

Título do capítulo	CAPÍTULO 8 GRANDES PROJETOS E ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL: OS AVATARES DO PLANEJAMENTO REGIONAL
Autores (as)	Carlos B. Vainer
DOI	

Título do livro	MEIO AMBIENTE: ASPECTOS TÉCNICOS E ECONÔMICOS
Editores (as)	Sergio Margulis
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	1990
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1990

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**Grandes Projetos e Organização Territorial:
Os Avatares do Planejamento Regional**

*Carlos B. Vainer**

"(...) fixamos os limites de nosso território antes de ocupá-lo, tivemos território nacional antes de habitantes para ele. Isto foi, convém reconhecer, uma grande ousadia de nossos antepassados. Mas complica um pouco nossos problemas" [Torres (1914)].

"Rompem-se dois tabus da política econômica brasileira: o de ser impossível tirar proveito, racionalmente, da dimensão continental do país, encarada outrora como verdadeiro ônus (...)" (1 Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1972/74).

A questão ambiental ingressou irreversivelmente na pauta dos grandes temas deste final de século. Após ter sido bandeira de alguns pequenos grupos de ativistas, conquistou seu lugar nos movimentos sociais, nos meios de comunicação de massa, nas administrações e políticas governamentais, nos organismos e fóruns internacionais. Um terreno no qual se tem feito sentir a chamada *onda verde* é o da avaliação dos impactos de Grandes Projetos de Investimento (GPI), expressão não muito precisa que abrange

grandes unidades produtivas, a maioria das quais para o desenvolvimento de atividades básicas, como arranque ou início de possíveis cadeias produtivas, para a produção de aço, cobre e alumínio; outras para a extração de petróleo, gás e carvão, dedicadas a sua

* Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

exploração em bruto e/ou transformação em refinarias ou centrais termelétricas (...) grandes represas e obras de infra-estrutura associadas ou não aos exemplos anteriores (...) complexos industriais portuários, e, em outra escala, usinas nucleares, geotérmicas, etc. [Laurelli (1987, p. 133)].

A dimensão e a concentração espacial/temporal destes investimentos são de tal ordem que podem provocar – e já têm provocado – verdadeiros desastres ecológicos, o que justifica plenamente as advertências e denúncias feitas por estudiosos e militantes ambientalistas.

As mesmas características que fazem dos GPI deflagradores de cadeias de eventos capazes de gerar gravíssimos desequilíbrios ecológicos são também responsáveis por rápidas e profundas modificações nos meios e modos de vida das populações das áreas direta ou indiretamente afetadas. Isto explica que estes megaempreendimentos venham sendo olhados, cada vez mais, do ponto de vista de seus impactos sociais.²

A relação entre o *social* e o *ambiental*, neste campo de estudos e de definição de políticas, nem sempre tem escapado à ambigüidade. Conforme já observaram Castro e Andrade (1988, p. 8), enquanto a Lei nº 6.938 define meio ambiente como o “conjunto das condições naturais que abrigam e regem a vida em todas as suas formas”, a Resolução 01/86 do Conama, que determina a elaboração de Relatório de Impacto Ambiental para licenciamento de grandes projetos, exige um item referente ao *meio sócio-econômico*. Ainda segundo Castro e Andrade, esta inversão, por meio da qual “as populações humanas (o ‘meio sócio-econômico’) atingidas pelo projeto de engenharia passaram a fazer parte do ambiente”, afirma uma perspectiva que coloca o GPI como o sujeito de um processo no qual (e para o qual) os habitantes da região envolvida são postulados como objetos passivos – ou, na melhor das hipóteses, como capazes de reações homeostáticas, de restabelecimento do equilíbrio rompido.

A ambigüidade assinalada, no entanto, está longe de constituir simples confusão conceitual; antes revela uma das características defi-

¹ Poderíamos acrescentar aqueles projetos que, na verdade, são múltiplos, ou, caso se prefira, a combinação de vários grandes projetos, muitas vezes localizados a grande distância um do outro – o caso típico é o Projeto Grande Carajás.

² Fator igualmente importante para que os *impactos sociais* venham sendo examinados, inclusive pelos próprios promotores dos GPI, é a emergência de movimentos que reivindicam um tratamento menos irresponsável dos problemas provocados ou, em alguns casos, resistem à implantação do projeto. Este tipo de movimento tem se manifestado sobretudo em áreas afetadas por aproveitamentos hidrelétricos que condenam, às vezes, dezenas de milhares de pessoas ao deslocamento compulsório.

nidoras dos GPI: eles são decididos e executados num espaço de relações que é completamente estranho e alheio aos espaços das populações/regiões *impactadas*. Poderíamos ir mais longe e sugerir que a multiplicação destes projetos desarticula e instaura configurações territoriais/regionais, redefinindo a totalidade do espaço nacional.³

Este fato já seria suficiente para explicar a atenção que os GPI vêm merecendo de pesquisadores e planejadores do desenvolvimento regional. Há, porém, um outro de grande importância: a implantação dos chamados *pólos de desenvolvimento* foi apontada, em determinado período, como o meio mais eficaz de assegurar a difusão acelerada do progresso técnico e a conseqüente superação das enormes desigualdades regionais que acompanham o desenvolvimento capitalista em países como o Brasil.⁴

No conjunto de estudos acerca dos impactos regionais/territoriais dos GPI ou dos pólos de desenvolvimento, têm predominado as análises que buscam contrapor as experiências concretas às promessas – explícitas ou implícitas – contidas nos planos que se inspiravam, ou simplesmente buscavam legitimação, nas teorias do desenvolvimento polarizado. O resultado a que se tem chegado, via de regra, indica que, na repartição dos custos e benefícios associados a estes grandes projetos, boa parte dos primeiros e ínfima parte dos segundos têm tido a região e a população atingidas como destinatários. Em decorrência, surgem inúmeras propostas de modificação dos procedimentos vigentes na decisão e implantação dos GPI, à busca do que já se convencionou chamar de *inserção regional* do projeto. A estas análises e proposições será consagrada a primeira parte deste trabalho.

Na segunda parte, buscaremos situar os GPI no contexto mais geral da evolução recente, no Brasil, do planejamento do desenvolvimento regional. Acreditamos poder mostrar que dificilmente se poderá equacionar e enfrentar adequadamente os impactos regionais negativos dos GPI se não se transcende a escala de análise que privilegia a relação isolada entre cada projeto e a respectiva *região de inserção*, se não se combina este enfoque regional/local com uma *démarche* que dê conta das complexas relações existentes entre o conjunto dos GPI e o padrão de gestão territorial que subjaz aos processos de decisão.

³ Já se afirmou que os GPI constituem “um modo de produção do espaço, recente e distinto, na América Latina” [Laurelli (1987, p. 135)].

⁴ A referência fundadora da teoria do desenvolvimento polarizado encontra-se em Perroux (1969) e Boudeville (1968), embora, como já se observou, muitas vezes o conceito de *pólo de crescimento* ou *pólo de desenvolvimento* tenha sido apropriado e instrumentalizado pelos planejadores e decisores de maneira simplificada [Thery (1978)].

Ao final, tentaremos apontar alguns caminhos que parecem anunciar a emergência de tendências que poderiam vir a sustentar social e politicamente a construção de padrões alternativos de gestão territorial.

8.1 – Inserção Regional: As Críticas aos GPI e as Proposições Corretivas

8.1.1 – Os GPI e seus Impactos do Ponto de Vista Regional

Como afirmamos, os estudos são quase unânimes em avaliar que os GPI nada – ou muito pouco – têm contribuído para reverter a tendência ao desenvolvimento regionalmente desequilibrado nos países latino-americanos.⁵ Muito embora seja impossível não reconhecer que a implantação de grandes complexos industriais ou hidrelétricos envolve introdução de tecnologias e relações de trabalho modernas ali onde dominavam, muitas vezes, práticas sociais e produtivas mais atrasadas, tem sido constatado que esta *modernidade* fica circunscrita aos espaços internos ao projeto. Em poucas palavras: o *pólo* não realiza seu suposto – ou esperado – potencial indutor do desenvolvimento no espaço sócio-econômico imediato.

Vários autores convergem em considerar que se estaria assistindo à recriação de situações de *enclave*. Zapata, por exemplo, após ressaltar que os novos enclaves, ao contrário daqueles do período colonial, resultam de iniciativas dos Estados nacionais, conclui que não há grandes diferenças:

apesar dos processos de nacionalização, apesar da formulação de vastos projetos de desenvolvimento regional, as realizações se inscrevem claramente em um prolongamento do modelo anterior. Com efeito (...) em termos operativos, econômicos, o enclave não se modifica essencialmente. Os funcionários públicos do Estado nacional assumem

⁵ Restringiremos nossas referências aos países latino-americanos, embora, de modo geral, as conclusões de estudos sobre os impactos do GPI na África e Ásia sejam de mesmo teor. Para uma comparação de experiências nos três continentes, cf. Institut de Hautes Etudes de L'Amérique Latine, 1978.

frequentemente papéis que já estão predeterminados pela estrutura e se comportam de forma similar à que adotavam os administradores estrangeiros [Zapata (1978, p. 30)].⁶

Embora não seja consensual a definição de enclave,⁷ é significativo que se busque o conceito que ficou associado às minas e plantações estrangeiras para expressar a realidade engendrada pelos GPI. Eles são *implantados* na região, não nascem de seu processo de desenvolvimento, não expressam as forças – sociais, políticas e econômicas – endógenas. Nesse sentido, tem-se visto estes empreendimentos como portadores de uma oposição quase irredutível: de um lado, a extraterritorialidade dos processos de acumulação e decisão de que são parte; de outro lado, a territorialidade que localiza, que os ancora num espaço determinado.

Esta dupla determinação espacial, ou, caso se prefira, a pertinência simultânea a dois universos/escalas, já foi descrita como *superposição*.

Superpõem-se nestas regiões duas escalas de atividades produtivas, a que é gerada pelo empreendimento e a que prevalecia; a primeira responde a padrões homogêneos e sem vinculação com a região, e a segunda se gerou e desenvolveu na região, a partir da região, nutrindo-se dela [Laurelli (1987, p. 144)].

