

IFEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA

FORUM : O NOVO MAPA DA ECONOMIA BRASILEIRA:
Desafios do Planejamento Regional.

TEMA: PLANEJAMENTO NACIONAL E PLANEJAMENTO
REGIONAL

VERSÃO PRELIMINAR PARA DEBATE NO FORUM

AUTORES: Leonardo Guimarães Neto - FUNDAJ
Mariano Macedo - IPARDES
Sérgio Euarque - Consultor
Tânia Bacelar de Araújo - FUNDAJ e UFPE
(coordenadora)

NOV/1993

S U M A R I O

APRESENTAÇÃO

1. Bases Conceituais

1.1. Concepção Contemporânea de Planejamento

- 1.1.1. Processo Político de Decisão
- 1.1.2. Abordagem Multidisciplinar

1.2. Corte Espacial do Planejamento

- 1.2.1. Hierarquização Verticalizada
- 1.2.2. Planejamento por Bacias
- 1.2.3. Planejamento urbano-metropolitano

1.3. Condições Socio-políticas e Institucionais

2. Caracterização e Crise do Planejamento Regional

2.1. Caracterização

- 2.1.1. Dificuldades para a Caracterização
- 2.1.2. As Superintendências de Desenvolvimento Regional

2.2. Evolução e Crise do Planejamento Regional

- 2.2.1. O Contexto dos Planos Nacionais
- 2.2.2. Os Antecedentes do Planejamento Regional
- 2.2.3. A Evolução Recente
- 2.2.4. Fatores Explicativos da Crise

2.3. Considerações Finais

3. O Debate Atual Sobre o Planejamento Regional

3.1. Visões Diagnósticas no Caso Brasileiro

3.2. As Percepções dos Condicionantes no Brasil

- 3.2.1. Condicionantes da Crise Atual
- 3.2.2. Condicionantes Futuros do Planejamento Regional

3.3. As Propostas no Contexto Brasileiro

- 3.3.1. Teses Gerais Convergentes
- 3.3.2. Enfoques Divergentes

4. Bases de uma Nova Proposta

4.1. Três Observações Relevantes

4.2. As Bases da Proposta

4.2.1. Os Pressupostos Adotados

4.2.1.1. Orientação Estratégica

4.2.1.2. Pressupostos Estruturais

4.2.2. As Sugestões

5. Anexos: o Aporte de algumas experiências externas

APRESENTAÇÃO

1. China: A Transição do Socialismo para a Economia Socialista de Mercado
2. Notas sobre os Fundos Estruturais do CEE
3. Espanha: Reforma Económica no Contexto da Integração Europeia
4. MERCOSUL: Integração em um Cenário de Instabilidade Macroeconómica
5. O Banco Mundial e a Experiência de Planejamento no Brasil

Apresentação

O presente trabalho foi elaborado por solicitação do IPEA, através de sua Coordenadoria de Estudos Regionais, para apresentação e debate no Forum Nacional "O Novo Mapa da Economia Brasileira: Desafios do Planejamento Regional".

O propósito desse breve estudo foi o de centrar o foco da discussão na análise, predominantemente de corte institucional, do planejamento nacional brasileiro. Pretendem-se examinar os condicionantes para a redefinição dos marcos gerais do planejamento nacional/regional e suas novas bases institucionais. Discutir portanto, como recosturar o planejamento nacional e regional no Brasil nos anos noventa, considerando a realidade do país e as transformações que se operam no cenário mundial.

O documento começa apresentando as bases conceituais do qual se parte para a revisita ao planejamento regional. Em seguida, se procede a um rápido exame da experiência acumulada no país nesse domínio buscando identificar, suas **características predominantes**. Discute-se também a crise atual, seus determinantes e conseqüências. Este é o conteúdo do 2º capítulo cuja proposta é destacar a partir de que herança o país vai definir uma nova proposta de planejamento nacional e regional.

No 3º capítulo estão sistematizadas as diversas propostas alternativas de organização do planejamento nacional/regional. A partir de documentos existentes que apresentam essas propostas, e de entrevistas que foram realizadas, em diversas regiões, com pessoas de larga experiência na área de planejamento, foi possível tentar um mapeamento do que está sendo pensado no Brasil a esse respeito.

A apresentação do "estado das artes" das proposições é feita destacando os grandes pontos convergentes e divergentes das diferentes propostas, ressaltando os pressupostos que as fundamentaram. Uma rápida análise comparativa é também realizada. No âmbito de cada proposta é possível perceber as distintas visões sobre o destino e futuro papel dos atuais organismos regionais (superintendências, bancos e outros órgãos de fomento).

Finalmente, o relatório procura apresentar, para discussão pelos participantes do Seminário promovido pelo

IPEA, as bases de uma nova proposta. Nesse capítulo se tenta, inicialmente, recuperar as observações mais relevantes que emergiram do estudo realizado, e que foram consideradas importantes para iluminar o debate. Considera-se também, como referência para a discussão, questões que foram colocadas por Francisco de OLIVEIRA, no texto "Região, Nação e Globalização: é uma rima. E uma solução?"

Em seguida se busca explicitar os pressupostos adotados para elaborar as sugestões que são, ao final, apresentadas.

Cada sugestão é enunciada e depois fundamentada. Na fundamentação procura-se recorrer à experiência pretérita brasileira e as experiências atuais de outros países e da Comunidade Econômica Européia. O levantamento dessas experiências externas, um resumo da relação entre o direcionamento das políticas de financiamento do BIRD e os momentos do planejamento brasileiro e um comentário sintético sobre o MERCOSUL é apresentado, em anexo.

