

FÓRUM BRASIL : PÓLOS REGIONAIS E INTE-
GRAÇÃO DE MERCADOS: Síntese dos Painéis

IPEA/DIPES

**Fórum Brasil 1995: Pólos Regionais e Integração de
Mercados
Síntese dos Painéis**

**Coordenação: Lena Lavinás
IPEA/DIPES**

Fórum BRASIL: 1995. Polos regionais e a integração dos mercados

Dia 21/11/94

Paínel I: A competitividade ao alcance de todos: Logística, Serviços Produtivos e Recursos Humanos

O fórum Brasil:1985 - Polos Regionais e Integração de Mercados é aberto pela Dra Aspásia Camargo, presidente do IPEA. Em seguida, João Paulo de Almeida Magalhães (UFRJ) inicia sua exposição

De acordo com Magalhães, o objeto de discussão do seminário são os problemas decorrentes da sustentabilidade de uma economia subdesenvolvida.

A ocupação do espaço brasileiro é cercada de peculiaridades. Ao contrário dos Estados Unidos, onde a ocupação se deu através de uma política de fronteira móvel, no Brasil a ocupação ocorreu por meio de bolsões, que não tinham contato entre si. A industrialização levou à construção de uma malha rodoviária que permite a integração regional, contudo as regiões/países não se integraram linearmente, mas com significativas diferenças.

João Paulo de Almeida Magalhães defende a tese de que as regiões funcionam como países em um Brasil concebido como uma América Portuguesa. O expositor, então, identifica o Nordeste como um país subdesenvolvido na América Portuguesa, que se integrou nesse espaço de maneira inadequada, o que leva a tentativas de, através de políticas econômicas, aplicar técnicas usuais de superação do subdesenvolvimento em uma região peculiar. A sugestão do economista é a reserva de mercado a partir da seleção de alguns ramos industriais a serem instalados na região.

Além do Nordeste, João Paulo de Almeida Magalhães destaca o Rio de Janeiro, que segundo o expositor perdeu sua capacidade dinâmica, sendo reconhecida como uma região deprimida. Apesar do seu elevado PIB (o segundo do país), o Rio de Janeiro tem direito de reivindicar recursos/medidas que permitam reintroduzir o dinamismo econômico.

O Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste são reconhecidas como regiões dinâmicas, a partir dos critérios de classificação do economista, que definem as **regiões como deprimidas, subdesenvolvidas ou dinâmicas**.

Maurício Borges Lemos (CEDEPLAR-UFMG) defende a retomada dos pólos como instrumento de política regional. Segundo o expositor, existem três definições de pólo, a saber, como mercado locomotiva/indutor de regiões periféricas; enquanto forma de divisão interregional do trabalho e como lugar de uma logística de serviços produtivos que reproduz a base econômica da região (seu circuito reprodutivo).

É preciso construir e apoiar pólos, pois com isso se criam regiões. O pólo tem características permanentes e em permanente mudança, mas que servem, ainda assim e por isso mesmo, como unidade central para o planejamento. Se adotado o planejamento estratégico, o pólo permite pensar e solucionar os pontos de estrangulamento.

A introdução dos softwares redefine as relações interregionais visto que permite a desconcentração espacial do processo de trabalho pela conjugação das telecomunicações e da informática. Software não é um bem limitado, não é um serviço, ilustrando a tendência de industrialização de serviços e sua transformação em uma mercadoria.

A informática em um contexto globalizado altera a natureza do pólo e o conceito de região metropolitana. Essa revolução favoreceu a construção de pólos e fortaleceu as metrópoles. A produção de serviços e pólos contituem articulações cada vez mais importantes, reforçando a idéia de que o pólo é uma característica do capitalismo, sobrevivendo às mudanças que ele atravessa. O pólo é visto como um local de uma logística que reproduz a base econômica regional.

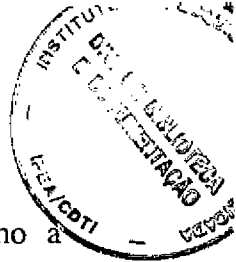
Em seguida, inicia-se a exposição de Philippe Lamy (consultor autônomo). Segundo o expositor, a infra-estrutura torna-se fundamental a competitividade como componente dos custos. A abertura do mercado interno à competição com produtos importados (o chamado choque de mercado) termina com a estrutura cartelizada na qual a indústria brasileira se encontrava. A análise infra-estrutural concentrar-se-á nos transportes, mais especificamente nos corredores e nos portos. O problema maior colocado por Lamy na questão dos transportes é a ausência de uma visão estratégica e sistêmica. Quanto aos corredores, observa-se uma ênfase naqueles que favorecem as

exportações, esquecendo-se dos corredores longitudinais que interligam as regiões e ampliam a acessibilidade interna. Quanto aos portos, estes, a despeito de terem sido o primeiro setor da área de transporte a ser privatizado, pelas peculiaridades próprias do segmento, deveriam ser os últimos a atravessar o processo. Deve-se ressaltar que a desregulamentação não alterou a estrutura portuária.

O expositor salienta a atuação da Vale do Rio Doce, que construiu diversos portos com o intuito de remeter ao exterior o produto de suas operações. Dentre os portos construídos, encontra-se o de Tubarão. A elevação do custo de extração do minério em Minas em relação àquele obtido no Norte indica a necessidade de ocupar a capacidade ociosa através da sua utilização para a exportação de outros *tradables*. A perspectiva de construção de corredor Leste/Oeste, que permite escoar o produto da indústria de grãos original da região Centro-Oeste, elevadas taxas de expansão, surge como uma solução tanto para o porto de Tubarão quanto para os exportadores.

Ao final de sua exposição Philippe Lamy destaca a importância da construção de um grande porto no Nordeste, embora a região apresente limitações naturais dado que a presença de arrecifes ao longo do litoral dificulta o acesso de navegações. O expositor lembra que a malha rodoviária irriga somente a zona litorânea nessa região. A integração do país depende da construção de corredores longitudinais que garantam o suprimento do mercado interno. Quanto ao corredor Norte-Sul, de acordo com o expositor, é tarde demais para o antigo Estado brasileiro construí-lo e demasiadamente cedo para o novo Estado que emerge, em que prima a ausência de recursos.

João Carlos Ferraz (IEI- UFRJ) inicia sua exposição questionando se para crescer é preciso do Estado e de que Estado. De acordo com Ferraz, para melhorar a competitividade, o Estado não terá necessariamente que elevar os gastos com logística, infra-estrutura, recursos humanos. Quando as empresas enfrentam ausência de investimento em infra-estrutura, elas realizam investimentos de acordo com as suas necessidades obedecendo a um padrão de qualidade, segundo a quantidade a ser produzida e a localização. Entretanto, os investimentos em infra-estrutura das empresas afetam diferenciadamente a população, irradiando de modo específico o esforço realizado, daí a necessidade de políticas públicas específicas. Além disso, o



grau de importância da infra-estrutura é completamente diferente, assim como a prioridade dos investimentos.

O expositor enfatiza que, a despeito da fragilidade financeira do Estado, as empresas investem no ISO 9000. Vale notar que a ISO 9000 é uma norma de procedimento e não uma norma técnica. Na Europa, houve inicialmente um processo de melhoria do nível técnico, para em seguida ocorrer a mudança na regulação sobre procedimento. No Brasil, ao contrário, espera-se que a introdução de regras de procedimento irradie sob a forma de novas normas técnicas.