A ausência de impulsos dinamizadores na região de implantação não significa que os efeitos dos GPI sejam, em todos os níveis, nulos. De modo geral, o que se constata é que os impactos positivos tendem a ser captados pelos mesmos centros que controlam o processo de desenvolvimento em seu conjunto. Leloup, perguntando-se se a implantação

⁶ O fato de que empreendimentos que se pretendiam pólos irradiadores do desenvolvimento acabem se transformando em espaços segregados tem sido destacado no combate às teorias e estratégias de desenvolvimento desequilibrado ou polarizado: "A estratégia polarizada reproduz a lógica e, conseqüentemente, as contradições e os custos sociais inerentes ao modelo capitalista dependente que a sustenta. Portanto, reforça as diferenças entre o Centro e a Periferia, acentua a concentração, a segregação e a marginalidade, e, em linhas gerais, reproduz uma situação típica de enclave na área polarizada de todas as regiões do Terceiro Mundo onde se implante" [García (1987, p. 12)]. No mesmo sentido, escreve Laurelli: "A realidade demonstrou que a industrialização esperada não se produz, reduzindo-se, na maioria dos casos, à unidade básica e a algumas poucas atividades, em grande parte de serviços. Em torno a este problema girou a discussão – hoje em dia superada – sobre a aplicação da 'teoria dos pólos de desenvolvimento', e, mais recentemente, a definição dos mesmos (empreendimentos) como enclaves econômicos, sociais e mesmo políticos" [Laurelli (1987, p. 141)].

⁷ Uma referência sempre possível está em Cardoso e Faletto (1969), cujo trabalho, apesar de discutível, tem a vantagem de buscar integrar as dimensões políticas e sociais à discussão sobre o processo de desenvolvimento em países dependentes.

de potentes usinas hidrelétricas permitiu o surgimento de novos centros industriais fora das metrópoles e regiões já industrializadas, responde sem hesitações:

No conjunto, pode-se responder que não, salvo casos excepcionais (...) a grande maioria da energia produzida nestes grandes equipamentos hidrelétricos construídos e em construção atualmente é e será transportada através de longas distâncias (que podem ultrapassar a 1.500 km) para os grandes centros urbanos industriais [Leloup (1978, p. 126)].

E esta é a mesma resposta para grandes projetos industriais ou mineiros (cf. bibliografia citada).

Mas se os GPI não colocam em movimento efeitos positivamente indutores, estão longe de serem neutros do ponto de vista da região; pelo contrário, sua irrupção provoca extraordinárias modificações nas estruturas e dinâmicas sócio-produtivas e demográficas. Verifiquemos, para começar, como se comporta o emprego regional.

Em alguns casos, como o dos grandes aproveitamentos hidrelétricos, a realidade fala por si: o deslocamento maciço e compulsório de grandes massas de população, que devem abandonar as terras onde se instalará o reservatório, produz multidões de desempregados. Em Itaipu foram deslocadas mais de 42 mil pessoas; em Sobradinho foram cerca de 70 mil. As 25 barragens previstas pelo Plano 2010 da Eletrobrás [Eletrobrás (1987)] para a Bacia do Alto Uruguai deverão transferir, segundo estimativas, 300 mil pessoas! Ora, é sabido que, mesmo quando são providenciados reassentamentos – o que só mais recentemente e somente em alguns projetos começa a acontecer –, parcelas expressivas dos deslocados tendem a se dirigir para os centros urbanos regionais ou nacionais, na ilusão de que as indenizações embolsadas lhes permitirão recomeçar ali a vida em situação favorável.

Se abstrairmos os deslocamentos compulsórios e considerarmos aquele GPI cuja instalação não implica uma traumática *limpeza do terreno*, o impacto permanece sendo negativo. Por um lado, e num primeiro momento, a geração de postos de trabalho que acompanha a etapa das obras civis é sempre inferior à oferta gerada pelo afluxo migratório que a expectativa de emprego induz. Se não se pode, nestes casos, atribuir ao empreendimento o desemprego, é indubitável que, do ponto de vista da região impactada, o processo resulta num aumento do desemprego local/regional.

Por outro lado, há que considerar a oferta autóctone que emerge, mesmo em situações que conheciam um relativo equilíbrio do mercado

de trabalho. O que vem sendo observado é que muitos são aqueles que abandonam a ocupação anterior – particularmente no setor agrícola – à busca de uma colocação que assegure, mesmo se temporariamente, níveis de remuneração e garantias trabalhistas superiores aos que antes prevaleciam. No momento em que se concluem as obras e se desmobiliza a maior parte do contingente de mão-de-obra – particularmente a não-qualificada –, a região se vê transformada num bolsão de desemprego, que reúne indiferenciadamente autóctones e imigrantes.⁸ Dependendo do ritmo das obras e da dimensão da punção que estas exerceram sobre as reservas de trabalho, as atividades regionais antes desertadas desarticularam-se de tal maneira que não mais serão capazes de absorver nem mesmo seus antigos empregados.

Quanto ao emprego estável, gerado pela operação da implantação industrial, ele é sabidamente irrisório.

As indústrias pesadas, com forte coeficiente de capital, criam relativamente poucos empregos diretos e a um custo muito elevado: US\$ 200 mil investidos por posto de trabalho na siderurgia de Las Truchas, US\$ 112 mil na petroquímica do Istmo Mexicano; mesmo a simples extração mineira do urânio ou do manganês no Gabão supõe um investimento de US\$ 80 mil (...) O esforço financeiro é enorme e sem proporção direta com o emprego criado localmente. Seria o caso de se falar em fracasso? Mas fracasso para quem? (...) O que é fracasso para a população regional em matéria de emprego pode ser um sucesso financeiro para a firma que investe [Revel-Mouroz (1978, p. 193)].⁹

Verifica-se, pois, que o emprego regional, normalmente apresentado – com indistigáveis objetivos legitimadores – como uma das vantagens aportadas pelo GPI, sofrerá quase sempre um impacto negativo.

Nestas condições, não surpreende que os núcleos urbanos das áreas de influência do grande projeto tomem contacto e comecem a conviver com realidades sociais que, até pouco tempo atrás, marcavam a paisa-

⁸ “O emprego gerado durante a construção se reduz de forma significativa durante a fase de operação, com o agravante de que as necessidades de capacitação diferem em ambos os momentos, condenando ao subemprego e desemprego grandes setores de migrantes não-capacitados” [Laurelli (1987, p. 142)].

⁹ O mesmo autor observa que, nas situações em que o tipo de investimento realizado apresenta um multiplicador de emprego expressivo, a lógica do enclave impede que a massa adicional de empregos beneficie a região de implantação do projeto: “os empregos multiplicados raramente se oferecem na região ou nas vizinhanças dos novos complexos; a indústria dos novos pólos só é industrializante para as metrópoles consumidoras de produtos semi-manufaturados” [Revel-Mouroz (1978, p. 194)].

gem apenas dos grandes centros urbanos: favelização, marginalização, mendicância, criminalidade, etc.¹⁰

O estudo do Pólo Petroquímico de Triunfo, realizado por Machado (1986), ilustra perfeitamente um processo que acompanha quase todos os GPI:

uma população migrante desqualificada, famílias sem posses vieram em grande número, à busca de um emprego nos canteiros do Polosul. Em consequência, a cidade (Montenegro) conhece fenômenos tais como ocupação marginal do solo urbano, a miséria e a insegurança urbanas, que eram estranhas a sua realidade antes da implantação do complexo petroquímico [Machado (1986, p. 407)].

Incapaz de difundir os benefícios do desenvolvimento, que se acumulam e concentram no circuito econômico do qual constitui um segmento, o enclave mostra-se altamente eficaz na difusão do que a modernidade tem de perverso em países periféricos dependentes como o Brasil. E a natureza perversa deste tipo de modernidade revela-se de maneira aberrante quando a segregação social que caracteriza o enclave é tomada como paradigma de racionalidade e é incorporada ao plano, como ocorreu no planejamento urbano do Projeto Ferro-Carajás.

Aí, a Companhia Vale do Rio Doce previu, além do núcleo urbano para seus empregados (Núcleo Urbano de Carajás), um outro (Paraupébas) que deveria justamente funcionar como uma espécie de *invasão programada* [Piquet (p. 16)]. Tratava-se de dotar de “condições mínimas de infra-estrutura urbana a aglomeração que irá certamente se formar ao pé da Serra” (Amazônia Mineral S/A, Planos Urbanísticos aos Núcleos de Carajás e Paraupébas) [Piquet (p. 17)].

O resultado nos é relatado por Piquet: em 1985, o núcleo de Paraupébas, projetado para 5 mil habitantes, acusava uma população de apenas 2.313 moradores, tendo surgido em sua vizinhança uma aglome-

¹⁰ O padrão urbano que acompanha os GPI tem como exemplo clássico Brasília. Um espaço totalmente planejado que engendra, por sua própria lógica, a segregação. A presença de Brasília como arquétipo da urbanização associada aos grandes projetos evidencia-se na utilização da designação de *cidade-satélite* para referir os espaços urbanos espontâneos que surgem no entorno dos grandes projetos: “Tais empreendimentos tendem a atrair contingentes populacionais não diretamente empregados na empresa e que dão origem ao aparecimento das chamadas ‘cidades-satélites’. Vale dizer, ao lado da ‘cidade planejada’ surge a ‘cidade livre’, e os desníveis entre ambas no padrão habitacional, na infra-estrutura e nos serviços, tornam-se notórios”. [Piquet (p.11)].

ração espontânea não prevista originalmente – Rio Verde – que, na mesma época, já acolhia 9.419 habitantes.¹¹

Nestas condições em que se acumulam populações miseráveis em espaços urbanos não equipados, pode-se bem imaginar a situação em que são colocados os poderes locais: mesmo quando sua arrecadação cresce – o que nem sempre ocorre em virtude de subsídios e benefícios fiscais de toda ordem oferecidos às empresas para que venham *impulsionar o desenvolvimento regional* –, os problemas crescem em ritmo e proporções muito maiores. As prefeituras, e mesmo governos estaduais, vêm acumularem-se carências em habitação, saneamento básico, educação, segurança, transporte, serviços e infra-estrutura em geral, sem terem as mínimas condições para fazer-lhes frente. Na ausência de efeitos indutores que viriam dinamizar a economia local/regional, a consequência é a pura e simples proliferação de carências.