Cabe ressaltar que esse documento é apenas uma **versão preliminar** que a equipe responsável submete aos debates do FORUM. "O novo mapa da economia brasileira: os desafios do Planejamento Regional."

Curitiba e Recife, nov/1993.

1. Bases Conceituais

A análise do sistema de planejamento regional no Brasil e a formulação para redefinição da dimensão espacial no planejamento brasileiro, decorrem diretamente de três pontos de partida conceituais e analíticos:

1. entendimento que têm os autores do que significa **planejamento** e, particularmente, planejamento governamental no Brasil;

2. abordagem da **questão regional** e das formas de incorporação do espaço no processo de planejamento;

3. compreensão das **condições efetivas do contexto** e da realidade brasileiras em termos sócio-econômicos e político-institucionais;

Para aclarar, portanto, os pressupostos deste estudo, procura-se apresentar, inicialmente, o **marco conceitual** de que se parte, para explicitar os pontos de partida e fundamentar as recomendações, condicionadas aos propósitos e postulados do planejamento regional. Também são apresentados, de forma muito sucinta, as condições sócio-econômicas e institucionais atuais do Brasil que condicionam a montagem do sistema de planejamento regional.

1.1. Concepção Contemporânea de Planejamento

A concepção de planejamento tem passado por modificações importantes nas últimas décadas, acompanhadas de uma rica experiência de formulação técnica. As inovações conceituais implementadas levam, no fundamental, à introdução de uma visão política do processo de planejamento e a uma abordagem multidisciplinar, com forte influência sobre a arquitetura e concepção do sistema institucional de planejamento.

1.1.1. Processo Político de Decisão

O planejamento não pode ser entendido como uma atividade técnica de organização das iniciativas e de definição de prioridades para a ação. Na verdade, na concepção contemporânea, planejamento é um **processo de negociação e decisão política** envolvendo diferentes atores e grupos sociais com interesses diversos e capacidades de influência e poderes também distintos (Matus, 1987). Sem ignorar a importância do tratamento técnico das decisões, o

planejamento constitui, portanto, um jogo de interesses em torno de decisões sobre ações, intervenções e comportamentos temporalmente distribuídos que antecipam o futuro, de acordo com as expectativas e percepções dominantes (Buarque,1991). Neste sentido, representa um espaço particular do exercício de poder (Ingestam,1987) alimentado e fundamentado por recursos e instrumentos técnicos e organizacionais:

O tratamento técnico do objeto do planejamento e a formulação técnica das escolhas e planos constituem uma etapa importante do processo. Quanto mais competentes e qualificados os recursos e instrumentais técnicos utilizados no planejamento, tanto maior a precisão, a segurança e o rigor das informações para a tomada de decisões. Mas, o tratamento técnico será sempre preparatório e subsidiário do processo decisório, que constitui, por excelência, uma etapa política de negociação, confrontos e alianças.

O planejamento real (não discursivo ou formalista) passa pela negociação dos conflitos de interesse, que se articulam de forma diversa nas diferentes sociedades e sistemas políticos, na qual os atores buscam influenciar na direção dos seus interesses e das suas visões de mundo. As decisões tomadas em cada momento e diante de cada objeto específico de planejamento, expressam sempre uma determinada estrutura de **poder real** na sociedade, representativa do peso e dos interesses dos grupos e **atores sociais**. Independente da consistência do conjunto das decisões relativas a determinada dimensão, setor ou espaço econômico, no fundamental elas sintetizam o **projeto dominante** na sociedade, resultante da capacidade de uma aliança de atores para definir os rumos políticos (Buarque,1987).

Isto significa que, um certo nível de planejamento e formulação técnica para apoiar as decisões sempre deverá ocorrer nas sociedades modernas. Com maior ou menor rigor técnico e objetividade, as instituições tendem sempre a incorporar elementos técnicos e informacionais crescentes para orientar as instâncias decisórias. Da mesma forma, existe sempre um sistema, implícito ou explícito de organização dos fluxos de informações e decisões, que articulam os atores sociais e agentes do planejamento.

No planejamento governamental, o Estado é a síntese deste projeto dominante e a **crystalização do jogo de poder dos atores sociais**; desta forma, incorpora as decisões que resultam do processo de negociação técnico-política,

como instrumento executivo do planejamento. Os sistemas políticos e as estruturas institucionais de planejamento, criadas no interior do Estado, definem as regras e as instâncias de manifestação e negociação dos interesses, com maior ou menor espaço para a organização e manifestação da diversidade social do país. Neste sentido, o sistema democrático ressalta a multiplicidade dos interesses dos atores com capacidade de formular e participar, aumenta as possibilidades de representação e os espaços de negociação dos atores.

Esta visão política do planejamento tem uma importância fundamental na estruturação do sistema institucional, principalmente pela necessidade implícita de uma articulação permanente entre elaboração e formulação técnica (para utilizar os mais avançados e ricos instrumentos de formulação) e o processo decisório efetivo (onde são definidos os caminhos, as prioridades e os recursos). A dissociação entre o técnico e o político tem sido uma prática e um dos mais graves problemas do planejamento no Brasil, particularmente do planejamento regional brasileiro (Matus, 1989), levando aos planos-livro, simples declaração de intenções, sem força nem patrocínio.

