimento e Exportação MS/MT/GO/DF/MG/ES: Uma questão nacional. Vitória: 1992.

EOCCL. Corredor de Transportes Centroleste. Relatório de Atividades. Jun/91 a Mar/94. Vitória: 1994.

Minuta da Legislação de Constituição do Corredor de Transportes Centroleste Sociedade Civil.

PROES. Espírito Santo: Aqui o futuro já chegou. 1992.

Projeto de Lei n. 8-d, de 1991 (do Poder Executivo). Câmara dos Deputados, Mensagem n. 67/91.

RFFSA. Palestra do Presidente da RFFSA na Comissão de Transportes da Câmara dos Deputados. Brasília: 1995.

SEDES. Vantagens Comparativas do Estado do Espírito Santo como Opção Empresarial. 1991.

**SEDES. Corredor de Transportes Centroleste. Parte 01 - Diagnóstico.
Parte 02 - Prognóstico. Parte 03 - Sumário Executivo. Vitória:
Jul, 1992.**

- *Folders*

Centroleste Transportation System. From Cerrado to Port. EOCCL

Complexo Portuário de Tubarão. CVRD

**Corredor Centroleste. CONSÓRCIO OPERACIONAL DO CORREDOR
CENTROLESTE**

Espírito Santo: Aqui o Futuro já Chegou. PROES

**Estrada de Ferro Vitória a Minas. Companhia Vale do Rio Doce.
CVRD**

**Frente de Integração: Rio de Janeiro - Espírito Santo - Minas Gerais.
EOCCL**

Porto de Vitória. Porta Aberta para o Mundo. CODESA

The Port of Tubarão. CVRD.

- Artigos

Corredor e Perspectivas do Espírito Santo. A GAZETA. Vitória: 12 Dez, 1992. p 05.

Corredor, Indústria e Grande Vitória. A GAZETA. Vitória: 20 Dez, 1992. p 05.

Corredor: Locomotiva do Estado. A GAZETA. Vitória: 14 Jul, 1993. p 05.

Espírito Santo e a Guerra por Investimentos. A GAZETA. Vitória: 06 Jun, 1992. p 05.

Espírito Santo no Redesenho Estratégico do Brasil. A GAZETA. Vitória: 12 Jul, 1992. p 05.

Estudo Estreita Corredor. A GAZETA. Vitória: 16 Jan, 1992. p 05.

O Corredor Brasileiro. SUMA ECONÔMICA. Abr, 1992.

- Periódicos

• *A Gazeta (ES) - Suplementos Especiais:*

Corredor. A Concorrência. A Gazeta. Vitória: 30 Out, 1993.

Corredor. O Trem Voltou. A Gazeta. Vitória: 28 Jun, 1992.

CVRD. 50 Anos. A Gazeta. Vitória: 26 Out, 1992.

O Corredor Centroleste. A Gazeta. Vitória: 31 Out, 1992.

• *A Tribuna (ES) - Suplementos Especiais:*

Os Portos e a História Econômica do Espírito Santo. A TRIBUNA.
Vitória: 25 Ago, 1994.

Complexo Portuário do Espírito Santo Hoje. A TRIBUNA. Vitória:
29 Set, 1994.

Perspectivas do Corredor Centroleste. A TRIBUNA. Vitória: 27
Out, 1994.

Corredor Centroleste: Abrindo Novas Fronteiras. A TRIBUNA.
Vitória: 31 Mar, 1993.

• *Suma Econômica: Estudo Especial:*

O Corredor Centroleste. SUMA ECONÔMICA. Jul, 1992.

- Outros

- A Notícia (Campos Rio de Janeiro)
- Botija Parda (Araguari - MG)
- Correio do Triângulo (Uberlândia MG)
- Diário do Comércio (BH)
- Diário da Tarde (BH)
- Estado de Minas (BH)
- Folha da Manhã (Campos Rio de Janeiro)
- Gazeta Mercantil
- Jornal da Vale
- O Popular (GO)
- Revista Ferroviária

- Outros

- **A Notícia (Campos - Rio de Janeiro)**
- **Botija Parda (Araguari - MG)**
- **Correio do Triângulo (Uberlândia MG)**
- **Diário do Comércio (BH)**