Pequenas (e mesmo médias) municipalidades, governos estaduais e órgãos regionais têm restrita capacidade de barganha, pois são parceiros de pequena monta frente aos interlocutores, os grandes grupos empresariais, privados ou estatais, que manejam os GPI. Eis aí outro impacto negativo para o qual tem atentado a literatura, ao destacar que os GPI geralmente implicam uma redução dos poderes locais e regionais nos espaços sobre os quais detêm o controle legal/formal.¹²

¹¹ Os planejadores da CVRD dificilmente podem ser acusados de terem projetado para Paraúpebas equipamentos urbanos cujo custo seria excessivo. Seu projeto urbanístico para a *invasão programada* era de uma modéstia monacal: “Na medida em que se pretende exigir dos moradores a construção de obras particulares e/ou remuneração por serviços públicos de padrões muito superiores às suas possibilidades, tende-se a tornar o núcleo de Paraúpebas inacessível para a grande maioria dos migrantes, induzindo à favelização da periferia da cidade projetada e deturpado a função básica para a qual ela foi concebida” (Marcos Mayerhofer Rissim, Paraúpebas/Rio Verde – Diretrizes de desenvolvimento integrado, junho/1986) [Piquet (p. 18)].

A parcimônia dos investimentos da CVRD em Paraúpebas fica evidenciada quando se os compara aos gastos realizados no núcleo de Carajás, ocupado pelos empregados de nível médio e superior:

	Núcleo de Carajás	Rio Verde/ Paraúpebas
População em 1987	7.000	16.000
Investimentos da CVRD na implantação do núcleo urbano	US\$ 150.000 mil	US\$ 3.000 mil
US\$/habitante	US\$ 21,4 mil	US\$ 0,187 mil

¹² Segundo Elza Laurelli (1987), “embora se fale de descentralização e se formulem estratégias territoriais desta índole, trata-se, na realidade, da localização de certas funções na região, que não impliquem, em qualquer circunstância, alto poder de decisão. Dado que não há realmente transferência do processo decisório ou de recursos às autoridades locais, somente se estabelecem representações formais”.

A análise política conduz a resultados análogos àqueles fornecidos pela econômica, ao caracterizar, também sob este ponto de vista, os GPI como enclaves. Ao ser atravessada pela intervenção externa, a estrutura política local/regional (e aí está incluída a administração) é desarticulada pelo poder mais alto que se alevanta. Ao invés de descentralização, o que ocorre é a captura de determinado espaço por lógicas e estruturas de poder e decisão que lhe são estranhas, conformando, em alguns casos, verdadeiros territórios sob jurisdição do empreendimento.¹³

Brunstein chegou a sugerir a existência de uma correlação entre os GPI e os governos ditatoriais, por essência concentradores de poder e, conseqüentemente, “veículo muito mais eficiente para uma tomada rápida de decisões” [Brunstein (1987, p. 11)]. Tal explicação parece aplicar-se bastante bem ao caso brasileiro, uma vez que a explosão dos grandes projetos entre nós é contemporânea à consolidação do regime militar; poder-se-ia objetar, não obstante, que tanto em democracias relativamente estáveis (para os padrões continentais), como a Venezuela, quanto em países que, após períodos autoritários, passaram a um estado de direito, como Brasil e Argentina, os grandes projetos continuam sendo decididos, implantados e operados segundo um modelo que, na essência, é o mesmo.¹⁴

Seja como for, o centro hegemônico – político e econômico – apropria-se de determinados espaços para submetê-los a sua lógica, a suas necessidades, a seu padrão de desenvolvimento e, *last but not least*, a suas formas típicas de repartição dos frutos do desenvolvimento.

O balanço dos resultados da implantação do GPI, nestes moldes, pode ser absolutamente diverso conforme se tome o ponto de vista dos objetivos nacionais (na verdade, quase sempre setoriais, refletindo interesses de grupos econômicos poderosos) ou do ponto de vista local/regional. Há um certo consenso, inclusive entre os autores mais críticos, de que as metas setoriais, que estão na origem dos grandes projetos,

¹³ Em certos casos, a configuração desta nova jurisdição territorial, que subordina – ou simplesmente desconhece – os poderes locais regionais ganha uma forma administrativa explícita. Como exemplos de jurisdições territoriais *ad hoc* pode-se citar o Projeto Grande Carajás, o Projeto Calha Norte, a Corporação Venezuelana de Guayana.

¹⁴ “Na verdade, nem resistências locais, nem alterações no contexto político global da sociedade brasileira, nem as pressões do Banco Mundial, nem a nova legislação ambiental (1986) foram, até agora, suficientes para fazer da população algo mais que uma variável exógena no modelo (de planejamento do Setor Elétrico), isto é, um obstáculo” [Vainer (1989, p. 15)]. “Certo é que os responsáveis pelo setor elétrico se declaram sensibilizados com a questão ambiental – na qual o ‘social’ está incluído – e procuram demonstrar isso para a sociedade e o Banco Mundial (...) No entanto, não existem indícios reais de que a nova postura represente uma mudança no modo de conceber a questão” [Sigaud (1988, p. 108)].

são normalmente alcançadas. Salvo casos de extraordinária irresponsabilidade no projeto de engenharia (Angra dos Reis é sempre um bom exemplo), as hidrelétricas gerarão eletricidade, as siderúrgicas produzirão aço, os pólos petroquímicos enviarão seu PVC à indústria, os complexos minero-metalúrgicos exportarão seu alumínio barato para os países do Norte que baniram de seu território as indústrias eletro-intensivas. Deste ponto de vista, o balanço é, sem dúvida, positivo. Mas, do ponto de vista regional, da dinamização da economia das regiões atingidas, o balanço é altamente negativo.¹⁵

A ausência, a não ser retórica, da dimensão regional no planejamento e na execução dos GPI estaria, segundo Revel-Mouroz, indicando a existência de uma “oposição entre a racionalidade do esforço industrial do Estado-empresário e a falta de visão ou de capacidade de realização do Estado-planejador” [Revel-Mouroz (1978, p. 193)]. Posse nos parece chegar mais perto da realidade ao ver, nos sucessos setoriais, a prova de que os fracassos regionais dificilmente poderiam ser atribuídos a uma incapacidade do Estado ou a “erros de cálculo originados pelas condições de risco e incerteza que caracterizam os prognósticos de impactos” [Posse (1988, p. 8)]. Nem incapacidade, nem falta de visão, o que temos configurado é o uso de determinadas capacidades a serviço de uma determinada visão.

Enclaves econômicos, espaços socialmente segregados, jurisdições territoriais especiais, estes os componentes que convergem para – e se cristalizam em – um padrão de planejamento que exclui o regional de sua pauta. Alterações deste padrão seriam capazes de reverter automatismos perversos que aparecem como naturais? É o que acreditam aqueles que propõem, e mesmo reivindicam, a formulação e execução de planos que contemplem uma adequada *inserção regional*, que assegurem um maior equilíbrio entre os interesses e necessidades gerados nas esferas local/regional e setorial/nacional).

8.1.2 – Inserção Regional: Algumas Propostas

As proposições de que a implantação dos GPI considerem as reali-

¹⁵ Uma maneira similar de formular o mesmo problema é a que enfoca a oposição entre custo-benefício para o conjunto do país e para a região da implantação: “Os organismos do Estado central responsáveis pelos investimentos em questão normalmente carecem de um roteiro adequado para reconhecer a integralidade e os aspectos setoriais das vinculações entre espaço regional e obra pública de magnitude. Os estudos de avaliação costumam reparar somente na relação custo-benefício econômico que aportam os investimentos para o país em seu conjunto” [Rofman (1987)].

dades locais/regionais e contemplem suas necessidades e potencialidades têm insistido na revisão dos modelos de previsão (*ex ante*) e avaliação (*ex post*) de tais empreendimentos. Em particular, tem-se em vista a superação da abordagem estritamente setorialista, que desconhece quase por completo a existência de uma região como um subsistema complexo e dinâmico. Nesta linha, escrevem Rofman e Simone:

Em que consiste a base fundamental das metodologias que seguem o citado enfoque reducionista? Em geral, consagra-se a calcular – quando se trata de estimar o impacto ambiental, social ou econômico na região – os custos e benefícios quantificáveis associados à implantação do projeto. Se a relação benefício-custo, do ponto de vista quantitativo, resulta altamente positiva, isto vem apoiar a argumentação favorável à realização ou financiamento da obra (...) na maioria das avaliações de projetos de investimento somente se leva em consideração a rentabilidade do capital incorporado mediante técnicas e critérios exclusivamente contábeis [Rofman e Simone (1988, p. 5)].

Evidentemente, a “aproximação teórico-metodológica que reivindica e estreita inter-relação entre os processos sociais que acontecem no interior do subsistema (regional) com os que se originam fora dele, seja a nível nacional ou internacional” [Rofman e Simone (1988, p.6)], está ausente dos estudos. O que não é surpreendente, pois a maioria destes estudos, realizados por encomenda das empresas ou agências engajadas no GPI, são levados a cabo por empresas de consultoria privadas, para fins de obtenção de financiamento do projeto.

Além deste aspecto mais pragmático, que move e limita os resultados a que poderiam chegar tais prognósticos ou diagnósticos, o setor que empreende vai impor sua lógica setorial:

Para os efeitos da determinação dos benefícios e custos de um projeto concebido setorialmente – como habitualmente ocorre –, é natural que primem as valorações originadas dos parâmetros que surgem das necessidades do setor em questão. As considerações sobre a região em que se assenta o projeto são vistas como um agregado à análise setorial, em lugar de serem visualizados como um dos aspectos potencialmente relevantes para julgar os méritos do projeto proposto [Posse (1988, p. 36)].