Na questão regional, este processo de negociação e configuração do projeto dominante no Estado-nação tem uma conotação especial por envolver dois níveis contraditórios de lealdades dos atores: espacial e social. Dependendo da forma em que os problemas e interesses regionais se manifestam e das alianças dos atores com seus pares extra-regionais, podem ocorrer diversas composições e conflitos nem sempre convergentes com uma hipotética "vontade regional". Os diferentes grupos sociais num determinado espaço tendem a ter identidade com seu destino e um interesse regional comum; no entanto, ao mesmo tempo, sua posição na sociedade e as características dos seus projetos específicos podem levar a fortes vínculos com atores e interesses externos, eventualmente contrários aos objetivos e aos interesses de outros atores regionais. Isto confere uma complexidade muito grande ao processo de planejamento regional e à representação política dos interesses dos atores sociais em cada espaço regional, com repercussão nas políticas e no sistema de planejamento regional.

De qualquer forma, deste emaranhado complexo de interesses nacionais e regionais nos diferentes processos decisórios, vão se configurando políticas do Estado-nação que tem diferentes repercussões sobre a organização do espaço nacional e, evidentemente, sobre as distintas regiões (Euarque, 1987). Neste sentido, o sistema de planejamento regional representa os canais alternativos de organização

desta negociação de interesses e propósitos, distribuídos em diferentes cortes espaciais. E através dele que pode ser estruturado e facilitado o embate político dos atores em torno das decisões reais de importância regional. Mas o próprio desenho e arquitetura do sistema de planejamento regional, reflete as relações de forças na predominantes na sociedade e nos diversos espaços regionais do Estado-nação.

É isto, em grande parte, que explica a emergência da questão regional no Brasil e a configuração de instituições, interações institucionais e instâncias decisórias orientada para a temática regional e diferenciadora do tratamento das regiões brasileiras.

1.1.2. Abordagem Multidisciplinar

Até recentemente, o planejamento era fortemente identificado com a programação da variável econômica, limitando-se a uma única dimensão da realidade. Esta concepção exclusivista do planejamento foi perdendo legitimidade na medida em que se evidenciavam o fracasso do crescimento econômico como base do desenvolvimento e que o debate técnico e político foi ressaltando novas dimensões fundamentais para o desenvolvimento no médio e longo prazos (em parte, como resultante da emergência de novos atores sociais). Assim, o planejamento está incorporando, de forma crescente, uma exigência múltipla capaz de articular e confrontar diferentes dimensões da realidade, nem sempre convergentes e consistentes.

O planejamento contemporâneo deve ter um caráter multidisciplinar, articulando diferentes segmentos e múltiplos aspectos do objeto de estudo e decisão, em torno dos quais se diferenciam os interesses e enfoques. A economia, como disciplina e forma de pensar e organizar a realidade, que dominou o planejamento durante várias décadas, deve reduzir-se agora a uma das muitas dimensões e óticas da elaboração técnica do planejamento e das escolhas políticas.

Além do tratamento espacial, requerido pelo planejamento regional, o processo planejamento demanda, atualmente, o confronto e coordenação de decisões no terreno ambiental, tecnológico, social e institucional. Como, por outro lado, estes diferentes aspectos da realidade possuem características próprias e uma dinâmica de interação entre si, o processo decisório torna-se muito mais complexo (Buarque, 1991). Cada uma das grandes variáveis e dimensões envolvidas nas decisões de governo tem ritmos próprios e

prazos de maturação muito diferentes, com maior ou menor rigidez estrutural à mudança. Enquanto as variáveis econômicas, sociais e, sobretudo, políticas, podem apresentar alterações importantes num prazo relativamente curto, a população, o meio ambiente e o padrão tecnológico registram uma relativa inércia e estabilidade no tempo.

Esta abordagem contemporânea tem implicações muito importantes sobre o sistema institucional de planejamento, devendo integrar as diversas óticas do desenvolvimento. As outras dimensões fundamentais, especialmente ambientais, sociais e tecnológicas, não podem continuar a ser vistas como instrumental ou reparadora do crescimento econômico, incluídos a posterior no processo decisório como peças secundárias e auxiliares. Da mesma forma, as instituições e órgãos responsáveis pelas políticas e programas específicos destas dimensões devem entrar como parte ativa e decisiva no processo de planejamento, em todas as etapas da formulação e da tomada de decisões. Portanto, o sistema de planejamento tem que ser capaz de exercer uma articulação e integração competente das diferentes disciplinas e áreas de intervenção, concebendo a estratégia e seus desdobramentos programáticos como uma ação combinada e consistente.

A abordagem da dimensão espacial se inscreve dentro desta multidisciplinaridade, demandando um tratamento horizontal que perpassa e espacializa as diferentes políticas e programas setoriais. De modo que, ao contrário do que tem predominado até agora, o regional não seja contemplado como "um setor", a ser encaminhado de forma relativamente independente e desvinculada das outras áreas e setores.

1.2. Corte Espacial do Planejamento

O tratamento da dimensão espacial no planejamento costuma ter diferentes critérios de corte e níveis de desagregação, dependendo do foco de interesse e da concepção técnica do planejamento. Este tratamento tem passado também por modificações no planejamento brasileiro, incorporando novos aportes e refletindo a própria dinâmica e redefinição do espaço nacional. Podem ser identificados, pelo menos, três recortes ~~recortes~~ diferentes da dimensão espacial no planejamento, nem sempre complementares e com possíveis superposições e duplicidades: hierarquização verticalizada, planejamento por bacias, e planejamento urbano-metropolitano.