A obtenção do ISO 9000 é importante para o mercado externo e como um fator de esforço de vendas. A sua obtenção concentra-se nos chamados setores de primeira linha do parque industrial brasileiro. O processo de racionalização de custos, um pouco derivado do processo de estabilização (independente do processo de abertura), reafirma a importância daqueles setores que já se encontravam em uma situação privilegiada. Ou seja, está e estará bem quem sempre esteve bem, a saber, o setor de duráveis, o exportador, e o de bens intermediários, além das empresas transnacionais; e são esses que buscam e obtêm a ISO 9000. O elevado número de empresas que pleiteiam a ISO 9000 representa uma mudança de mentalidade das empresas que antes produziam a qualquer custo e que agora buscam investir em qualidade para serem competitivas. O investimento em qualidade e incrementos de produtividade não representa necessariamente melhoria no nível salarial. O novo paradigma, por exemplo, reduziu o pessoal empregado, diminuindo a massa salarial.

O novo padrão empresarial leva a um significativo aumento do desemprego. O chamado operário ABC opera em um espaço geograficamente muito limitado. O fordismo no âmbito fabril, com o empregado sendo visto predominantemente como um custo, especialmente no que respeita aos empregados menos qualificados, acarretou a demissão de 20% da força de trabalho ao longo do processo de racionalização da produção entre 89 e 92.

O expositor alerta: se o Brasil crescer o que ocorrerá? Se nós crescemos com exclusão, porque não poderíamos renovar esse padrão de crescimento? O mapeamento do papel do Estado é fundamental visto que o expositor receia que a inércia leve a

seguir o processo de crescimento com exclusão. O economista questiona a possibilidade de ocorrer crescimento sem exclusão. O crescimento brasileiro nas últimas décadas caracterizou-se exatamente pela exclusão de grande parte da população, que se manteve à margem do processo de desenvolvimento e não usufruiu satisfatoriamente dos seus resultados. A nova conjuntura internacional não admite que se conserve o mesmo modelo de crescimento, contudo nada impede que, no novo paradigma, se exclua parte da população. O Estado pode direcionar o processo de maneira a garantir que o processo não ocorra com exclusão. O crescimento sem exclusão depende da atuação do Estado através dos instrumentos disponíveis como "policy maker". As indicações do Estado no sentido de garantir as condições necessárias a um crescimento sem exclusão aumenta o estágio de confiança do empresário e planejamento do investimento (tanto em termos do horizonte temporal quanto do ramo de investimento adequado)

Principais pontos do debate

. Enfatiza na importância das telecomunicações como um instrumento básico de infraestrutura, visto que as transações se dão crescentemente através de rede eletrônica. A retomada da questão regional na concepção de política industrial deve considerar esse novo cenário. Considerando-se a flexibilidade das pequenas empresas e a força financeira das grandes, a competitividade se sustenta na introdução e difusão de novas tecnologias. (Victor Proschnik - UFRJ)

. Afirmar que o neo-liberalismo reconfigura a questão regional. Os regionalistas se veem diante da concepção neoricardiana que defende a aplicação de vantagens comparativas, cuja visão da questão regionalista fica limitada à uma visão cartesiana da definição das áreas geográficas. Coloca a crise fiscal de São Paulo como uma possível mudança no plano da logística nacional. O investimento em infra-estrutura constitui uma nova base logística, aumenta a flexibilidade e afeta a divisão do trabalho (Philip Gunn - USP)

- . A concepção regional é necessária e cada vez mais importante, apesar de ter-se modificado pela própria mudança na configuração daquilo que é regional. (Maurício Borges Lemos - CEDEPLAR - UFMG)
- . Existe uma evidente convergência de opiniões sobre a necessidade de criação/multiplicação de pólos regionais. (Aspásia Camargo - Presidente do IPEA)
- . Diante do atual quadro de escassez de recursos e de necessidade de atingir um número cada vez maior de pessoas, a defesa de investimentos em treinadores, com a exigência de contrapartida, de retorno faz-se indispensável. Isso permitirá um aumento da produtividade. Contudo, a competitividade terá uma relação positiva com o nível de salários, se, e somente se, houver incorporação aos salários dos incrementos de produtividade. Sempre haverá tensão entre produtividade e salários. A probabilidade de resolver esse problema está condicionado à questão política. (João Carlos Ferraz - IEI- UFRJ)
- . Sem educação básica, caíremos em uma situação de crescimento com exclusão, com concentração de renda. Propõe-se a criação de um pós-secundário, uma semigraduação para formar pessoas. (Aspásia Camargo - Presidente do IPEA)

Dia 22/11/94

Painel II - As Zonas Críticas: Por Onde Passam Novas Alternativas para o Desenvolvimento

O debate e apresentações contemplaram 3 recortes espaciais: o Rio de Janeiro, o Nordeste semi-árido e a Amazônia

I) Rio de Janeiro

A sessão foi aberta por Aspásia Camargo (IPEA) que destaca as particularidades do Rio de Janeiro enquanto estado que sediou a capital federal, especializando-se em atividades administrativas e de serviços sofisticados, e que atualmente vem passando por grave crise de identidade, cujo marco inicial pode ser delimitado pela transferência da capital e pela fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, que uniu duas realidades distintas. A existência de áreas críticas em termos sócio-econômicos - o norte do estado e a baixada fluminense - que apresentam níveis de pobreza comparáveis aos das regiões mais pobres do Nordeste, impõe desafios ao desenvolvimento do estado.

Dada as peculiaridades do estado, Aspásia identifica duas questões importantes para o debate sobre a retomada do desenvolvimento fluminense. A primeira delas diz

respeito ao peso da máquina administrativa do governo federal na economia carioca: Que cenário se vislumbra para o Rio com o encolhimento do aparelho administrativo e a privatização das estatais, processos ora em curso? A segunda questão refere-se ao caráter oposicionista do Rio, que o levou a debater as grandes questões nacionais, desconhecendo sua própria realidade e desconsiderando iniciativas "empresariais" de combate aos problemas sociais e econômicos do estado: Quais são as perspectivas de reversão deste quadro com os novos governos federal e estadual?

A expositora termina destacando, dentro das potencialidades do estado, a vocação de pólo financeiro do Rio de Janeiro, defendendo, para o fortalecimento desta atividade, a transferência do Banco Central para a cidade.

O segundo expositor, Carlos Lessa (IEI-UFRJ), traça um quadro retrospectivo da vida econômica e política do Rio de Janeiro, identificando a contínua perda de hegemonia da cidade no contexto nacional a partir do final do século 19. Os marcos principais deste processo são: o desenvolvimento da cafeicultura paulista na virada do século, a primazia industrial do estado de São Paulo a partir da década de 20 e a transferência da capital federal nos anos 60.

Lessa destaca que, em meio ao processo de perda de importância econômica e política, a cidade experimentou impulsos significativos, tais como a reforma urbana do começo do século, e a industrialização a partir dos anos trinta. Mesmo após a transferência da capital, a cidade, na condição de estado, passou por profundas reformas urbanísticas, mantendo um padrão de qualidade de seus serviços básicos bem acima da média nacional, e experimentando certo esplendor na área cultural.

Nos anos 70, a cidade insere-se na política regional formulada pelo regime militar, com base nos pólos de desenvolvimento, levando ao processo de fusão com o antigo estado do Rio de Janeiro. Neste contexto, foi reservado ao Rio a função de deter as bases científicas e produtivas da 3a. revolução industrial: complexo nuclear (Angra dos Reis), informática (Cobra), biotecnologia e pesquisa científica (COPPE, CENPES). As iniciativas, contudo, não foram capazes de dar ao estado uma posição clara na economia nacional, gerando nos anos 80 uma crise de identidade, reforçada pela

tentativa de se reproduzir as etapas da 2a. Revolução Industrial (pólo petroquímico, industrialização da baixada fluminense nos moldes do ABC paulista).

O expositor contesta as posturas extremamente pessimistas com relação ao quadro atual do Rio, chamando a atenção para os focos de dinamismo da cidade, como é o caso da zona oeste (Barra da Tijuca e Jacarepaguá), onde os investimentos imobiliários alcançam, atualmente, a cifra de 650 milhões de dólares. Combate também a visão extremada com relação à violência, argumentando que o índice de homicídios é inferior ao de Washington e que a maior parcela das mortes externas é causada pelo trânsito.