Ao postular o espaço regional apenas à luz da rubrica *custos de implantação*, o projeto expõe sua verdadeira natureza. No limite deste procedimento temos os casos de aproveitamentos hidrelétricos, onde a própria população local/regional será considerada como uma quantidade de dólares a serem despendidos a título de indenizações – e, eventualmente, reassentamentos.

A natureza e lógica dos grandes aproveitamentos hidrelétricos não deixam dúvidas: trata-se de explorar determinados recursos naturais e espaços, mobilizar certos territórios para uma finalidade específica – produção de eletricidade. Tudo o que contraria ou escapa a este fim aparece como obstáculo e surge, no cronograma financeiro, sob a rubrica custos. Nestes termos, compreende-se que sejam vistos como obstáculos a população que ocupa as áreas a serem inundadas, os usos da água feitos por esta população, bem como todas as atividades econômicas e sociais que preexistam ao projeto [Vainer (1989, p. 4)].

Frente a este tipo de abordagem metodológica, face a um modelo de planejamento em que o setorial a tudo domina e subsume, Rofman propõe uma alternativa: que os impactos de grandes projetos sejam submetidos a um exame *a partir do regional*: para tanto, em primeiro lugar, Rofman defende o estabelecimento de um Balanço Regional de Recursos Líquidos Incorporados (BRRLI). O BRRLI seria composto por dois grandes blocos:

1) Um processo de criação de riqueza sob a forma de incremento bruto de disponibilidade de bens e serviços no âmbito regional diretamente influído pelo projeto e como consequência do impacto gerado por este. A nova capacidade produtiva agregada se reflete, necessariamente, em incremento da força de trabalho, em equipamento social e moradia, em infra-estrutura básica (...) Estas reações produzidas inicialmente por maiores atividades no plano produtivo constituem o aporte positivo ao Balanço Regional correspondente:

2) Um processo de destruição de riqueza sob a forma de decréscimo de ativos brutos na área produtiva como resultado das ações que se empreendem para instalar e colocar em operação o projeto de investimento. Como no caso anterior, seja de modo simultâneo ou seqüencial, a destruição de um processo produtivo implica repercussões diretas e indiretas, que se traduzem em perdas de emprego, emigrações para fora da região, danos ambientais, desocupação de unidades residenciais e subutilização de equipamento social urbano e infra-estrutura. Estes processos intervencionalizados que desaparecem da atividade econômico-social constituem o insumo negativo do Balanço Regional correspondente [Rofman (1987, p. 8)].

Não caberia no âmbito deste rápido trabalho discutir as virtudes e limitações do modelo de Rofman, em particular as dificuldades de sua aplicação. Não há dúvida, porém, de que representa um significativo esforço, tanto mais que o referido autor faz questão de destacar a importância de introduzir critérios qualitativos, logo não-mensuráveis, nunca contemplados nas metodologias fundadas em critérios contáveis.¹⁵

¹⁵ “Um objetivo central (...) é a incorporação de estimativas qualitativas às de ordem quantitativa (...) Esta questão é de capital importância uma vez que constitui uma clara distinção dos critérios tradicionais de avaliação custo-benefício de projetos” [Rofman (1987)].

A introdução de critérios ou variáveis qualitativas neste tipo de avaliação gera não poucas complicações. Na verdade, abre um novo campo de discussão, na medida em que admite que um mesmo evento ou efeito possa ser considerado positivo ou negativo, de grande ou pequena magnitude, conforme os valores (subjetivos) do sujeito do processo de avaliação. Acabou-se a certeza técnica – melhor seria dizer tecnocrática – com que se encobrem os relatórios de impacto; instaurase a dúvida, a relatividade, a oposição no interior mesmo dos prognósticos. O que, por sinal, apesar das dificuldades de manejo operativo que impõe, aproxima a metodologia da vida social que pretende refletir ou resgatar: afinal de contas, como imaginar-se que camponeses e uma empresa elétrica atribuam o mesmo sentido à inundação de férteis várzeas?

Ao considerar a necessidade de aportar critérios qualitativos para as metodologias de avaliação, está-se propondo muito mais que um simples redesenho técnico de modelos de avaliação: está-se, na verdade, abrindo a possibilidade para a concepção de metodologias que se vejam, a si mesmas, também, como um modo de administração de relações entre os diferentes sujeitos envolvidos no GPI – relações que são políticas, isto é, envolvem poder. Esta perspectiva nos parece absolutamente coerente, mesmo porque emerge de uma crítica bastante dura aos processos de decisão que subjazem aos grandes projetos.

Chegamos, assim, a um dos pontos-chave da linha proposta pelos defensores de novas metodologias de inserção regional: a reformulação dos processos de decisão. Praticamente todos os autores preocupados em afirmar a necessidade da inserção regional têm sido implacáveis nas suas críticas ao modelo decisório vigente:

Desde fora (...) se decidem cursos de ação sem que se avalie adequadamente que participação terão aqueles que efetivamente habitam e produzem na região. Não propomos cair, no outro extremo, em um enfoque "provincialista", que, ancorado em um federalismo *à outrance*, somente resgate a opinião regional. Simplesmente, a colocação passa pela reivindicação da integração plena da estrutura político-social regional dentro do complexo conjunto de processos decisórios que interessam tanto a ela como a quem representa interesses nacionais e internacionais [Rofman e Simone (1988, p. 10)].

Um jogo de palavras resume a posição: a inserção adequada dos grandes projetos no espaço regional supõe, como condição, a inserção dos interesses regionais no processo em que se decide sobre a realização do investimento. Isto significaria o estabelecimento de formas de negociação – institucionalizadas ou não – em que o empreendedor for-

neceria informações substanciais acerca do projeto e suas características para que as forças regionais pudessem identificar a melhor forma de preservar seus interesses frente à intervenção externa. No desenrolar desta negociação, e somente nele, poder-se-ia estabelecer um acordo (que não exclui pressões) acerca de “medidas corretivas de eventuais desajustes econômicos, sociais, políticos e ambientais” [Rofman e Simone (1988, p. 10)].

Mesmo aqueles que têm defendido o *planejamento participativo* (para usar uma expressão em voga) no âmbito dos GPI, estão conscientes dos obstáculos com que se defronta um modelo de decisão desta natureza, se pretendem garantir um real equilíbrio entre os diferentes interesses presentes na mesa de negociação. Em primeiro lugar, porque, como já comentamos, os parceiros em volta da mesa detêm e expressam uma massa de poder – econômico e político – absolutamente desproporcional. Em segundo lugar, porque, enquanto, de um lado, o empreendedor (ou o setor do poder central envolvido) apresenta uma total unidade de objetivos e interesses – realizar o empreendimento ao custo mínimo –, do outro lado, encontram-se forças regionais que são heterogêneas, se é que expressam a complexidade da sociedade regional.

Nestas condições, dois formatos são possíveis. No primeiro deles, a representação regional é monolítica, calcada sobre as forças políticas e economicamente hegemônicas regionalmente; nestes casos, certamente estar-se-ia longe de assegurar um posicionamento comprometido com os interesses da maioria da população. A segunda possibilidade é que se constitua uma representação compósita, que expressaria de maneira mais fidedigna a diferenciação dos interesses regionais, perdendo, conseqüentemente, capacidade de pressão frente ao interlocutor.

Neste jogo de dificuldades e ambigüidades, muitas vezes o processo de planejamento que se pretende *participativo* tem-se transformado em operação meramente formal, não raro utilizada pelo promotor do GPI para construir alianças com forças locais dominantes, em detrimento das populações atingidas. A título de ilustração, merece menção o fato de que os grandes proprietários fundiários na área de influência de Sobradinho foram enormemente beneficiados: no município de Santo Sé, por exemplo, a área dos imóveis entre 500 e 1.000 ha aumentou em 800% após o início da obra, sendo que os latifúndios por exploração (segundo classificação do Inera) passaram, entre 1972 e 1984, de 98 para 985 [Sigaud (1988, p. 105)].¹⁷ Será necessário perguntar-se a posição deste segmento social frente à Chesf?

¹⁷ Na área das barragens de Itá e Machadinho, no Alto Uruguai, a Eletrosul, ao mesmo tempo em que se recusava a negociar com a Comissão Regional dos Atingidos por

De qualquer maneira, o deslocamento da *questão da inserção regional* do debate estritamente técnico-metodológico para um terreno que considera as formas de exercício do poder constitui um inegável esforço para romper com a lógica autoritária que parece ser constitutiva dos GPL. No entanto, para que tal esforço não seja reduzido a mera distribuição de compensações aos grupos locais mais poderosos, ou a mera indenização pelos impactos negativos, é indispensável que a negociação se instale antes que a decisão esteja tomada. Isto quer dizer que a dimensão regional é parte do processo decisório, é parte do núcleo da decisão, e não uma externalidade que conduz ao estabelecimento de um cálculo do custo das medidas ditas *mitigadoras* ou *compensatórias*.

Para Brunstein, trata-se de reverter uma mecânica na qual

a avaliação dos efeitos sociais, econômicos e ambientais ocorre quase sempre sobre a base de um grande projeto que não se está disposto a modificar substancialmente (...) somente resta, a partir da avaliação (...), preparar-se para as mudanças que sobrevirão, geralmente percebidas como problemáticas, mediante ações de compensação [Brunstein (1987, p. 31)].¹⁸

Como se vê, os que buscam conceber padrões e modos de operação que contemplem efetivamente a inserção regional consideram fundamental que a negociação ocorra num *momento determinado*, quando ainda seja possível ou bem decidir pela não realização da obra, ou bem pela alteração de seu desenho, ou ainda pela sua articulação com outros projetos e iniciativas a serem executados prévia ou contemporaneamente. Isto implicaria, indubitavelmente, a subversão total do enfoque setorialista e a sua substituição por um *approach* sistêmico.

Neste contexto, por exemplo, o cálculo de custos deveria incluir o conjunto dos investimentos, mesmo aqueles não diretamente vinculados à criação das condições de instalação e operação do grande projeto. Analogamente, a estimativa de benefícios terá que considerar a totalidade das cadeias de efeitos deflagrados, em todos os níveis.