1.2.1. Hierarquização Verticalizada

A forma mais tradicional de delimitar o espaço no planejamento brasileiro, procura definir uma hierarquia complementar que vai do nível mais alto de agregação espacial até o mais pontual, representado pelo planejamento local. O desafio do sistema de planejamento regional consiste, normalmente, em assegurar uma articulação adequada e competente destas dimensões no processo decisório e na execução dos instrumentos.

a) Planejamento **macro-regional** - o nível mais agregado de tratamento do espaço define as macro-regiões de planejamento por suas características sócio-econômicas e ambientais e por fatores políticos de delimitação. Cada macro-região engloba diferentes unidades da federação e agrupa, muitas vezes, mais de uma bacia e de uma rede urbana ou metropolitana. Por outro lado, integra o espaço urbano e rural numa globalidade relativamente homogênea para efeito de planejamento. Na experiência brasileira, o planejamento macro-regional ainda agrupa, num mesmo complexo político-institucional, realidades sócio-econômicas e ambientais diferenciadas onde devem se articular as iniciativas nacionais e estaduais. E, no caso de macro-regiões de grandes dimensões e diversidade interna, surgem ainda unidades administrativas de planejamento sub-regional que podem englobar partes de mais de uma unidade federativa.

b) Planejamento **estadual** - em nível hierárquico inferior e segmentado por critérios político-administrativos, o planejamento estadual tem autonomia relativa e interação, de diversas formas, com o planejamento macro-regional. O seu peso e espaço decisório depende da natureza da estrutura federativa e sua distribuição de poderes e responsabilidades surge no sistema de planejamento (formal ou informal) como resultante da sua importância política e das possibilidades de autonomia e capacidade financeira.

c) Planejamento **municipal** - a unidade municipal representa o último nível hierárquico de natureza político-administrativa deste corte verticalizado de desagregação do espaço. Sua autonomia é relativamente limitada a determinados segmentos da gestão pública que cabe ao Município, mas sua importância é significativa por ser o espaço real de localização das ações públicas, tanto municipais quanto estaduais e federais.

1.2.2. Planejamento por Bacias

O planejamento por bacia procura ressaltar, na formulação dos programas e projetos e nos instrumentos de intervenção espacial, o papel integrador e as condições de relativa homogeneidade físico-ambiental das bacias dos rios, como grande unidade espacial. Dependendo das dimensões da bacia, trata-se de um critério de espacialização também bastante agregado (embora não tanto quanto o macro-regional). Promove um corte amplo do espaço que, normalmente, retalha e penetra as unidades político-administrativas, pretendendo administrar segmentos de várias unidades da federação e de municípios, ressaltando os componentes agrícolas do desenvolvimento sub-espacial.

Há experiências bem sucedidas em vários países mas, no Brasil, não tem sido efetivas as tentativas de planejamento da intervenção espacial através das bacias, senão na formulação técnica. O problema reside, provavelmente, no terreno político-administrativo do processo decisório e da gestão dos programas e instrumentos, especialmente pela ausência de unidades gerenciais responsáveis pelos planos. Em termos de elaboração técnica, o Brasil já produziu vários planos de desenvolvimento de bacias, entre as quais se destacam o PRODIAT-Programa de Desenvolvimento Integrado do Araguaia-Tocantins, o PLANVASF-Plano de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e o PROVAM-Programa dos Vales Amazônicos (em elaboração).

1.2.3. Planejamento urbano-metropolitano

A gravidade, as dimensões e especificidades dos problemas urbanos e, principalmente, metropolitanos promovem o terceiro critério de corte espacial: o planejamento das cidades e dos aglomerados metropolitanos. Trata-se de um sub-espço e uma sub-unidade dentro das unidades político-administrativas do Estado ou dos municípios; (ou supra-municipal, no caso metropolitano) Não obstante, dependendo do tamanho das cidades e do seu peso sócio-econômico, torna-se mais importante e premente que o planejamento macro-regional ou estadual.

A escolha do corte espacial tem razões e critérios técnicos mas é, sobretudo, política, por refletir determinada escala de prioridades e ênfases na abordagem dos problemas e na busca de soluções. Embora não sejam modelos excludentes de planejamento do espaço, o recurso a diferentes estilos de desagregação e delimitação espacial requer uma articulação e divisão de responsabilidades e

papeis, para evitar a confusão, a superposição de ações e agentes e, finalmente, a ineficiência e desperdício de recursos.

A delimitação da escala e critério de especialização tem um rebatimento direto sobre o modelo institucional de planejamento. Em contrapartida, a falta de clareza com relação a estas diferenças de organização da gestão espacial no planejamento governamental, pode gerar uma indefinição institucional muito grande, incluindo conflitos de competências e tensões político-institucionais. O planejamento regional (macro-regional), quando existir, deve ser competente o suficiente para articular outras formas de especialização da intervenção pública, especialmente na desagregação em sub-regiões homogêneas e em bacias, mas também no planejamento urbano e metropolitano. Em todos os casos, o problema central deve remeter para as relações entre o governo federal e os governos estaduais que integram as macro-regiões e as bacias.

As definições do corte espacial do planejamento, mesmo quando tem uma fundamentação técnica, decorrem diretamente dos enfoques que priorizam os sub-espacos, refletindo os interesses políticos. Mas, o próprio espaço está passando sempre por mudanças importantes que demandam novas delimitações e revisões dos focos institucionais.

1.3. Condições Sócio-políticas e Institucionais

A construção de um sistema de planejamento regional no Brasil depende, necessariamente, das condições e características sócio-econômicas e político-institucionais do país, e, sobretudo, da própria realidade do espaço nacional e sua diversidade regional.

A principal característica do Brasil, para efeito de enfoque espacial do planejamento, é a sua grande **dimensão físico-territorial**, aliada a uma significativa **diversidade sócio-econômica e ambiental**. Apesar de uma grande integração do território nacional, as macro-regiões apresentam diferentes realidades, que demandam instrumentos e mecanismos de intervenção diversificada. A persistência das desigualdades do desenvolvimento das macro-regiões brasileiras, contribui, por outro lado, para a organização política do planejamento macro-regional que agrega diferentes Estados.