Lessa finaliza sua exposição relacionando alguns problemas que o Rio enfrenta com relação à administração federal. O primeiro deles diz respeito ao peso do patrimônio federal na cidade, geralmente mal conservado e gerido, muitas vezes impedindo a expansão urbana, como é o caso dos terrenos das Forças Armadas. O segundo naipe de problemas tem a ver com a gestão federal de uma série de atividades e serviços ligados à função logística (rede de transportes, aeroporto, porto, energia elétrica) cuja má administração estrangula as possibilidades de crescimento econômico.

Cláudio Frischtak (consultor autônomo), o terceiro expositor, iniciou sua apresentação com uma reflexão sobre a retomada do debate sobre políticas regionais, salientando que tal preocupação decorre da dissonância entre o agravamento dos problemas econômicos e sociais nos anos 80 e a capacidade financeira do governo federal de resolvê-los. Frischtak acredita que a saída para tal impasse passa pela descentralização das políticas públicas.

Em relação ao Rio de Janeiro, Frischtak elenca uma série de fatores que ajudam a entender a estagnação econômica do estado, a saber: a) representação política historicamente ausente no cenário federal; b) baixo nível de credibilidade dos governos estaduais dos últimos 20 anos; c) má gestão dos ativos federais e estaduais; e d) ausência de um projeto estadual e, conseqüentemente, de programas de ação, de projetos, e de um mapa de recuperação do estado. Para ele, o ciclo de recuperação econômica que se avizinha está relacionado à abertura econômica, contexto no qual o Rio detém vantagens comparativas como grande entreposto, dada a sua posição geográfica e

infra-estrutura logística. Neste cenário, o Rio deverá assumir as funções de pólo de desenvolvimento de indústrias limpas, ponto de convergência de informações tecnológicas e científicas, pólo internacional de turismo, e fulcro de articulação de sua **hinterland** com a economia internacional.

II - Nordeste Semi-Árido

O primeiro expositor, Rogério Lagoeiro (IPEA), explanou sobre o Projeto CERES, que resultou da fusão de 2 estudos realizados na SEPLAN e no IPEA, afirmando ser o cerrado setentrional, que abrange os estados de Tocantins, Maranhão, Piauí e Bahia, o grande vetor de integração das regiões Norte e Nordeste. Segundo ele, o projeto atende as condições da atual conformação econômica, que tornam superada a ótica desenvolvimentista, recolocando a questão do desenvolvimento muito mais na lógica da engenharia do que da economia.

Conforme exposto, o projeto de desenvolvimento dos cerrados pauta-se em dois eixos: a) vertical, voltado para a agricultura de exportação, com ênfase na produtividade e na melhoria da infra-estrutura; b) horizontal, calcado em atividades voltadas para o mercado interno, priorizando-se o emprego.

Ricardo Lima (Min. do Planejamento), o segundo expositor, descreve o Projeto ÁRIDAS caracterizando-o como uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste, que envolve não somente o setor público, mas também a iniciativa privada. Tendo como foco as áreas rurais do semi-árido nordestino, o ÁRIDAS, segundo o expositor, apresenta alguns avanços em relação aos projetos já implementados na região, dentre os quais destacam-se: a) a ênfase na participação comunitária e na descentralização; b) a perspectiva de inserção da economia regional à dinâmica internacional; c) a preocupação voltada para longo prazo (sustentabilidade); d) a integração num só projeto de estratégias econômicas e sociais; e) relega ao Governo um novo papel - o de indutor do desenvolvimento.

O terceiro expositor, Manoel Dantas (FRUNORTE), elenca as vantagens comparativas do semi-árido nordestino, que, segundo afirma, é o mais úmido do mundo, apresentando problemas de regularidade temporal e espacial de chuvas, e não propriamente de escassez de água. Através de altos investimentos em tecnologia, a seca transforma-se em um trunfo para a região, que dispõe de grande quantidade de luminosidade (3.000 horas de sol) e de terras irrigáveis(4 milhões de ha) aptas ao cultivo de frutas e hortaliças. As ações sugeridas pelo expositor apontam para a substituição da estratégia de desenvolvimento calcada em obras hidráulicas, direcionando-se os investimentos às atividades para as quais a região tem vocação e aos setores de educação, saúde e tecnologia.

III - Amazônia

O primeiro expositor, Lúcio Flávio (UFPA), expõe os problemas gerados pelo modelo de desenvolvimento da região implementado nas últimas décadas, destacando o desperdício de recursos causado pelo mau gerenciamento e administração de alguns grandes projetos (como é o caso de Tucuruí) e as trocas desiguais geradas por acordos com investidores estrangeiros, cujo exemplo pode ser dado pelo prejuízo de 540 milhões de dólares acumulados pela ALUBRÁS em função dos investimentos japoneses, realizados com base na paridade cambial do yen.

As perspectivas econômicas da região , apontadas pelo expositor, estão relacionadas à enormes reservas minerais da Amazônia Oriental, sobretudo de caulim e cobre, muito embora não se tenha o domínio delas. Destaca, ainda, que este segmento espacial, apesar de apresentar enormes riquezas econômicas, constitui uma área com grandes desigualdades sociais. Lúcio Flávio finaliza sua exposição afirmando que o modelo de desenvolvimento adotado para a região nas últimas décadas só aprofundou os desequilíbrios intra-regionais, e que nos dias de hoje o desenvolvimento da Amazônia pressupõe o fortalecimento da consciência crítica na região, através da melhoria das condições de conhecimento e informação da realidade sócio-econômica local, recuperando-se, assim, a identidade espacial.

Márcio Souza (Biblioteca Nacional) resgata a história do desenvolvimento da região, lembrando que até o início do século 19 a Amazônia era uma província colonial (Grão Pará e Amazônia) independente do restante do Brasil. Neste período, gestou-se na Amazônia uma classe empresarial local, eliminada pelo projeto integracionista do governo imperial, que uniu as duas grandes províncias, submetendo a economia da região aos interesses do império. Surge, a partir daí, a idéia de que a Amazônia é um vazio demográfico, fragilizando o seu poder político no cenário nacional.

O ciclo da borracha, na virada do século, vincula a região ao mercado internacional, sem, no entanto, criar condições para um desenvolvimento autônomo, posto que os recursos eram drenados pelo governo central. Márcio destaca a perda da identidade regional, agravada pelas políticas de desenvolvimento implementadas na região nas últimas décadas. Um dos aspectos que ele chama a atenção é para o fato de que as forças políticas regionais, a partir dos anos 70, vão sendo, cada vez mais, compostas pelos grandes grupos econômicos ligados aos projetos empresariais e à Zona Franca de Manaus, à exceção das Associações Comerciais, que congregam comerciantes locais.

O terceiro expositor, Fernando Resende (FGV), traça alguns paralelos entre o Rio de Janeiro e a Amazônia, quais sejam: a) a forte presença do governo federal em posições estratégicas, diminuindo o poder de controle local sobre certas funções e serviços; b) a falta de união entre os cidadãos e a fraqueza política da bancada parlamentar em impor os interesses locais no cenário federal. Resende destaca que os estímulos que no passado a região possuía, oriundos de seus vínculos com o mercado internacional, sejam, talvez, os mesmos que hoje possam sustentar o desenvolvimento regional, ressaltando, porém, que o modelo institucional de planejamento e seus instrumentos, tais como os incentivos fiscais, devam ser reavaliados, pois não se adaptam à realidade da região e do país. Finaliza o expositor com a afirmação de que o Estado brasileiro possui condições financeiras para implementar uma política de desenvolvimento da Amazônia, argumentando que se os recursos disponíveis - na casa de 1 bilhão de dólares - forem bem aplicados, sob uma nova estratégia, permitirão atender as necessidades básicas da região.