Barragens (Crab), buscava interlocução com os *autênticos e legítimos representantes* da região – prefeitos, dirigentes de cooperativas, etc. [Araújo e Vainer (1988)]. Quanto à articulação entre interesses de forças locais/regionais e o empreendedor na área de Sobradinho, cf. Sigaud, Costa e Daou (1987).

¹⁸ “Na medida em que o ‘social’ não interfere na tomada de decisões, ele só pode vir a se constituir em ‘problema’, para o qual deverá ser buscada uma solução qualquer e a qualquer preço, dentro do cronograma apertado das obras civis. É exatamente porque o ‘social’ ocupa essa posição subordinada que as soluções encontradas são sempre desfavoráveis à população” [Sigaud, (1988, p. 104)].

Entre esta proposta, que poderia ser vista como de articulação subordinada do GPI a um plano regional integrado, e as práticas correntes de estrita dominância da ótica setorial encontram-se algumas propostas intermediárias. Particularmente importantes são as que apontam no sentido de que o GPI venha a ser explorado não apenas à luz das necessidades setoriais que lhe dão origem, mas também segundo outras possibilidades que oferece. Estas estratégias de inserção, dos Grandes Projetos Multi-Propósitos ou de Uso Múltiplo, vêm ganhando um certo espaço, senão na prática, pelo menos no debate acerca do planejamento dos aproveitamentos hidrelétricos que exigem a formação de extensos reservatórios. Tratar-se-ia, no caso, de planejar a utilização do lago também para irrigação, lazer, pesca, regularização dos rios, etc.

As experiências até agora tentadas não têm sido muito animadoras. Até então, mesmo ali onde o GPI foi pensado como de uso múltiplo, a lógica setorial se impõe: o uso prioritário se instala e os *outros* sempre ficam inconclusos... por falta de recursos. Caso ilustrativo é o da barragem de Salto Grande, na fronteira argentino-uruguaia, cujo projeto previa, além da produção de eletricidade, objetivos referentes a transporte rodoviário e ferroviário, navegação, irrigação, usos domésticos e sanitários de águas, exploração florestal, turismo, etc. Em Salto Grande, apesar de tudo, não se fez muito mais que nos GPI mono-propósitos [Posse (1988)].

Experiências como esta servem para advertir que, apesar de seu pomposo nome, o Grande Projeto de Usos Múltiplos constitui, na verdade, um GPI setorial, surgido de uma iniciativa setorial, com recursos para o uso estratégico. Não são pequenos os riscos, pois, de que a introdução de outros objetivos e usos não passe de uma maquiagem que deixa intocada a essência do padrão de planejamento que pretendia superar, que não altera substancialmente a relação do GPI com sua área de recepção.¹⁹

¹⁹ Em seu Plano 2010, após manifestar sua preocupação com a necessidade de assegurar a *inserção regional* de suas usinas, a Eletrobrás mostra estar disposta a buscar articulações intersetoriais com este objetivo. O que chama a atenção é que o Plano faça questão de mencionar que tais articulações deverão prever o "rateio de custos entre os agentes setoriais envolvidos" [Eletrobrás (1987, p. 121)]. Só faltava o Setor Elétrico, a pretexto de colocar alguns peixes no reservatório ou admitir a navegação esportiva, pretender ratcar os custos do lago com as prefeituras, os organismos responsáveis pela pesca ou pelo turismo!

8.1.3 – Alguns Comentários sobre as Propostas de Inserção Regional

Quando passamos em revista, mesmo se rapidamente, as proposições de inserção regional, somos quase inevitavelmente tomados por um sentimento que nos conduz a escolher entre as duas alternativas seguintes:

1ª) a sensação de que as proposições são tão radicalmente contrárias às formas atuais de exercício do poder político e econômico que, infelizmente, são inviáveis – este seria o caso do planejamento regional integrado que domina o processo de decisão, com base numa representação democrática que expresse as forças sociais regionais;

2ª) a certeza de que, mesmo se de maneira não intencional, se estão produzindo discursos que permitirão, à medida que crescem as críticas e resistências aos GPI, que decisores e planejadores disponham de um arsenal de propostas através das quais, como se costuma dizer, será possível ceder alguma coisa para preservar o essencial.

O essencial é que a localização destes megaempreendimentos em espaços periféricos aos eixos do desenvolvimento nacional não responde, nem pretende responder, a uma preocupação com a desconcentração das atividades econômicas. Ela expressa, isto sim, a tendência à apropriação e mobilização produtiva de recursos naturais em benefício de circuitos de acumulação que, mesmo quando se capilarizam até os pontos mais distantes, têm sua lógica, dinâmica e comando determinados nos centros nacionais e internacionais.

Às vezes, como num ato falho, o próprio discurso oficial deixa escapar esta verdade, como no III PND, que explicita o sentido da reorientação espacial dos investimentos:

a descentralização industrial não é entendida neste Plano como transferência de atividades de áreas mais industrializadas para outras, mas como privilegiamento relativo dos atrativos locacionais de novas áreas... [Presidência da República/SEPLAN (1980, p. 58)].

Atrativos locacionais, leia-se recursos naturais. O território nacional, a partir da perspectiva do centro, se transforma todo ele em campo de exploração de recursos. A escolha da localização, por princípio, desconhece as realidades locais/regionais e está baseada nas informações colhidas pelos inventários de potencial de bacias hidrelétricas, levantamentos aero-fotogramétricos, inventários minerais, etc. Depois de escolhida a localização, e definidos os grandes projetos a serem le-

vados adiante, o discurso oficial vai embalar suas decisões na teoria dos pólos de desenvolvimento, nos discursos acerca da redução das desigualdades regionais.²⁰

A constituição de novas jurisdições territoriais *de facto*, os enclaves quase coloniais apontam na direção do desaparecimento progressivo das antigas regionalizações, da emergência de novas regiões, definidas e determinadas pelos GPI. Mantidas estas condições, não seria inócua a busca de uma inserção do GPI na região? Afinal de contas, o grande projeto não se insere numa região preexistente, ele cria e limita o seu próprio espaço regional.

É importante considerar que isto não ocorre isoladamente, em tal ou qual lugar, neste ou naquele projeto. É espaço nacional, em sua integralidade, que é investido por este novos recortes, dos quais emergem as novas regiões, sem outra face, sem outra história, sem outro perfil que não seja aquele que lhe é conferido pelo grande projeto. Eis porque não se podem gerar alternativas que não passem por uma reflexão sobre os padrões que regem, no centro e desde o centro, este movimento global de captura econômica, política, social e física do espaço total, e de cada espaço particular, em benefício de setores e grupos que integram e conformam o bloco hegemônico (centro).

O exame da evolução recente dos padrões de planejamento territorial do desenvolvimento não esgota a problemática aqui proposta, mas pode contribuir para evidenciar o quanto de ingenuidade – ou de esperteza – há entre aqueles que propõem mudar o sinal dos impactos regionais dos GPI através de uma negociação projeto por projeto, isto é, sem uma reformulação radical e abrangente das estratégias que orientam as decisões fundamentais do Estado brasileiro quanto ao uso e ordenamento do território.

8.2 – Os Novos Padrões de Gestão Territorial

Precisamos promover esta arrancada (Marcha para Oeste) a fim de suprimirmos os vazios demográficos do nosso território e fazermos com que as fronteiras econômicas coincidam com as fronteiras políticas. Eis o nosso imperialismo. Não ambicionamos um palmo de território que não seja nosso, mas temos um expansionismo, que é o de cres-

²⁰ “A escolha da localização da implantação da siderurgia é devida (...) à presença dos recursos necessários (matérias-primas minerais e possibilidades energéticas) (...) Entretanto, na Venezuela como em toda a América Latina, as teorias sobre a regionalização, isto é, a necessidade de uma luta contra os desequilíbrios regionais (...) fizeram escola, e a Corporação Venezuelana de Guayana as adotou em seu programa” [Ragueneau (1978, p. 111)].

cermos dentro de nossas próprias fronteiras (Getúlio Vargas, Discurso em Goiânia, 08/08/1940) [Neiva (1942, p. 58)].

(...) não haverá tarefa mais fascinante, no próximo quinquênio, que a de prosseguir nos novos rumos abertos pela Revolução de 64, para a redescoberta da hinterlândia brasileira (...) Caminhos físicos, na trama de uma infra-estrutura ampliada e vitalizada, já se abrem para o sertão nordestino, a hiléia amazônica e a vastidão do planalto central. Mecanismos de conquista econômica dessas regiões vêm sendo preparados há alguns anos, nos roteiros da Revolução [Presidência da República, II Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil (1975-1979) (1974, p. 4)].

Dois discursos, separados por mais de 30 anos de intervalo. À primeira vista, um mesmo tom, um mesmo sentido, a evocação das mesmas imagens: um Brasil grande por suas dimensões continentais, o espaço vazio como promessa do futuro. Dois regimes autoritários e centralizadores que projetam, no próprio território, a imagem de sua força e de seu caráter nacional.

Mas as diferenças são também relevantes. Em Vargas, numa época marcada pela problemática do *espaço vital*, o expansionismo é visto, antes de mais nada, como um movimento de populações, um movimento demográfico: há que povoar e ocupar o oeste. Nos anos 70, não é mais de ocupação que se fala (pelo menos, não principalmente), mas de *conquista econômica*: há que conquistar o espaço vazio para extrair-lhe as riquezas que guarda.

Dois momentos, duas concepções de território, duas perspectivas de gestão de controle do espaço. Uma história da evolução destas concepções no Estado brasileiro ainda está por ser escrita, e não caberia, nos marcos deste trabalho, nem mesmo ensaiá-la. Podemos, no entanto, e julgamos útil para a reflexão a que nos propusemos, alinhar algumas referências acerca das últimas etapas desta evolução, de maneira a buscar subsídios para entender a constituição do padrão atual de planejamento territorial no país, do qual os GPI constituem a ponta de lança e a expressão mais visível.