A montagem de um modelo institucional deve atentar para esta dimensão e diversidade, na estruturação das instâncias técnicas e políticas de gestão do espaço. Mas terá que levar em consideração as mudanças que estão ocorrendo na realidade sócio-econômica e político - institucional do Brasil.

a) Redesenho do espaço nacional -

Como decorrência do crescimento e modernização da economia brasileira e da integração nacional promovida nas últimas décadas, em grande parte, como resultado de políticas regionais, o espaço brasileiro experimentou mudanças significativas. As regiões sofreram transformações sócio-econômicas e ambientais, ao mesmo tempo que se alteravam as relações entre os diferentes espaços nacionais. O sistema de planejamento regional deverá responder a estas mudanças e, principalmente, ganhar estruturas e instâncias capazes de conviver e adaptar-se a novas redefinições do desenho espacial brasileiro.

b) Redefinição do peso das instâncias públicas -

O Brasil está apresentando uma tendência recente à descentralização político-administrativa, com o fortalecimento dos Estados e Municípios e a redução do poder do governo federal na definição das políticas e na gestão dos instrumentos. A consolidação da federação deve passar por uma redefinição das prerrogativas e das relações de cooperação entre União, Estados e Municípios, que deverá também se refletir no modelo de planejamento espacial.

Estas transformações sócio-econômicas e político-institucionais, paradoxalmente, reforçam a necessidade do planejamento regional no Brasil; e, como consequência, tornam indispensável a construção de um novo sistema de planejamento regional.

Em primeiro lugar, as mudanças e as incertezas com relação ao futuro e aos condicionantes exógenos, demandam um tratamento técnico cuidadoso e avançado para orientar decisões consistentes e competentes. A improvisação e a simples sensibilidade política das lideranças e homens públicos são cada vez mais precárias para antecipar decisões e preparar o Brasil para os grandes desafios da realidade internacional em rápida e acelerada mutação. A inserção mundial da economia brasileira exige mais do que nunca o

fortalecimento do planejamento e do planejamento de longo prazo, como instrumento de mediação diante da globalização.

O planejamento regional também cresce de importância pela permanência das desigualdades econômicas e sociais no Brasil, pela intensificação da integração nacional e pela grande heterogeneidade do País. Mudam as regiões e o enfoque de planejamento. Mas a dimensão espacial deve merecer um destaque especial no planejamento nacional e, particularmente, na configuração de um sistema de planejamento.

BIBLIOGRAFIA

BUARQUE, Sérgio C. - "Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Regional" - in Revista Brasileira de Tecnologia - Brasília - 1987.

BUARQUE, Sérgio C. - "Planejamento do Desenvolvimento Sustentável - Problemas técnicos de uma nova abordagem de Planejamento" - (mimeo) - Recife - 1991.

INGESTAM, Lars - "La Planificación del Desarrollo a Largo Plazo" - in Revista de la CEPAL - nr. 31 - Santiago - 1987.

MATUS, Carlos - "Adeus Senhor Presidente- Planejamento, Anti-planejamento e Governo" - Litteris Editora - Recife - 1989.

2. Caracterização e Crise do Planejamento Regional

Nesta parte do documento pretende-se fazer uma caracterização da experiência de planejamento regional no país, ressaltando as suas principais características e examinando-se, em seguida, as razões da sua crise nos anos mais recentes.

Para isto divide-se este capítulo em três partes: (i) a caracterização do planejamento regional; (ii) os traços mais gerais de sua evolução e da sua crise recente e (iii) o registro de algumas conclusões consideradas relevantes. No que se refere ao primeiro aspecto, tenta-se destacar, em algumas experiências mais significativas, a estrutura e as formas de atuação das entidades que estavam à frente do processo. Na segunda parte, são destacados aspectos da sua evolução e, em seguida, examinados os determinantes da crise do planejamento regional, entendido como forma específica de definição de objetivos, políticas e prioridades na alocação de recursos nos quais a questão espacial tem uma presença marcante e definidora.

2.1 Caracterização

2.1.1. Dificuldades para Caracterização.

O esforço de caracterização do planejamento regional esbarra, de início, com a multiplicidade de formas através das quais, no país, se definiram critérios de alocação de recursos no território nacional. Apenas para ilustrar é importante chamar a atenção para a presença das superintendências de desenvolvimento que atuam nas macrorregiões brasileiras ou, ainda, para as entidades que definem programas e projetos para as regiões metropolitanas ou, o grande número de programas específicos tanto voltados para a atividade agropecuária (Polonordeste, Polonoroeste, etc.) como para a extração e beneficiamento de minérios (Projeto Grande Carajás).

Esta multiplicidade de forma de atuação, com características distintas e com evolução diferenciada, dificulta a compreensão dos processos ocorridos e as formas que tomou na crise recente. Cada uma dessas modalidades tem sua própria história e os determinantes de sua evolução se diferenciam de uma para outra modalidade.

Por esta razão, o procedimento adotado foi o de privilegiar uma dessas experiências, tanto na definição de suas características como no exame da sua evolução e crise. Foi escolhida, por conta do seu significado, da sua abrangência e de sua maior duração, a experiência das superintendências de desenvolvimento regional, com particular atenção para a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Além disso, fazendo contraponto com tais experiências comandadas pelo Governo Federal, fez-se o exame, também, da experiência do CODESUL e do BRDE, resultante de iniciativas dos governos dos estados da região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

Não obstante as restrições anteriores, na análise que segue são feitas referências a outras experiências de planejamento regional, distintas daquelas vividas pelas superintendências.