Principais pontos do debate:

. A comparação feita por Resende entre a Amazônia e o Rio de Janeiro é pertinente (Bertha Becker, UFRJ)

. Deve-se considerar, em um novo contexto de planejamento, a emergência de parcerias na Amazônia e a organização de redes de alianças por parte dos grupos sociais, integrando 2 vetores: o tecno-industrial (elites regionais, grandes empresas, forças armadas) e o tecno-ecológico (Grupo dos 7, Banco Mundial, ONGs) (Bertha Becker, UFRJ)

. O planejamento da Amazônia deve incorporar a pluralidade (reconhecimento da diversidade espacial e espaço-temporal), o zoneamento (inclusive descontínuo) e a logística (Bertha Becker, UFRJ)

. Os projetos CERES e ARIDAS são dois exemplos que pecam pela falta de conhecimento competente das regiões, pois se ambos forem realizados causarão grande prejuízo ambiental (Ênio Candotti, SBPC)

. O conflito entre centralização e descentralização é o principal gargalo do setor de Ciência e Tecnologia, posto que os programas de desenvolvimento tecnológico e de formação de recursos humanos são federais, tendo os estados pouco interesse em desenvolver esta atividade. Defende-se a criação e fortalecimento dos Fundos de Amparo à Pesquisa pelos governos estaduais (Ênio Candotti, SBPC)

. Exposições refletiram a importância da mobilização política dos agentes regionais. Neste sentido o Nordeste parece estar mais avançado. Rio e Amazônia vivenciam uma crise de identidade que desmobiliza a sociedade local em torno de um projeto comum. (Aspásia Camargo, IPEA)

Na época áurea do planejamento, os debates sobre as diferentes visões do desenvolvimento se realizavam sob forte apoio da sociedade. Deve-se resgatar, portanto, o interesse público pelas questões que envolvem o planejamento (Francisco de Oliveira, CEBRAP)

Os projetos ARIDAS e CERES não trarão impactos ambientais pois se pretende uniformizar as metodologias utilizadas (Ricardo Lima, FRUNORTE)

É possível fazer planejamento regional com o Estado enfraquecido em termos financeiros e fiscais? Nenhuma sociedade conseguiu resolver os problemas sociais e de infra-estrutura sem o Estado fortalecido e sem gastos de volume considerável (Carlos Lessa, UFRJ)

Dia 22/11/94

Painel III - Planos Estratégicos para o Mercado Comum

A sessão foi iniciada com a exposição de Cláudio Frischtak (consultor) que procurou clarificar a natureza dos planos estratégicos, examinando três aspectos, apresentados como questões: a) Por que existe hoje uma grande demanda por planos estratégicos? b) De quem parte a iniciativa de elaboração desses planos? c) O que especificamente focalizam?

Com relação à existência de uma demanda por planos estratégicos, Frischtak enumera alguns fatores explicativos, quais sejam: a) a demanda da sociedade para se pensar o longo prazo (reação às medidas de curto prazo); b) as experiências bem sucedidas de planejamento estratégico em países como a Malásia e a China; c) o ambiente de incertezas, sobretudo o internacional, que impõe ações coordenadas; d) o questionamento do planejamento clássico em função de seus resultados concretos; e) a tentativa de se pensar holisticamente, combatendo o segmentarismo.

O expositor responde a segunda indagação afirmando que a iniciativa de elaboração de planos estratégicos parte, comumente, do Estado, mas sua discussão se amplia a outros segmentos da sociedade. Há casos em que a iniciativa partiu inicialmente do empresariado, sendo depois discutida com o governo, universidades e sindicatos. Quanto ao foco central dos planos, Frischtak destaca a noção de parceria entre governo e setores da sociedade, voltada para a competitividade e para a criação de empregos. Os projetos se voltam, de uma maneira geral, para a logística, ou seja, para o setor de infra-estrutura física e social, consolidando-se parcerias sobretudo no que diz respeito à sua gestão. Frischtak finaliza dizendo que a institucionalidade desses planos pressupõe o fortalecimento da cidadania, com a criação de canais de expressão da sociedade, sem, contudo, deixar de lado as formas mais tradicionais de representação tais como as Assembléias Legislativas.

O segundo expositor, Paulo Haddad (UFMG), realiza uma reflexão sobre os problemas a serem enfrentados pelas novas administrações estaduais. O primeiro ponto tocado refere-se ao planejamento estadual. Haddad lembra que com a centralização da política econômica pelo governo federal, a partir dos anos 60, os governos estaduais foram perdendo autonomia para realizarem atividades do planejamento clássico, adotando o planejamento para negociação - projetos específicos cujo financiamento dependia de negociações políticas junto ao governo federal. O principal problema deste tipo de planejamento é a priorização que deram a questões estaduais de interesse nacional (ex.: pólo cafeeiro, siderurgia), deixando de lado as questões estaduais de interesse exclusivamente estadual.

A crise fiscal e a reconstrução da autonomia decisória dos Estados e Municípios foram enfraquecendo a prática do planejamento de negociação, levando a que os Estados empreendessem mais três ações além daquela do planejamento de negociação, a saber: a) ativação social - mobilização dos recursos latentes da sociedade para a solução de problemas ; b) reprogramação endógena - reforma administrativa e ajustes fiscal e financeiro; c) compensação - ações que visam compensar o impacto diferenciado de políticas macro e setoriais.

O expositor finaliza apresentando o conceito de desenvolvimento endógeno, que pressupõe a mobilização das forças regionais em torno da discussão sobre os problemas locais, a partir da qual são traçadas as estratégias para o desenvolvimento. Cita o exemplo do Ceará em 1986 e de Minas, afirmando que este movimento tende a se consolidar em função das dificuldades financeiras da União.

Luís Geraldo do Nascimento (MASPLA), o último expositor, apresenta algumas reflexões sobre o papel do comércio exterior no desenvolvimento do país, iniciando com a avaliação de que, em termos de geração de emprego e distribuição de renda , a contribuição do setor tem sido essencial. Destaca também a dimensão do comércio exterior brasileiro, que até outubro de 94 registrava um saldo de 63 bilhões de dólares, colocando o país na 8a. posição no ranking mundial.

O expositor ressalta, porém, alguns aspectos negativos que tendem, a médio prazo, a afetar o comércio exterior do país, a saber: a) as exportações brasileiras são

produzidas por 18 setores da economia, dos quais 17 estão com sua capacidade de crescimento esgotada; b) com a abertura comercial de 90 a velocidade de crescimento das importações tornou-se maior que a das exportações, o que futuramente levará a um déficit comercial. Com relação a este último aspecto, destaca que, na dinâmica atual do comércio mundial, mais importante do que o saldo da balança comercial é o volume negociado, que reflete a participação do país no mercado internacional. O que pesa é o fluxo de negócios.

Nascimento finaliza concordando com o conceito de pólos de desenvolvimento de Maurício B. Lemos, pois a seu ver a saída do estrangulamento do comércio exterior brasileiro passa pelo aproveitamento das potencialidades de cada comunidade, visando a exportação.