8.2.1 – Do Planejamento Regional à Integração Nacional

No início dos anos 70, já se encontrava em decadência o planejamento regional, cujo modelo estava cristalizado conceitual, política e institucionalmente na Sudene. Nascidos num período de grave conflagração política e social, em que a agudização da questão agrária ameaçava colocar em risco o equilíbrio de poder intra-Nordeste – com inevitáveis repercussões sobre o conjunto da sociedade nacional –, a Su-

dene e o planejamento regional surgem acompanhados de um diagnóstico ameaçador: as disparidades regionais colocavam em risco a reprodução da dominação e da unidade nacional [GTDN (1959); Furtado (1959)].²¹ Impunha-se, pois, conceber e implementar uma política que, a partir de uma identificação das potencialidades e pontos de estrangulamento da economia regional, fosse capaz de dinamizar o desenvolvimento nordestino. Desta forma, abrir-se-ia caminho para que o Nordeste, na esteira do Sudeste, deflagrasse seu processo de industrialização e crescimento auto-sustentado.

Outro era o quadro ao começar a década passada. Ao lado da *pax agrária*, imposta a ferro, fogo e modernização subsidiada do capitalismo agrícola, o crescimento acelerado da economia e a integração dos mercados nacionais já haviam engajado o Nordeste em extraordinárias transformações que, para utilizar a expressão de Oliveira (1981), *havia aberto a região*. Superavam-se os “limites de expansão da economia antes restritos ao potencial de acumulação de frações de capitais da própria região” [Guimarães (1986, p. 341)].

Neste processo, ia saindo de cena o projeto original da Sudene, de desenvolvimento da região, e se impunha à economia regional um atrelamento “à economia industrial concentrada no Sudeste, definindo para a indústria localizada no Nordeste uma função de fornecedora de bens intermediários” [Guimarães (1986, p. 341)]. Configurava-se a “captura do Estado no Nordeste pelo capitalismo monopolista” [Oliveira (1981, p. 116)], o que viria assegurar a constituição de um sistema produtivo integrado nacionalmente.

²¹ Vários autores já observaram como a emergência da *questão regional* e do planejamento regional veio como resposta das classes dominantes à ameaça representada, não pelas *disparidades regionais*, mas pelo conflito agrário. Medeiros, por exemplo, escreve: “(...) foi justamente neste período que se intensificaram as condições que aceleraram o processo de expulsão do campesinato e que o movimento camponês se consolidou em diferentes estruturas organizativas. Com o desenvolvimento das lutas sociais no campo, a questão começou a tomar seus contornos mais característicos, colocando em jogo o pacto político vigente. Nesse contexto, intensificaram-se os debates sobre a questão ao nível das classes dominantes, num esforço de responder não mais em termos retóricos, mas sim concretamente, à incipiente estruturação de novas propostas que poderiam romper com as relações de poder dominantes. A primeira resposta a esse fato foi a criação da Sudene. No final do governo Kubitschek, a questão agrária era transformada em Questão Nordeste. Buscava-se, assim, matizá-la regionalmente, criar condições de resolvê-la tecnicamente. O problema, que era de confronto de classes, aparecia como um desequilíbrio regional” [Medeiros (1982, p. 109)]. Camargo vai na mesma direção: “(...) deslocando o centro de atenções do Estatuto do Trabalhador Rural para a Sudene, acoberta-se, a nível governamental, a moderação reformista, contornando os conflitos de classe que, aqui e ali, afloram no campo. Diluindo-os em um todo maior, destaca-se a questão real, da disparidade das classes para o plano, também real, da disparidade regional, diante da qual o Estado será, mais comodamente, o natural mediador” [Camargo (1981, p. 161)].

Neste contexto, ficam claras as razões do esvaziamento de uma agência – a Sudene – e de uma forma de gestão territorial do desenvolvimento – o planejamento regional.²² O novo espaço econômico e político supõe, impõe novos modelos, capazes de abranger a totalidade do território à luz das novas exigências do crescimento. Abre-se uma era em que o planejamento territorial se colocará sob a égide da *integração nacional*.

O planejamento territorial nacionalmente integrado se caracteriza, em primeiro lugar, pelo novo olhar que lança sobre o espaço nacional:

ao invés de um olhar em que, como à época da criação da SUDENE, predominavam as diferenças regionais (os desequilíbrios, as desigualdades), um olhar de conjunto em que a nova totalidade (nacional) impõe-se às particularidades (regionais), e a partir do qual o território vai ser: 1^o) analiticamente decomposto, e 2^o) funcionalmente recomposto e mobilizado [Vainer (1988, p. 10)].

O Nordeste, assim como as demais periferias, “antes tratado como região-problema (...) passa a ser considerado como um sócio menor, mas capaz de contribuir para a concretização do objetivo do Brasil-potência” [Guimarães (1986, p. 346)]. Assim, a política de desenvolvimento regional global é substituída por programas específicos (pólos, regiões-programas) que insistem na articulação da região com a totalidade – e não mais na articulação intra-regional.

Já no Governo Costa e Silva, do final dos anos 60, insinua-se esta nova perspectiva, em que planejamento regional – a partir da região – cede lugar ao planejamento dos pólos, a partir do centro.

Para melhor aproveitamento das medidas de incentivo, torna-se necessário que o Governo crie as condições mínimas de infra-estrutura econômica e social da área a ser beneficiada. Como os recursos são escassos, torna-se imperioso, para a eficácia dos dispêndios, que estes sejam alocados concentradamente em espaços suscetíveis de desenvolvimento planejado, capazes de induzir o crescimento de áreas vizinhas. A definição prévia de pólos de desenvolvimento, num número máximo compatível com os recursos disponíveis para aparelhá-los, é uma tarefa que deve merecer especial atenção. Fixados estes pólos, o Governo Federal concentrará seus investimentos neles, e natural será esperar um maior afluxo de empresas privadas para a área [Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (1967, p. 137)].

²² Seria, no entanto, grave equívoco supor que a Sudene se esvazie porque fracassou. Como já observaram Oliveira (1981) e Guimarães (1986), isto ocorre justamente porque, em certa medida, ela cumpriu seu papel histórico (não explicitado e, muitas vezes, nem mesmo conscientizado por seus técnicos e dirigentes): preparar o terreno para integração subordinada, inclusive através do mecanismo dos incentivos fiscais.

Neste mesmo documento – Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) –, anunciava-se a pretensão de subordinar também o conjunto da política urbana à estratégia do desenvolvimento polarizado:

uma política nacional de desenvolvimento urbano que atente para esses dois aspectos fundamentais do problema – o potencial local de desenvolvimento, equacionado em nível micro-regional, e a estratégia de aproveitamento deste potencial, equacionado em nível macro-regional e nacional – deverá ser consubstanciada numa definição de regiões-programa e de pólos de desenvolvimento. A identificação dos pólos de desenvolvimento de cada região é importante para evitar dispersão de aplicações, em conformidade com a orientação do Programa Estratégico [Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (1967, p.143)].

A simples leitura destes textos deixa clara a desqualificação do regional como escala (ou recorte) merecedora de uma política específica: trata-se de identificar *potenciais microlocalizados* e criar as condições para explorá-los no âmbito de um programa estratégico de âmbito nacional.

Estava-se, porém, apenas iniciando um processo que se vai consolidar a seguir. Embora sobreviva, a Sudene, como outras superintendências regionais, será reduzida a mero organismo responsável pela adaptação e acompanhamento local de projetos nacionais. Exemplo modelar desta nova modalidade é o Programa de Integração Nacional (PIN), instituído pelo Decreto-Lei nº 1.106/70, que explicitava, entre seus objetivos, o de:

integrar a estratégia de ocupação econômica da Amazônia e a estratégia de desenvolvimento do Nordeste, rompendo um quadro de soluções limitadas para ambas as regiões [Presidência da República (1970, p. 28)].

O ataque à região e ao planejamento nesta escala tomou a forma, para usar um jargão militar, de um movimento em pinça: de um lado a região é reduzida a um conjunto de microlocalizações onde se estabelecem os pólos; de outro lado, ela é expandida até se confundir com todas as outras regiões e se dissolver no espaço nacional total.²³ Coeren-

²³ Esta dissolução é clara no PIN, onde se manifesta o sonho mirabolante de fazer do território mero tabuleiro em que se combinem, racionalmente (otimamente) fatores. Ao mesmo tempo, evidencia-se que a integração nacional integra a totalidade da nação ao núcleo cen-

temente, o I PND afirmava que “a estratégia de desenvolvimento regional consistirá, especialmente, na política de integração nacional em sentido amplo” [Presidência da República (1971, p. 25)]. Herança a ser destruída, obstáculo a ser eliminado, a isto havia sido reduzida a região:

a Política de Integração Nacional, em cujo âmbito se situam o PIN e o Proterra, repele a limitação regional, a curto e médio prazos, do processo econômico brasileiro [Presidência da República (1971, p. 27)].

Não têm sido raras, no mundo acadêmico, como entre planejadores e políticos, manifestações que interpretam o abandono do planejamento regional – e de suas instituições especializadas – como prova da ausência da dimensão territorial no seio das concepções e práticas de planejamento que se vieram impondo. Estamos convencidos, ao contrário, de que o territorial não apenas se fez presente ao longo de todo este período, como ganhou enorme importância; aparecia, no entanto, sob um novo formato, que não se compatibilizava com os recortes espaciais até então dominantes.

Ao repelir o regional, o poder central também atravessava e destruía as fronteiras no interior das quais se reproduziam, encastelados, núcleos de poder local/regional. E, desta forma, seguia o movimento do capital que, vindo do centro, jogava para o lixo da história dos mercados regionais fechados.