O que está por trás do critério anteriormente apresentado é, ao lado das dificuldades inerentes a um estudo abrangente das distintas experiências, sobretudo considerando-se o tempo disponível para realização do trabalho, é o fato de que a experiência das superintendências de desenvolvimento regional além de se constituir um marco na vivência do planejamento regional brasileiro, tem pontos comuns com as demais experiências, sobretudo quando são examinadas as razões de crise das experiências de planejamento regional.

2.1.2. As Superintendências de Desenvolvimento Regional

O que caracteriza, da perspectiva político-administrativa, as superintendências de desenvolvimento regional é, de um lado, a presença de uma estrutura administrativa que constitui o que se costumou chamar a **secretaria executiva** e, de outro lado, a sua estrutura política ou o seu fórum político, constituído pelo seu **conselho deliberativo**.

Na **secretaria executiva** estavam os aparelhos técnicos voltados para implantação e avaliação dos programas e projetos de desenvolvimento regional, que constituíam a estrutura responsável pela execução dos planos diretores e das decisões do conselho deliberativo. No modelo administrativo geralmente adotado, a secretaria executiva

comportava departamentos que tratavam da infra-estrutura econômica e social (energia, transporte, saneamento básico e comunicações) ou que se ocupavam do desenvolvimento dos setores produtivos (agropecuária, comercialização e indústria) ou os que se voltavam para a pesquisa de recursos naturais ou para as ações centradas no desenvolvimento social e melhoria das condições de vida (saúde, educação, habitação popular, treinamento, etc.)

No **conselho deliberativo** marcavam presença, ao lado dos ministros responsáveis por importantes ministérios que atuavam em cada região específica, ou representantes de órgãos regionais aos quais caberia parte da responsabilidade na implantação dos planos, os governadores de estados da região. A estes últimos caberia a manifestação dos interesses estaduais e das regiões e o exercício de pressões e cobranças de ações e de execução de programas contidos nos planos diretores e resultantes de deliberações no próprio **conselho**. Trata-se, portanto, de um instrumento fundamental na articulação da esfera federal com a estadual, no estabelecimento de programas comuns e de ações que extrapolavam os limites de um só estado e que promoviam ações integradas de interesse do conjunto das regiões. Esta estrutura política foi a responsável pela pressão política, em algumas experiências, que perdurou durante décadas e que, seguramente, realimentaram o processo de alocação de recursos no qual o perspectiva espacial teve alguma importância.

Um segundo aspecto a ser ressaltado é que a ação dessa estrutura técnica está subordinada a um **plano diretor**, por ela elaborado na sua versão inicial, mas submetido à discussão e aprovação em duas instâncias políticas: (i) no primeiro momento, na instância constituída pelo **conselho deliberativo** e (ii) no segundo momento no **Congresso Nacional**, ao qual caberia aprovar, sob a forma de lei, o projeto então remetido pelo executivo, a partir das discussões ocorridas no conselho deliberativo da superintendência. O plano diretor continha, ao lado de (i) um diagnóstico sobre a questão regional, que justificava e fundamentava o conjunto de propostas e políticas, (ii) os programas com a especificação de metas e recursos, (iii) um anexo financeiro que estabelecia o cronograma de recursos necessários e que deveriam, em cada ano, ser incorporados ao orçamento federal e (iv) um anexo legal no qual se registravam novos dispositivos legais ou alteração de antigos dispositivos, necessários ao cumprimento das diretrizes e dos programas contidos no plano anterior. Foi através desses procedimentos que foram alterados dispositivos relacionados com impostos, com o poder do órgão regional de coordenação e supervisão de instituições que atuavam na região, entre outros.

Terceiro aspecto: no início da implantação desse modelo, sobretudo na experiência da região Nordeste, a estrutura técnica do planejamento regional era dotada de recursos orçamentários capazes de permitir-lhe uma **ação indutora e coordenadora**, junto aos demais órgãos federais e junto aos governos estaduais, realizando uma parceria que, seguramente teve um papel importante na racionalização dos investimentos públicos. Alocando parcela dos recursos em programas de interesse estadual e regional, as superintendências regionais induziam investimentos, antes dispersos, para programas e projetos de grande impacto econômico e social.

A partir dessa estrutura e das articulações que ela permitia, foi-se estruturando uma perspectiva regional, sedimentada em estudos e levantamentos sobre a economia, os recursos humanos, a disponibilidade de recursos naturais e as oportunidades de investimento e foram sendo encaminhadas propostas para a solução de problemas que ultrapassavam o nível apenas estadual. Foi, também, desenvolvido um esforço através do qual se tentava subordinar a dimensão setorial à perspectiva espacial, ou pelo menos uma maior qualificação da perspectiva setorial predominante na alocação de recursos.

Para execução dos programas, os principais instrumentos mobilizados foram: (i) recursos orçamentários, (ii) incentivos fiscais; (iii) incentivos financeiros, com uma articulação com os bancos regionais e oficiais nacionais; (iv) captação de recurso externos, tanto para os investimentos diretamente produtivos, através dos bancos regionais, como para investimentos na área social e em pesquisas de recursos naturais. Foi, em muitas das experiências, mobilizada a assistência técnica de entidades vinculadas à ONU (FAO, OIT, UNICEF, PNUD, PREALC), OEA e de governos estrangeiros, entre os quais o governo americano através da USAID.

Esse modelo tomou a sua forma mais completa no Nordeste, com a SUDENE, sobretudo no período 1959-64, e foi difundido para diversas regiões, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 60, quando então a centralização administrativa e financeira e o regime ditatorial vigente - com governadores nomeados e o Congresso sem nenhuma capacidade de representação e de resistência aos interesses e propostas do Executivo - reduziu a sua capacidade de intervir mais fortemente no encaminhamento de soluções para problemas espaciais e coordenar a atuação dos órgãos que

atuavam na região, seja na esfera federal, seja na esfera estadual ou municipal.