Principais Pontos do Debate:

. O retorno financeiro do empreendimento é o que rege as orientações do BNDES. Apesar disto, o ambiente de planejamento é importante para o banco, e o momento atual, dado o horizonte de estabilidade, traz perspectivas de um planejamento mais regionalizado (Sérgio Bessermann)

. As atividades do BNDES ainda são de caráter passivo, não contemplando uma ação sistêmica nos moldes do planejamento estratégico (Sérgio Bessermann, BNDES)

. O Programa Nordeste Competitivo apóia as condições excelentes da fruticultura na região, porém, a infra-estrutura existente pode comprometer os empreendimentos (portos mal aparelhados, ausência de pesquisa tecnológica da Embrapa, etc.) (Sérgio Bessermann, BNDES)

. O Nordeste Competitivo também apóia o turismo, mas este setor só tem despertado interesse por parte de grandes grupos econômicos (Sérgio Bessermann, BNDES)

. As questões que tendem a orientar as linhas do BNDES são, no presente, a reestruturação, o comércio exterior, o emprego e a descentralização. No caso do comércio exterior, políticas compensatórias para áreas afetadas negativamente (ex.: Vale dos Sinos) deverão integrar linhas de investimento, tanto no âmbito do consumo interno quanto para a exportação (Sérgio Bessermann, BNDES)

. O cenário pós-eleições permite substituir a cultura inflacionária por uma cultura desenvolvimentista (período de criação da utopia), dado o ambiente de governança pura, ou seja, no qual todos os grupos sociais participam do fórum de discussão ainda que os canais de informação não estejam perfeitamente desenvolvidos. Este ambiente (*momento mágico*) é atualmente configurado pelo Plano Real, e deve ser aproveitado para consolidar pactos entre Estado e sociedade (Fábio Sá Earp, UFF)

. O Rio hoje tem 2 elementos que podem criar o seu *momento mágico* e, a partir daí, fomentar a retomada do seu desenvolvimento: a) o setor de serviços, e b) a intervenção federal na questão da violência (Fábio Sá Earp, UFF)

. Pensar o planejamento estratégico implica refletir sobre algumas questões, a saber: a) atraso na pesquisa tecnológica; b) atraso na absorção e no equacionamento de novos paradigmas tecnológicos; c) atraso na formação de mão de obra especializada; d) insuficiência e deterioração do capital social; e) necessidade de modificar as relações de trabalho, resultante das modificações do processo produtivo; f) modificação e importância do papel dos consumidores; g) transformação do crescimento, distribuição e localização da população; h) proliferação de novos agentes sociais organizados; i) fraqueza da autoridade do Estado; j) desgaste do setor público (credibilidade) juntamente com o enfraquecimento financeiro; k) exigência de uma nova estrutura do Estado, com a revalorização do planejamento em novos marcos; l)

necessidade de incorporação da preocupação ambiental no planejamento (Wrana Panizzi, ANPUR)

. Apesar de não haver discordância com a visão otimista do Planejamento Estratégico de Cláudio Frisctak, existe um problema por trás da adoção dos PEs: ela tem revelado uma forte e crescente concorrência entre as regiões na tentativa de captar investimentos. É inviável imaginar que se possa adotar exclusivamente a ótica dos PEs; deve-se resgatar o Planejamento a nível federal, centralizado (Carlos Pacheco, UNICAMP)

. As ações estratégicas dos anos 80 (fronteira mineral - Carajás e papel e celulose) contribuíram para a redução das desigualdades regionais, mas aumentaram as desigualdades intra-regionais. Portanto a alternativa atual pode vir acompanhada pelo aumento das desigualdades dentro das regiões. É preciso atentar para os efeitos decorrentes da adoção dos planos estratégicos em escala estadual (Carlos Pacheco, UNICAMP)

. Como conciliar os interesses dos diversos Estados na reforma constitucional, em um ambiente de forte disputa na atração por investimentos e recursos? (Carlos Pacheco, UNICAMP)

. Nem todas as regiões possuem a capacidade de aproveitar as potencialidades locais. Como o desenvolvimento endógeno pode se dar neste contexto, permitindo que as regiões galvanizem suas potencialidades e se desenvolvam? (Lena Lavinás, UFRJ/IPEA)

. Elementos de natureza política e social podem explicar por que algumas regiões podem galvanizar suas potencialidades e outras não. Exemplo: o Pará, que tem grande potencial econômico, não conseguiu realizar o que o Ceará fez com muito menos potencial mas com um ambiente político favorável (Paulo Haddad, UFMG)

. Desafios que o administrador público deve enfrentar na gestão de um planejamento estratégico: a) correto direcionamento dos investimentos que o Estado deve buscar em parceria (Ex.: teleporto do Rio, investimentos sociais, investimentos de baixa rentabilidade tipo metrô do Rio); b) legislação adequada a nível federal, estadual e municipal voltada para a desregulamentação, favorecendo as micro-empresas (Ex: confecções em Copacabana são consideradas ilegais porque a legislação não permite que elas funcionem naquele bairro) (Rodrigo Lopes, deputado estadual, RJ)

. Propostas apresentadas não esclarecem 2 pontos: a) quanto às parcerias: com que agentes sociais seriam realizadas parcerias?; b) quanto ao financiamento: quem financiará os projetos? (Eva Blay, senadora, PSDB-SP)

. No caso do programa Nordeste Competitivo, o BNDES não deveria se voltar para a consolidação de uma classe empresarial local, ao invés de destinar recursos para o financiamento de projetos de grandes grupos extra-regionais, como é o caso do Grupo Itamaraty, que abocanhou cerca de 36% do total de recursos deste programa?

(Lena Lavinias, UFRJ/IPEA)

. Haveria a possibilidade de se ter iniciativas locais de fomento às exportações, com a criação de unidades descentralizadas de estímulo ao comércio exterior, que permitam a descoberta e consolidação de novos nichos de mercado para atividades de caráter territorial-regional? Essa é uma demanda explícita do estado do Pará (Lena Lavinias, UFRJ/IPEA)

. Como fica a questão da representação popular no contexto da parceria?

. Já existiria uma proposta de descentralização institucional e financeira para o comércio exterior, que viria contemplar uma ação de fomento às exportações no plano regional (Luís Geraldo do Nascimento, MASPLA)

. A falta de iniciativa do empresariado nordestino explica a grande presença de grupos extra-regionais nos financiamentos do BNDES. O cerrado nordestino, por exemplo, interessa particularmente aos gaúchos; o setor hoteleiro, aos grande grupos internacionais. Devido á debilidade da cultura empresarial, tanto no Nordeste como no Norte, o Banco tem dificuldades para operar os fianciamentos porque o sistema financeiro não busca aquelas regiões (Sérgio Bessermann, BNDES)

. A posição do BNDES deveria ser modificada, uma vez que se acomoda na questão da cultura empresarial sem nada fazer para transformá-la localmente (Lúcio Flávio, UFPA)

. A cultura empresarial do Nordeste já foi a mais desenvolvida do país, sendo transferida para o Centro-sul quando esta região passa a ser o pólo econômico e político do país. Há, portanto, de se ter um senso de história ao se falar em cultura empresarial dessa ou daquela região: cultura empresarial se cria em novos espaços econômicos, migra, se desloca, não sendo, portanto, atributo de nenhuma região (Francisco de Oliveira, CEBRAP)

. Deve-se ter muito cuidado com a realização das parcerias: o desenvolvimento entre 1930 e 1980 já foi feito com base numa parceria público-privado. É esta a parceria de que se fala? Devemos mantê-la? Há a necessidade de se delimitar mais precisamente os agentes sociais que vão compor esta parceria? (secretário de planejamento do estado do Paraná)

Dia 22/11/94

Painel IV: Ajustes Institucionais no Congresso Nacional: Propostas para a Revisão Constitucional

O quarto, e último painel, inicia-se com a exposição de Lena Lavinas (IPEA-UFRJ). O trabalho apresenta um detalhado e criterioso quadro de emendas - totalizando 619 propostas - para a revisão constitucional, que tratam de assuntos relativos ao desenvolvimento regional. Examina-se as principais propostas e sua composição partidária. Para tal foram selecionados 24 artigos e dispositivos que versam sobre os seguintes temas: a) a redução das desigualdades regionais como um dos princípios da República e da ordem econômica; b) a elaboração, execução e acompanhamento de planos e programas regionais; c) a criação de áreas ou regiões de planejamento e o financiamento do desenvolvimento, particularmente as instituições de crédito e aos incentivos fiscais; e) as atribuições de cada esfera de governo em setores básicos, tais como recursos hídricos, desenvolvimento urbano, abastecimento alimentar, habitação, saneamento e saúde; e f) a repartição de recursos tributários entre as 3 instâncias administrativas (União, Estados e Municípios). A expositora mostra que, de um modo geral, existe um caráter predominantemente regional na postura parlamentar com relação aos temas focalizados, caracterizando como secundária a legenda ao qual o deputado pertence. Dado que o combate às desigualdades regionais se encontra dentre os

objetivos da república e os princípios da ordem econômica, que não são questionados; parlamentares, especialmente de estados do Sul e do Sudeste, defendem uma política discricionária por parte do Estado, sem constar especificamente do texto constitucional. Observa-se, contudo, uma preocupação dos congressistas do Norte e do Nordeste em definir as regiões e os instrumentos de planejamento, divergindo, portanto, da postura assumida pela bancada do Centro-Sul.