A relevância assumida pela dimensão territorial, embora sob novo formato, fica clara na miríade de programas e instituições que, despre-

tral sudestino: “A estratégia de integração nacional considera o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste dentro da política global, que vê em conjunto essas três regiões, no fluxo de fatores de produção entre si (para melhor combinação de mão-de-obra, terra e outros recursos naturais), ou no fluxo de produtos, atendendo a certos segmentos da indústria do Nordeste a áreas próximas das outras regiões (...) Tal política, igualmente, leva em conta as relações de tais macrorregiões com o Centro-Sul, do ponto de vista principalmente do fluxo de mercadorias, num sentido e no outro, e do fluxo de capitais e tecnologia, do Centro-Sul para outras áreas” [Presidência da República (1974, p. 60)]. E ainda: “(A integração nacional) se fará pelo estabelecimento de pólos regionais do Sul e no Nordeste, de sentido integrado agrícola-industrial, assim como no Planalto Central e na Amazônia, notadamente agrícola-mineral, complementando dessa forma o grande pólo do núcleo São Paulo-Rio-Bele Horizonte. Além da integração de sentido Norte-Sul, entre áreas menos desenvolvidas e mais desenvolvidas, realizar-se-á a integração Leste-Oeste, principalmente para permitir a associação dos fatores relativamente abundantes nas duas áreas: no Nordeste, mão-de-obra não qualificada, e na Amazônia-Planalto Central, terra e outros recursos naturais” [Presidência da República (1970, p. 25)].

zando as regiões tradicionais, vão ser criados. Entre outros, a partir de 1970, surgiram os seguintes:

- Programa de Integração Nacional;
- Programa de Redistribuição de Terra e de Estímulos à Agroindústria do Norte-Nordeste;
- Programa Especial para o Vale do São Francisco;
- Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste;
- Programa de Desenvolvimento Integrado do Litoral Sul de Santa Catarina;
- Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia;
- Programa de Áreas Irrigadas do Nordeste;
- Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal;
- Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília;
- Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste;
- Programa de Recuperação Sócio-Econômica do Nordeste do Paraná;
- Programa de Desenvolvimento do Cerrado;
- Programa Especial da Região da Grande Dourados;
- Programa Especial do Oeste do Paraná;
- Programa Especial de Controle de Erosão do Solo do Noroeste do Paraná;
- Programa Especial do Norte Fluminense;
- Programa Especial de Desenvolvimento e do Estado do Mato Grosso;
- Programa Especial de Desenvolvimento do Estado do Mato Grosso do Sul;
- Programa de Desenvolvimento Integrado da Bacia Araguaia-Tocantins;
- Programa de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil;
- Programa Especial da Lagoa Mirim;
- Programa de Desenvolvimento Regional Integrado do Nordeste de Minas Gerais.

Esta lista está longe de ser completa e poderia ser estendida por muitas páginas se incluísse todos os programas especiais. Deveria con-

templar também organismos como o Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (Getat) e o Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas (Gebam), que colocaram enormes espaços sob jurisdição direta das forças armadas, assim como as comissões executivas de bacias hidrográficas, a Zona Franca de Manaus, etc. O que temos aí é apenas uma amostra, suficiente para que se possa falar da constituição de uma nova geografia do Estado brasileiro.

O ataque ao espaço regional tradicional estava consumado. O planejamento regional tradicional e suas agências estavam completamente subsumidos ao planejamento territorial total. É pouco provável que estas agências venham a ser extintas:²⁴ afinal de contas, elas são portadoras de um determinado conteúdo simbólico e permitem acionar, sempre que politicamente adequado, o discurso do desenvolvimento regional e da redução das disparidades.²⁵

O espaço integrado nacional que surge, no entanto, contraditoriamente, é mais segmentado que seu antecessor. O ataque desfechado contra a região e a simultânea segmentação foram a etapa de transição para a nova era: a dos enclaves.

8.2.2 – O GPI como Padrão de Planejamento Territorial

A integração nacional significou, como vimos, dois movimentos simultâneos: de um lado, a pulverização do território em microlocalizações; de outro lado, a subordinação deste conjunto de pontos indiferenciados ao centro. Os programas especiais, como todas as formas transicionais, carregavam elementos do passado e do futuro. Do passado, porque ainda fundavam recortes regionalizados; do futuro, porque estes espaços, quase sempre micro ou mesorregionais, desconheciam os perfis sócio-econômicos que os especificavam e privilegiavam o potencial que lhes era atribuído segundo as prioridades do centro.

A estratégia da *conquista econômica* já se pusera em marcha, mas

²⁴ A Secretaria Especial da Região Sudeste (Serse), do Ministério do Interior, foi extinta, e a Sudesul esteve por um fio.

²⁵ As agências regionais podem cumprir também, e já o fazem, o papel de assegurar certos *feudos* da administração a frações dominantes locais, cuja reprodução depende de práticas clientelísticas. Mas estes grupos, e os segmentos do aparelho estatal que lhes são entregues, embora insistindo na tecla regionalista, apenas objetivam privatizar recursos públicos, já que não dispõem de qualquer vocação para liderar ou propor algum projeto ou programa regional substantivo [Vainer (1988)].

não podia romper, de uma hora para outra, abruptamente, com padrões de planejamento regional até então vigentes. Embora pouco consistentes, os planos se apresentavam como planos de desenvolvimento das regiões receptoras dos pólos. O núcleo do pólo, isto é, a implantação industrial, mineira ou energética, ainda aparecia como parte de um plano de desenvolvimento regional (e não este como parte daquela).

Mas não será assim por muito tempo. A nova realidade acabará por se mostrar transparente: não é a região que acolhe o pólo, é o pólo que define novas regionalizações.

Se os programas especiais haviam subsumido o planejamento macrorregional em nome da “adoção de prioridades nítidas e controle dos resultados fisicamente, por área” [Presidência da República (1974, p. 60)], agora é o GPI que vai subordinar-se ao programa especial. A exploração dos recursos (do potencial) se impõe, o grande investimento (o setorial) domina, e o regional, que já era apenas o microrregional ou a região-programa especial, desaparece.

Se na etapa anterior, os programas especiais produziram uma nova regionalização, os GPI irão consumá-la. Os grandes projetos, antes de mais nada, são os geradores das novas regiões. Aí temos a região de Tucuruí, a região de Carajás, a região de Sobradinho, etc.

O planejamento e gestão destes espaços passa, inevitavelmente, a ser competência e atribuição da empresa ou agência setorial responsável pela promoção do investimento. É a Vale do Rio Doce, para citar um exemplo, que faz o planejamento regional e urbano de *suas regiões*. Como pensar que seja possível que, em planos assim produzidos, não prime a lógica que obriga a assegurar a eficácia dos investimentos produtivos realizados pela CVRD? O GPI, porque gera espaços, gere espaços.

Frente a cada setor produtivo, a cada agência setorial, não se apresentam, agora, as regiões, mas um espaço (integrado) diferenciado de localização de investimentos e projetos, um conjunto de pontos que não se individualizam senão pelo potencial que oferecem para a *conquista econômica*.

Novamente, agora como antes, pode parecer que o territorial não mais está contemplado nas práticas de Estado. Alguns analistas chegam a diagnosticar a falta de visão ou competência do Estado para realizar sua vocação enquanto planejador territorial [Revel-Mouroz (1978)]. Para eles, a prova é que os programas especiais seguiram o mesmo destino das superintendências regionais que haviam ajudado a minar. Mas agora, como no período de transição, há simplesmente uma ilusão de ótica: o territorial está mais do que nunca vivo, como prática planejada dentro do GPI. E neste formato ele aparece mais do que nunca co-

mo organização do território *para* o empreendimento, ordenamento do espaço *para* a obra.

Assim, temos a região do GPI, temos o meio ambiente do GPI, elucidando o paradoxo apontado por Castro e Andrade, a que se faz referência nas primeiras páginas deste artigo. É necessário planejar o espaço de inserção, preservar o meio ambiente sempre e quando os objetivos do GPI estiverem em risco. Compreende-se, pois, que o Manual de Estudos de Efeitos Ambientais dos Sistemas Elétricos, da Eletrobrás, esteja preocupado com os efeitos da região e do meio ambiente sobre o complexo hidrelétrico e determine que se estude, entre outras coisas: a “influência dos aspectos populacionais nas diversas alternativas preliminares de divisão de queda” ou “os prováveis efeitos do meio ambiente nas futuras instalações de geração” [Eletrobrás (1986, pp. 14 e 15)].

Como, nestas condições, pensar ser possível que a ótica regional subordine o setorial, se a região não passa de uma *criatura* do investimento setorial? Como supor que se possa satisfazer a dinâmica da região, ou estabelecer melhor equilíbrio entre necessidades regionais e setoriais, se a região só se conforma enquanto *região necessária para* o GPI.

Parece-nos, a esta altura, ser possível concluir que a principal debilidade das propostas de inserção regional está em que sugerem ser viável equacionar adequadamente a questão a partir de um tratamento que se projeta na escala das relações entre cada GPI e sua região, quando, de fato, a lógica destas relações está inscrita numa outra escala, global, na qual o território foi apropriado, extensiva e intensivamente, pelo centro.

8.3 – Comentários Finais

As rápidas referências históricas reunidas permitem, a nosso ver, requalificar e redirecionar o debate acerca das relações entre grandes projetos e organização territorial. Buscamos romper com uma abordagem, muito corrente, que tende a criticar os GPI pela ausência de uma concepção e de uma prática de planejamento territorial. Buscamos mostrar, ao contrário, que os GPI não apenas não carecem desta concepção e prática, como são portadores e sustentáculos de um padrão específico, novo, de gestão do território.

Se estamos no caminho certo, as propostas de mitigação e compensação dos impactos regionais negativos, mesmo quando conduzem a esforços para construir metodologias seriamente comprometidas com a democratização dos processos de decisão e com a dinâmica político-econômica da região de inserção, não são capazes de alterar o padrão dominante. Na melhor das hipóteses, obrigarão os setores promotores dos grandes investimentos a consagrarem uma parte de seus orçamentos para amenizar os *custos regionais*, para desenvolver *políticas sociais* compensatórias. Ora, é sabido que, em países como o nosso, não existe pior destino para uma proposta ou uma boa intenção que o de ser lançada à vala comum das *políticas sociais*.

Ao invés de tentar acoplar artificialmente aos GPI uma política social, poder-se-ia explorar outra vereda: a da socialização da política – socialização não apenas dos processos que envolvem cada GPI *per se* mas das grandes estratégias políticas e econômicas, globais e setoriais, de que cada uma destas decisões é apenas um momento tático.