É importante destacar que cada uma dessas experiências de superintendência tem os determinantes específicos de sua criação e formas de atuação. A SUDAM, surge na segunda metade dos anos 60 e se constitui uma transposição para a Amazônia da experiência da SUDENE, alterando uma estrutura previamente existente, num contexto do regime militar, no qual o exercício da participação e das pressões originárias da região sobre os recursos e as entidades federais não foi exercido como na experiência nordestina. Além disso, não se pode deixar de assinalar que as formas de atuação do Governo Federal na Amazônia estão impregnadas de estratégias e diretrizes associadas à questão geopolítica e à defesa da Amazônia, frente aos interesses internacionais. Isso, sem dúvida condicionou a forma de atuação da SUDAM e sua concepção de desenvolvimento regional.

A experiência da SUDECO e da SUDESUL tiveram uma menor importância nas respectivas regiões, em termos relativos, mas possuíam, em várias de suas características alguns dos traços do modelo de superintendências regionais anteriormente descritos. É importante lembrar a defasagem de sua criação, em pleno regime autoritário, e a presença, já a partir da segunda metade dos anos 60, do sistema nacional de planejamento, extremamente centralizado e centralizador, adequado às práticas administrativas e políticas que passaram a vigorar no período pós-1964.

Alguns traços dessas experiências, sobretudo a função coordenadora e a dupla estrutura (aparelhos técnicos subordinados a um conselho deliberativo ou fórum político) estiveram presentes nos órgãos que tratavam da questão espacial das regiões metropolitanas e que passaram a se difundir, sobretudo nos anos 70. Havia, também, nessa experiência a necessidade de articulação das ações municipais e estaduais, mas também com as ações do governo federal, o qual, em sua vinculação com bancos internacionais, como o Banco Mundial, tentou viabilizar algumas dessas experiências de planejamento metropolitano. Além dessas agências metropolitanas, cabe fazer referência ao projeto que com raio setorial de ação menor, como o Projeto Grande Carajás, também possui seus planos diretores, seu conselho deliberativo, uma área específica de atuação e incentivos fiscais e financeiros próprios.

No entanto, muitas dessas experiências, dado o caráter centralizado de suas decisões (em muitas delas a estratégia e os projetos não estavam associados a uma demanda

regional), embora possuam alguns aspectos formais do modelo das superintendências, não são possuidoras de algumas das características, como a legitimidade política e sua aderência às demandas originárias dos espaços onde atuam, que definiam campo de disputa na qual os critérios regionais de alocação de recursos passaram a ter peso no processo decisório.

Embora com suas particularidades, sem a dimensão política da experiência nordestina, na qual se colocavam em claro confronto classes sociais antagônicas, no Sul, no limiar dos anos 60 a questão do desenvolvimento regional incorpora, também, como ponto central o das desigualdades regionais (FONSECA, 1988). A questão toma corpo, sobretudo no Rio Grande do Sul, a partir de uma interpretação, no período de implantação da indústria de base concentrada espacialmente em São Paulo e Rio, na qual se faz um paralelo entre a situação do Rio Grande do Sul e da região Sul com a do Nordeste (OLIVEIRA, 1960) e se ressalta a pauperização causada, entre outras razões, pelas relações de troca desfavoráveis entre o estado e o resto do país, pela política de exportação e pelo atraso "frente ao eixo dinâmico da economia brasileira e pela conseqüente descapitalização" (FONSECA, 1988, p. 41). A concorrência da produção paulista nos mercados sulinos, expulsando a produção local apontava, segundo o diagnóstico, não só para a estagnação mas na direção de um retrocesso de uma economia com algum grau de industrialização.

Esta tese teve impacto sobretudo no Paraná e em Santa Catarina e a ela se associaram críticas à postura do BNDE (depois BNDES), centradas no favorecimento da indústria de vanguarda, em detrimento dos segmentos que tinham, da perspectiva regional, a maior importância. A tese do colonialismo interno passa a ocupar espaço e no debate ganha, relativamente à proposta de criação de um organismo similar à SUDENE, ou seja o modelo anteriormente descrito de superintendências regionais, a proposta dos governadores visando a criação de um conselho de desenvolvimento e de um banco regional. Em parte este episódio pode explicar o apoio restrito que teve a SUDESUL posteriormente implantada na região.

No sistema CODESUL/BRDE, sustentado financeira e politicamente pelos governadores dos três estados da região Sul, a questão do financiamento, sobretudo, para industrialização regional, constitui-se o ponto central. Neste particular a busca de recursos externos, o aporte de recursos dos governos estaduais e as articulações com o BNDE e Banco do Brasil e suas carteiras industriais possibilitam a consolidação da atuação do sistema. O

CODESUL (Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul) foi desenhado para ter funções eminentemente políticas e de estudo da evolução econômica e social da região visando definir planos e programas de desenvolvimento regional, traçando inclusive diretrizes gerais para as atividades do banco. Constituiu, também, um centro de articulação entre os governos estaduais e o governo federal: era composto de onze membros, entre os quais os três governadores, três representantes da União (do Ministério da Fazenda, do BNDE e do Planejamento), um representante de cada um dos três estados e o diretor do BRDE.