A expositora ressaltou que existem efetivamente grandes disparidades regionais com o Nordeste apresentando os piores indicadores econômicos e sociais. O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) desenvolvido no Brasil por Renato Vilela (IPEA-RJ) reafirma a região Nordeste como a região mais pobres e com as piores condições de vida. A descentralização fiscal na região não alcançou os resultados esperados, pela ingerência administrativa dos políticos locais. As desigualdades regionais, segundo Lavinas, justificam a adoção de políticas nacionais de caráter regional que busquem atenuar as disparidades.

De acordo com Sérgio Gaudenzi (deputado federal- PSDB(BA)), em 1993-94, o Congresso Nacional perdeu a oportunidade de realizar a revisão constitucional pela ausência de lideranças políticas, consequência do recém-empossamento do presidente e do engessamento do Congresso devido à instauração da CPI do orçamento, na qual vários parlamentares importantes organicamente encontraram-se às voltas com o escândalo que veio à tona. Houve também ausência de um consenso em torno das questões-chaves a serem revistas, como a tributária e a previdenciária. Apesar do reconhecimento quanto à necessidade de modificações na Carta Magna, não existia uma proposta consensual que reunisse as lideranças.

O deputado destacou que existem parlamentares que atuam de acordo com "visões" regionais ou setoriais (rural, saúde, funcionalismo público), independentes do partido ao qual se encontram filiados. À exceção do PT, PC do B e PPS, nota-se heterogeneidade intra-partidária.

Sérgio Gaudenzi defende a discussão prévia e ampla com os diferentes segmentos da sociedade das propostas revisoras. Os capítulos fundamentais, a saber, o tributário e o que trata da previdência, a serem revistos, exigem uma discussão com a

sociedade sobre o papel do Estado e suas funções, ou seja: o Estado que a sociedade deseja e para o qual está disposta a contribuir para construí-lo.

O debatedor colocou-se favorável à eliminação das transferências de caráter voluntário, as transferências restringindo-se àquelas constitucionais. Essa nova configuração institucional solucionaria os problemas relativos à Comissão Orçamentária, cuja atuação focalizaria os grandes gastos federais estratégicos, não se perdendo em miudezas.

Sérgio Gaudenzi destaca que o trabalho teve o mérito de expor as decisões acerca das propostas enviadas ao Congresso.

Segundo Teresa Lobo (CEPP), a reforma constitucional será realizada em um cenário político-institucional muito distinto daquele encontrado em 1993. Emerge uma nova correlação de forças políticas. A bancada federal refletirá o regionalismo presente nos resultados das eleições estaduais. Alguns sintomas se reforçarão e outros se redirecionarão.

Alguns dos cuidados que devem ser tomados com a revisão constitucional diz respeito à parcela que cabe ao Sudeste. A busca da equalização, que deve ser um dos princípios básicos sobre os quais se erigem os critérios de distribuição das transferências, não pode desconsiderar que também no Sudeste existem diversos focos de pobreza e miséria. A maior parte das emendas regionais são oriundas do Sudeste e do Sul, o que é compreensível, dada a atual distribuição de recursos que penalizou estas regiões quando da elaboração da Carta Magna.

A debatedora defende a necessidade de recuperação da capacidade de financiamento local e regional do setor público federal.

A identidade regional deve ser tomada com cuidado. Não existe uma ausência de identidade regional, mas, às vezes existem interesses que transcendem os regionais, interesses que por vezes se mostram inicialmente localizados e se transformam em interesses nacionais. Houve também um processo de regionalização de interesses nacionais e internacionais que foram incorporados como regionais, ou seja: lideranças locais defendem interesses de empresas localizadas no seu território, que no entanto constituem interesses nacionais ou, até, internacionais.

Para Lobo, o trabalho exposto por Lavinias mostra os riscos que a revisão pode trazer visto que as demandas regionais deflagram a questão das funções da União. Ninguém mais defende o papel onipresente da União, mas cabe à ela o papel de articuladora. A exorcização do Congresso apresenta-se benéfica ao país. Mas devem-se questionar as atribuições que cabem ao Congresso e sua capacidade de operacionalizá-las. A questão que aparece é como apoiar o Congresso de maneira que ele reaja à fragmentação de propostas. O Congresso deve ser capaz de avaliar o impacto de suas ações. Não existe um estudo sobre o resultado de suas ações.

Eva Blay (Senadora PSDB (BA)) apresentou sua argumentação logo após Teresa Lobo. Defende a manutenção de um executivo forte de maneira que uma proposta (idéia de projeto) possa se concretizar. De acordo com a expositora, existe de fato uma bancada representada pelo presidente recém-eleito Fernando Henrique, que encarna a possibilidade de um executivo forte. A expositora enfatiza a existência um gap entre a sociedade e a classe política. As demandas da sociedade não encontram correspondência no Congresso. A sociedade se encontraria em um estágio mais avançado que o Congresso. A necessidade de um projeto de país torna-se mais evidente pela emergência de grupos sectários (religiosos como os evangélicos, etc) que aumentam o espaço ocupado na arena política nacional. Nota-se a articulação de grupos religiosos, com a convicção de que existe um espaço político a ser ocupado.

Principais pontos do debate

. Discute-se a existência de uma visão vulgar do papel do governo, como se apenas no Brasil houvesse representatividade territorial de interesses. O mesmo acontece nos Estados Unidos e na França. O governo não cresce sem um processo de descentralização e esse processo exige um pacto federativo, onde está implícita a negociação. Os políticos assumem a liderança desse processo. Os políticos não devem ser vistos como erva daninha, mas sim como legítimos representantes da população. (Maurício Dias)

. Retoma-se a questão regional: apesar de existir pobreza em todo território nacional, ela se concentra no Nordeste onde a grande maioria dos indicadores sociais e econô-

micos revelam a debilidade estrutural da região. Aliás, é a convergência desses indicadores que reafirma a permanência dessa região. (Lena Lavinias, IPEA-RJ)

. Embora a Constituição de 1988 tenha sido um passo adiante na democracia, evidencia-se a necessidade de uma reforma constitucional. Parece claro que se deve ter um executivo forte. A idéia de um executivo forte não implica autoritarismo, mas sim exercício da autoridade. A União deve liderar os processos políticos. O executivo deve evitar a predominância de interesses particulares. Um executivo forte deve fazer frente a esses interesses e o Congresso funcionar como interlocutor do executivo e da sociedade. (Teresa Lobo - CEPP)

. Não se questiona a inexorabilidade do processo de descentralização e enfatiza-se a importância de arranjos particulares que respeitem as idiossincrasias locais, tal como ocorreu em Minas Gerais. Em Minas Gerais, o processo de descentralização foi bem sucedido na área educacional, permitindo uma nova e mais bem-sucedida relação entre o governo estadual e os municípios. (Teresa Lobo - CEPP)