Se é na escala nacional que se desenham as estratégias, qualquer democratização que não contemple esta escala será incompleta, insuficiente. Indubitavelmente, não se pode negar a importância de fortalecer os poderes locais, de estabelecer canais de participação na escala local/regional. Mas é fundamental entender que a integração nacional, a integração econômica-política-social do território, se realizou e exige ser considerada por quem busca construir alternativas ao modelo que aí está: espacialmente concentrador e socialmente excludente.

A esta altura vale lembrar que a dimensão nacional não é – não é mais – atributo exclusivo das forças econômicas e políticas hegemônicas, nem do Estado. Ela atravessa a sociedade em todas as suas dimensões e manifestações: os movimentos sindicais se nacionalizam, os partidos políticos e os movimentos populares em geral também. Foi no início dos anos 80 que assistimos, e não por acaso, às primeiras greves nacionais (bancários, professores universitários, profissionais de saúde). Como hoje assistimos à generalização/nacionalização dos movimentos ambientalistas.

Sinal destes novos tempos talvez sejam aqueles camponeses atingidos pelas Barragens de Itá e Machadinho, no Alto Uruguai, que, além de organizarem sua Comissão Regional dos Atingidos por Barragens para discutir com a Eletrosul a *inserção regional* das hidrelétricas, reivindicam discutir com a Eletrobrás e o Ministério das Minas e Energia as opções estratégicas de uma política energética que prometa deslocar, naquela região, segundo estimativas, 300 mil pessoas. Eles perceberam que o padrão de planejamento vigente integra, de maneira estreita, as escalas local, regional e nacional, e que, em conseqüência, seria ingenuidade aceitar uma negociação confinada à escala local.

Diante de um poder e de uma lógica cuja dinâmica é multiescalar, isto é, que integra e aciona, simultaneamente, várias escalas, as propostas que se esgotam no fortalecimento do poder local, de negociação local, estão condenadas ao fracasso. A sociedade civil terá que aprender, ela também, a conformar organizações e políticas multiescalares, se é que pretende resistir e construir uma alternativa a uma estratégia de dominação territorial que destrói o meio ambiente e coloniza as periferias. Talvez assim a reapropriação e o controle do espaço social pela sociedade possam ser alcançados.

Bibliografia

- ARAÚJO, Frederico G. B. de e VAINER, Carlos B. Elementos para a história do movimento de resistência às barragens do Alto Uruguai. Uma reflexão a partir da visão dos atingidos. In: *Relatório de Pesquisa. Políticas Migratórias no Brasil. Elementos para uma história das intervenções governamentais na produção da mobilidade espacial da força de trabalho*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1988.
- BOUDEVILLE, J. R. *L'Espace et les pôles de croissance*. Paris, Presses Universitaires de France, 1968.
- BRUNSTEIN, Fernando. Las grandes inversiones públicas y el problema del desarrollo regional. In: ROFMAN, Alejandro (coord.). *Los grandes proyectos y el espacio regional. Presas hidroeléctricas y el sistema decisional*. Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, pp. 7-41, 1987 (Cuadernos del CEUR, 19).
- CAMARGO, Aspásia de Alcantara. A questão agrária: crise de poder e reformas de base, 1930-1964. In: HOLLANDA, Sergio Buarque de (org.) *História geral da civilização brasileira*. São Paulo, Difel, 1981, t. III, v. 3.
- CARDOSO, Fernando Henrique e FALETO, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI, 1969.
- CASTRO, Eduardo Viveiros de e ANDRADE, Lucia M. M. de. Hidrelétricas do Xingu: o Estado contra as sociedades indígenas. In: SANTOS, Leynad Ayer O. e ANDRADE, Lucia M. M. de (orgs.). *As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas*. São Paulo, Comissão Pró-Índio de São Paulo, pp. 8-23, 1988.

- ELETROBRÁS. *Manual de estudos de efeitos ambientais dos sistemas elétricos*. Rio de Janeiro, Ministério das Minas e Energia/Centrais Elétricas Brasileiras S.A., 1986.
- _____. *Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010. Plano 2010. Relatório Geral*. Rio de Janeiro, Ministério das Minas e Energia/Centrais Elétricas Brasileiras S.A., 1987.
- FURTADO, Celso. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura/Iseb, 1959.
- GARCÍA, Maria Pilar. *Presentación*. Caracas, 1987 (*Cuadernos Sociedad Venezolana de Planificación*, 162).
- GTDN/GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Rio de Janeiro, Deptº de Imprensa Nacional, 1959.
- GUIMARÃES, Leonardo. *Nordeste: da articulação comercial à integração econômica*. Campinas, 1986, mimeo (Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia/Unicamp).
- INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES DE L'AMÉRIQUE LATINE. *Foyers industriels nouveaux en Amérique Latine, Afrique Noire et Asia*. Table ronde sur "L'Impact national, régional, local des grands foyers énergétiques, minière et industriels nouveaux". Paris, Université de Paris III, 1978.
- LAURELLI, Elsa. Los grandes proyectos: estrategias de desarrollo y transformación del territorio. In: ROFMAN, Alejandro (coord.) *Los grandes proyectos y el espacio regional. Presas hidroeléctricas y el sistema decisional*. Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, pp. 131-155, 1987 (*Cuadernos del CEUR*, 19).
- LELOUP, Yves. *Energie électrique et industrialisation en Amérique Latine*. In: INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES DE L'AMÉRIQUE LATINE. *Foyers industriels nouveaux en Amérique Latine, Afrique Noire et Asia*. Paris, Université de Paris III, pp. 125-127, 1978.
- MACHADO, Denise Pinheiro. *Le Troisième Pôle Pétrochimique brésilien: étude sur l'implantation industrielle et ses impacts sur le milieu local d'insertion*. (Paris, Institut d'Urbanisme de Paris/Université de Paris – Val de Marne, 1986, mimeo (Thèse de Doctorat de IIIº cycle).
- MEDEIROS, Leonilda Servolo de. *A questão agrária no Brasil, 1955-1964*. São Paulo, 1982, mimeo (Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo).

- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Diretrizes de Governo. Programa estratégico de desenvolvimento*. Dept^o de Imprensa Nacional, 1967.
- NEIVA, Arthur Hehl. Getúlio Vargas e o problema da imigração e da colonização. In: *Revista de Imigração e Colonização*, ano III, (1): 24-70, abr. 1942.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião. SUDENE, Nordeste, planejamento e conflitos de classe*. 3^a ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.
- PERROUX, François. *L'Économie du XXe siècle*. Paris, Presses Universitaires de France, 1969.
- PIQUET, Rosélia. *A produção do espaço urbano em Carajás – a sua curta e atribulada história*. Rio de Janeiro, mimeo, s.d.
- POSSE, Ernesto Gonzales. *Un analisis sistémico de grandes proyectos*. V. Taller de Discusión: Grandes Proyectos desde una Perspectiva Regional. Instrumentos Metodológicos para su Evaluación. CEUR/CIESU, 1988, mimeo.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Metas e bases para a ação do Governo*. Dept^o de Imprensa Nacional, 1970.
- _____. *I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – 1972/1974*. Diário Oficial, 17/12/1971.
- _____. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – 1975/1979*. Dept^o de Imprensa Nacional, 1974.
- RAGUENEAU, Marion. Ciudad Guayana: d'une économie extractive à une tentative de développement industriel. In: INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES DE L'AMÉRIQUE LATINE, *Foyers industriels nouveaux en Amérique Latine, Afrique noire et Asia*. Paris, Université de Paris III, pp. 111-117, 1978.
- REVEL-MOUROZ, Jean. L'Impact des foyers nouveaux (emploi, migration, urbanisation, milieu rural). In: INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES DE L'AMÉRIQUE LATINE. *Foyers industriels Nouveaux en Amérique Latine, Afrique Noire et Asia*. Paris, Université de Paris III, pp. 193-196, 1978.
- ROFMAN, Alejandro. *Relación grandes proyectos – desarrollo regional. Una aproximación metodológica al enfoque global*. Jornada "Aspectos metodológicos de la Evaluación de Grandes Proyectos y el Desarrollo Regional". Buenos Aires, CEUR/CIESU, 1987, mimeo.
- ROFMAN, Alejandro e SIMONE, Cristina. *Estructura socio-económi-*

ca regional y grandes inversiones. Precisiones metodológicas del proceso de evaluación. CEUR/CESU, 1988, mimeo.

SIGAUD, Lygia. Implicações sociais da política do Setor Elétrico. In: SANTOS, Leynad Ayer O. e ANDRADE, Lucia M. M. de (orgs.) *As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas.* São Paulo, Comissão Pró-Índio, pp. 103-110, 1988.

_____. *Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho.* Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/Museu Nacional, mimeo. 1986.

SIGAUD, L., COSTA A. L. e DAOU, A. Expropriação do campesinato e concentração de terras em Sobradinho: uma contribuição à análise dos efeitos da política energética do Estado. In: *Ciências Sociais. Hoje*, São Paulo, Vertice/Anpocs, 1987.

TORRES, Alberto. *O problema nacional brasileiro. Introdução a um programa de organização social.* São Paulo, Ed. Nacional/INL, 1978 (1ª edição: 1914).

VAINER, Carlos B. *A questão regional e a transição brasileira.* Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1988, mimeo (Comunicação apresentada à Conferência promovida pelo Research Committee on Sociology or Urban and Regional Development/International Sociological Association).

_____. *Implantação de grandes barragens hidrelétricas, deslocamentos forçados e conflitos sociais. Notas sobre a experiência brasileira.* Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1989, mimeo (Comunicação apresentada ao Seminário Efectos Demográficos de Proyectos de Desarrollo, Cuba).

ZAPATA, Francisco. Enclaves y polos de desarrollo en América Latina: el caso de Las Truchàs (México). In: INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES DE L'AMÉRIQUE LATINE, *Foyers industriels nouveaux en Amérique Latine, Afrique Noire et Asia*, Paris, Université de Paris III, pp. 29-40, 1978.