. Apesar de a pobreza ter caráter nacional, no Nordeste ela atinge graus muito mais elevados, o que recoloca em discussão a espacialidade dos processos sócio-econômicos. (Sérgio Gaudenzi - Deputado Federal - PSDB (BA))

. São criticados o Congresso e os congressistas pelo número excessivo de projetos apresentados (50.000 emendas por ano ao orçamento). Tal número aparece como um critério positivo de avaliação do seu desempenho. O critério mostra-se inadequado pois não mensura a atuação dos senadores ou dos deputados, tampouco do parlamento (Sérgio Gaudenzi - Deputado Federal - PSDB (BA))

. Quando promulgada a Constituição foi considerada muito boa, agora, contudo, é vista como o pior dos males. Existem diversos pontos válidos. Muitos congressista foram contrários à revisão pela leviandade com a qual o processo foi conduzido. Agora a revisão parece inexorável e deve ser feita com base em uma ampla discussão. (Sérgio Gaudenzi - Deputado Federal - PSDB (BA))

Conclusão da Relatoria

Francisco de Oliveira conclui os debates na qualidade de relator. De acordo com ele, quem atrapalhou o Congresso na hora da revisão foi o executivo. (O plano real, por exemplo, até hoje não foi aprovado. Interesses do executivo o que permite alterações graduais de acordo com o que ocorre com a sociedade).

Atualmente, conclui Oliveira, todos os particularismos explodem. O Brasil ainda pode se transformar em um grande Nordeste, visto que a distribuição de renda distribuiu pobreza mesmo onde predomina a riqueza.

Existem diferenças interregionais maiores do que antes, mas existe uma nova sociedade, que se expressa universalmente. A contemporaneidade mostra que o Universal busca nas particularidades a sua composição. O Estado surge da conjunção desses particularidades. Cabe a ele evitar que as particularidades se convertam em particularismos.

RECOMENDAÇÕES DO FÓRUM
"ECONOMIA REGIONALIZADA: GLOBALIZAÇÃO E PÓLOS DE INTEGRAÇÃO"
IPEA, Rio de Janeiro, 21-22 novembro 1994

Relator: Francisco de Oliveira, CEBRAP/USP

1. Breve recapitulação

No largo período de crescimento experimentado pela economia brasileira desde os anos 30 até o começo dos anos 80, quando o crescimento ininterrupto foi substituído por um movimento oscilatório, com duas recessões e clara definição de uma tendência declinante das taxas médias de crescimento dos PIB global e *per capita*, a economia nacional gradualmente integrou-se, encurtando os desníveis interregionais. A integração da economia do Nordeste é obra dos anos 70 sobretudo, num movimento que já havia começado uma década antes; a integração da economia amazônica é dos anos 80, com os megaprojetos governamentais, a Zona Franca de Manaus e a variada exploração - na maior parte dos casos predatória - dos vastos recursos naturais da região. Ao mesmo tempo, anotou-se um aumento das disparidades intra-regionais, com um movimento centrífugo no sentido de uma relativa quebra da homogeneidade interna entre os Estados que compõem cada região. É o caso da Bahia no contexto do Nordeste, cujo movimento tende a diferenciá-la enormemente do conjunto da região nordestina.

Ao mesmo tempo, começou a cristalizar-se um processo inédito na história da economia brasileira: o aparecimento de **regiões deprimidas**, na feliz caracterização de João Paulo de Almeida Magalhães, que são diferentes das **regiões subdesenvolvidas**, de que o Nordeste é emblemático. A região deprimida é a que, tendo alcançado um nível de desenvolvimento bastante alto, começa a deteriorar-se: o Rio de Janeiro é o caso brasileiro mais exemplar. O processo do Rio tem como causa imediata a transferência da capital para Brasília, no começo dos anos sessenta, podendo-se dizer, portanto, que uma razão política acabou repercutindo sobre o sistema econômico da cidade e do Estado ao qual foi integrada, configurando uma tendência clara de desaceleração acentuada do crescimento econômico.

O fim do ciclo de crescimento caracterizado na literatura especializada como o da "substituição de importações" assinala o começo da crise do Estado brasileiro, em praticamente todas as dimensões. Essa concomitância tem uma dupla significação: em

primeiro lugar, a crise desata, também, nos níveis federativos que se expressam nos Estados e nas regiões, a perda da capacidade do Estado Nacional em conduzir ou induzir o próprio processo da integração nacional ou, visto de outro modo, a atenuação das desigualdades regionais. A utilização de incentivos fiscais foi um dos mais poderosos instrumentos criados para tanto, e num nível mais político, um Estado Nacional é quase sempre sinônimo de um mercado nacional integrado, o que do ponto de vista do crescimento econômico foi uma das vantagens brasileiras mais decisivas, quando confrontado com os problemas da América hispânica, subdividida entre uma multidão de Estados nacionais que, em muitos casos, dificilmente conformaram mercados nacionais integrados.

Em segundo lugar, o papel de promotor, condutor, indutor do desenvolvimento econômico do Estado nacional - que se processou desigualmente entre as várias regiões, apesar da tendência integracionista - provavelmente teve eficácia por se tratar de um processo de substituição de importações, em que o uso de instrumentos clássicos de política econômica, como por exemplo o câmbio e a proteção alfandegária, foram os mais importantes. A crise do Estado coincidindo, pois, com o fim do ciclo da substituição de importações assinala, provavelmente, também o fim daquela capacidade de planejamento e iniciativa do Estado brasileiro .

Ora, a agonia desses processos se dá exatamente quando o sistema capitalista transita velozmente para um padrão de globalização que reduz, em muito, a eficácia de políticas de crescimento baseadas na substituição de importações e por aí provavelmente reduz também - questão ainda muito controversa - a capacidade de promover a integração por parte dos Estados Nacionais. No caso brasileiro, pelas dimensões territoriais do país e pela dimensão do mercado nacional que já se havia alcançado, a repercussão e o significado dessa dinâmica pode ter efeitos perversos que é urgente evitar.

Com a dimensão brasileira, a globalização pode apresentar-se como um processo de "balcanização econômica", isto é, as várias regiões nacionais ligarem-se a dinâmicas específicas da globalização da economia capitalista, anulando os efeitos integracionistas que o ciclo anterior havia propiciado. Para ser de uma vez alarmista, um processo de "balcanização econômica" pode levar à balcanização política. As diferenças regionais e mesmo de um Estado para outro podem tornar-se as causas de uma bem ou mal sucedida inserção na globalização, levando de roldão os ganhos até aqui obtidos na redução das desigualdades interregionais e, no limite, a uma grave redução do poder do Estado brasileiro em praticar políticas autônomas.

2. Os caminhos para superação da ameaça de "balcanização"

É inegável que a reestruturação do Estado nacional é a primeira condição para a continuidade dos ganhos do processo de integração nacional e de redução das disparidades regionais. Mas essa reestruturação tem que ganhar um novo modelo, pois o da substituição de importações já se esgotou. De qualquer modo, o tamanho do mercado nacional aparece como um dos grandes trunfos do Brasil, potencializando a reconstrução do Estado. No processo da globalização, que é interpretado por muitos como o da anulação dos Estados Nacionais, conta muito um espaço econômico unificado, e sob comando político único, das dimensões brasileiras. A rigor, processos de unificação na escala da União Européia embutem diferenças nacionais expressivas que são as que dão o rumo ao próprio processo de unificação. Para ir direto ao assunto, na unificação européia, os interesses nacionais que deram-lhe o rumo foram o de Estados como a Alemanha e a França, e logo a Itália e a Inglaterra; certamente a liderança nunca esteve com a Bélgica e Luxemburgo, e muito menos com os novatos Espanha, Portugal e Grécia. Essa lição podemos aprender, e de certa forma o Mercosul é conduzido também sob liderança brasileiro-argentina. Sem a reestruturação do Estado nacional, mesmo o caso do êxito do Mercosul pode conduzir a uma certa "balcanização" econômica: é inegável que a vantagem imediata em relação ao Mercosul está mais para o Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná e São Paulo, que para o Nordeste ou a Amazônia.

O novo papel do Estado tanto no crescimento econômico como no aprofundamento da integração nacional não pode dar as costas tanto à globalização como às vantagens regionais que as diversas regiões brasileiras apresentam com relação à mesma globalização. Em outras palavras, cumpre saber explorar as vantagens de que certas regiões dispõem, estabelecendo processos que reforcem, e não debilitem, seus laços com as outras regiões brasileiras.

Na globalização, as dimensões mercado-políticas nacionais são um trunfo importante. No caso da indústria automobilística, por exemplo, em que se configuram claras redes produtivas à escala mundial - a rede Ford, a rede GM, a rede Volkswagen, a rede Honda, a rede Renault, a rede Fiat, a rede Mitsubishi, as redes coreanas, para dar alguns exemplos - o Estado brasileiro pode, em parceria com qualquer dessas grandes redes, estabelecer o padrão de localização regional que imediatamente atenda os interesses do parceiro privado, como por exemplo a proximidade dos melhores portos nacionais, à condição de que a subcontratação e a terceirização de partes e acessórios possa obedecer a ditames da política de desenvolvimento regional.

3. Algumas recomendações de caráter prático-estratégico

A. Restaurar a capacidade de planejamento a nível nacional, não mais nos moldes do que se fazia nos anos cinquenta, mas a partir do conceito de planejamento estratégico;

B. Restaurar a capacidade de planejamento regional, nos mesmos moldes e guardando - e até amplificando - as vantagens de cada região, à condição de que não atuem contra os ganhos da integração nacional logrados com a industrialização substitutiva de importações;

C. O planejamento estratégico envolve as novas parcerias, tanto entre o Estado e o setor privado, como com a sociedade civil mais abrangente. Do Estado *fac totum* deve-se passar ao Estado articulador, sem que se despreze, por isso, seu papel monetário, fiscal e redistributivo;

D. O conceito de pólo de desenvolvimento pode ajudar muito no novo modelo de planejamento, pois evita a fixidez do conceito de região, que pode estar em dissolução - como parece ser o desligamento da Bahia da região Nordeste - sem perder as vantagens da integração através de redes;

E. O planejamento logístico parece corresponder plenamente às novas exigências do processo de globalização, assim como as de um novo planejamento nacional e regional por via de pólos de desenvolvimento e de redes. Desconectada desses conceitos, a logística sobretudo de transportes pode, ao contrário, ajudar ao processo de "balcanização". Pode ser o caso de corredores de exportação/importação, por exemplo;

F. É importante a conceituação do novo estado das regiões brasileiras, até mesmo para evitar-se a perpetuação de modelos de planejamento ultrapassados. A distinção entre regiões em desenvolvimento, regiões subdesenvolvidas, regiões deprimidas e regiões de atualização (São Paulo, por exemplo), ajudará à formulação de políticas distintas de crescimento regional. Se o Rio de Janeiro, por exemplo, for tratado como o caso de uma região deprimida, as medidas mais urgentes situar-se-ão no plano de uma política de localização de indústrias de alto padrão tecnológico e/ou de serviços chamados quaternários, e não de reforço do policiamento para o combate ao narcotráfico;

G. As regiões estão, em todo o mundo, em processo de revitalização. O conceito de região é mutável, no tempo e no espaço. São Paulo, por exemplo, pode pertencer a um modelo de região das megacidades mundiais. De qualquer modo, ao contrário do que se previa anos atrás, de total desaparecimento das especificidades regionais, assiste-se a um *revival* das

especializações regionais num patamar competitivo de outra natureza. Se o Estado brasileiro der as costas a esse revigoramento, pode ser surpreendido com a ligação de algumas regiões brasileiras a certas dinâmicas da globalização, sem que o Estado nacional possa fazer muita coisa. É urgente pois a formulação e definição de macropolíticas de desenvolvimento industrial da nova revolução tecnológica e de serviços da nova geração, que tomarão desenhos específicos aos níveis das diversas regiões;

H. A Amazônia aparece como o caso mais dramático da simultânea crise do Estado com o fim do ciclo de substituição de importações. Precisamente por isso, a violência dos processos que se passam na região amazônica não tem paralelo na história nacional. Ali, narcotráfico mistura-se com contrabando de ouro e de madeiras preciosas: as vias de comercialização de um e de outro são absolutamente as mesmas. E cada uma delas nada tem a ver com integração da Amazônia à economia nacional. Utilizando esse exemplo mais extremo de um espectro de várias dinâmicas, quer-se ilustrar os riscos já definidos como de "balcanização";

I. A discussão do novo modelo federativo está longe de produzir, ainda, um novo consenso. Há propostas de radicalização da centralização, que parecem ser as que menos seduzem e provavelmente as que tenham menor eficácia; há propostas de descentralização num gradiente que vai desde as experiências espanholas das regiões autônomas até aquela que chega a propor, ainda que mal disfarçada, o estatuto de uma confederação para substituir a federação. Talvez um largo caminho ainda seja necessário para a configuração de um novo modelo, que vá surgindo, imperfeitamente, ao longo do caminho em que tanto se refaz a capacidade do Estado quanto se encontra a forma de inserção da economia brasileira na globalização;

J. É absolutamente imprescindível que as políticas regionais reflitam-se e se expressem em orçamentos regionalizados. Este é um pleito que parte de todas as regiões. O estudo das transferências da União para os Estados tem mostrado mudanças que se devem, mais recentemente, à Constituição de 88; mas se analisados os investimentos patrocinados pela União, as famosas transferências empalidecem de falta de significação. Assim, orçamentos regionais devem expressar não apenas as transferências constitucionais e voluntárias, mas o mapa e a alocação dos fortes investimentos que a União lidera;

K. O papel das empresas estatais na indução do desenvolvimento regional foi notável até aqui. O desenvolvimento da Bahia desde os anos 70 é ininteligível sem a Petrobrás e seu papel articulador dos capitais privados, enquanto se nota que em Pernambuco, de tradição industrial mais antiga, tal não deu talvez justamente pela ausência de uma grande empresa estatal. No caso do Espírito Santo, o papel da Vale do Rio Doce é da mesma natureza, que se

repete, hoje, também nos Estados do Pará e do Maranhão. Enfim, no processo de privatização é preciso prestar atenção à gravitação que certas empresas estatais têm em algumas regiões. Isto aconselhará um tratamento diferenciado, que inclui a manutenção do monopólio em alguns casos e, em outros, a manutenção do controle das empresas pelo Estado brasileiro com parcerias privadas. O fato de que empresas estatais são, em muitos casos, o **Estado brasileiro naquelas regiões**, aconselha um tratamento mais apurado da questão;

L. As políticas sociais e seus respectivos direitos geradores não podem ser imolados no altar de integrações apressadas, que se fazem pelos níveis mais baixos. A experiência da União Européia mostrou que a integração e a unificação somente são possíveis e não selvagememente anti-sociais quando há uma relativa compatibilidade de níveis de vida e de direitos sociais. A experiência do NAFTA mostra, pelo lado negativo, o caso de um mercado livre em que precisamente a mobilidade da força de trabalho não é livre, tendo em vista a extrema disparidade salarial e de salário indireto (diga-se do *Welfare State*) entre os USA e Canadá, de um lado, e o México de outro. No caso do Mercosul, o Brasil não tem que submeter-se a uma integração que desmonte o precário *Welfare State* nacional, mas ao contrário leve seus parceiros a níveis mais altos de bem-estar e de direitos sociais.