Em resumo, na experiência dos últimos trinta anos não se pode afirmar que tenha existido um sistema regional de planejamento. O que se assistiu foi o surgimento de experiências distintas, com motivações diferentes, parte delas atreladas a demandas originárias de segmentos de cada região, que viviam situações distintas e, na maioria dos casos contestavam a centralização do processo decisório no que se refere à alocação de recursos e a promoção do desenvolvimento, notadamente o industrial. Em outras experiências, foi o próprio governo federal que tomou a iniciativa, através da criação de entidades regionais e repetição - num contexto social, econômico e político distinto - de experiências mais anteriores, de relativo sucesso.

É importante que se destaque no modelo das superintendências de desenvolvimento regional dois aspectos que lhes garantiram importância na atuação governamental nas suas respectivas regiões. De um lado, a **representação política** na estrutura do órgão responsável pela coordenação dos programas e, em segundo lugar, o fato de constituir-se um canal de recursos que poderiam complementar os programas estaduais e atrair investimentos privados para atividades produtivas.

2.2. Evolução e Crise do Planejamento Regional

2.2.1. O Contexto dos Planos Nacionais

A dimensão e o critério setorial de definição de objetivos e alocação de recursos, de forma centralizada, esteve sempre presente como ótica fundamental e, em alguns momentos, única, no estabelecimento de políticas e na implantação de programas.

No entanto, em diversas administrações a questão espacial foi considerada, embora de modo restrito e sem a dimensão que passaria a ter a partir dos anos 60. As regiões exportadoras - na maioria dos casos mais os produtos que os espaços por eles ocupados - estiveram presentes nas ações governamentais, quando a questão do café, do açúcar e do cacau, para citar alguns exemplos, foram objeto de intervenção sobretudo em momentos de crise.

Tratamento muito mais complexo foi dado, seguramente, a três experiências de ação territorial, visando encaminhamento da questão espacial: a da SPEVHEA, voltada para o desenvolvimento da Amazônia a partir da borracha; a da Comissão do Vale do São Francisco, calcada na experiência da TVA dos Estados Unidos; e a do DNOCS, visando o combate às secas e suas consequências sociais, no semiárido nordestino. Esta última experiência marcando sua presença desde a primeira década do século.

Tratava-se do desenvolvimento de ações que não tinham como posteriormente viria a ter a experiência da SUDENE, a intenção de transformar as condições da produção social da região ou "transformação das formas do ciclo produtivo", com a reposição do excedente capturado pelo Estado. No máximo visavam um reforço "da própria estrutura produtiva, tanto na esfera da produção, quando na esfera da circulação e apropriação" (OLIVEIRA, 1981, p. 52).

Fora estas e outras experiências esparsas, as propostas nacionais de desenvolvimento - os planos, as estratégias e os programas - sempre se caracterizaram pela forma concentrada do processo decisório e pela presença marcante da dimensão setorial no estabelecimento dos objetivos e metas e na alocação dos recursos. Assim foi no Plano Salte (1948), na proposta da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-53), bem como no Plano de Metas, da administração JK. Neste último, havia uma estratégia espacial com a construção de Brasília e dos grandes eixos rodoviários, no entanto o tratamento regional mais profundos somente foi incorporado no final da administração, quando após a implantação da indústria de base começou a se consolidar o questionamento da industrialização extremamente concentrada no Sudeste.

Somente nos planos posteriores, a dimensão espacial começa a marcar presença, no entanto sempre considerada à parte, após as propostas macroeconômicas e os programas setoriais, que concentram parte significativa dos recursos e meios mobilizados pelos governos, e que não possuem nenhuma preocupação prévia com a regionalização de suas

metas. Assim ocorre no Plano Trienal, no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), implantado após o golpe militar (1964-66) pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), já no Governo Costa e Silva (LAFFER, 1970).

Estas últimas experiências vão marcar, futuramente, os planos e estratégia de desenvolvimento nacional, sobretudo após a consolidação do Sistema de Planejamento Nacional, que a partir da segunda metade dos anos 60, define, com as reformas pós-67, um grande centralização política-administrativa junto com o reforço da dimensão setorial, que passa a atropelar as experiências regionais que estavam sendo consolidadas na segunda metade dos anos 60, notadamente no período que precedeu o movimento militar de 1964 (PIMES, 1984).

Um dos estudos que, provavelmente, mais aprofundou o exame das contradições e conflitos entre o planejamento nacional (macroeconômico ou setorial) e o regional ou espacial foi o realizado pelo PIMES, nos anos 70 (PIMES, 1984, volumes 2 e 4). Vale, para ilustrar, registrar sua constatação a respeito do fato de que algumas das políticas macroeconômicas e de desenvolvimento setorial destinadas ao tratamento da questão a nível nacional, "por serem geralmente indiferenciadas regionalmente <... em suas concepção, é importantes corrigir>, tiveram efeitos, alguns inibidores, outros perversos, para o desenvolvimento das regiões periféricas". Agrega a isto que a ausência de tal política explícita de localização se constata tanto no setor público enquanto agente exclusivo da formulação de políticas, com do setor público através de empresas governamentais que tem, em certas circunstâncias, agido como instrumento concentrador da atividade produtiva (PIMES, 1984, v. 4).

Tais constatações são feitas após o exame e avaliação das políticas de desenvolvimento industrial, agrícola, da política de estímulo ao setor exportador, além de políticas mais gerais como a cambial e tributária.

Neste contexto, a conclusão é a de que o papel do Estado, em suas diversas funções, tornou clara, no período examinado, não só o reforço à concentração espacial e social da renda e da riqueza, como o fato de que, na sua atuação explicitamente voltada para as regiões periféricas, suas intervenções assumiram mais um caráter compensatório do que de promotor do desenvolvimento em sentido mais amplo (PIMES, 1984, v. 4, p. 88/89).

O referido estudo examina, nos planos nacionais implantados até a segunda metade da década de 70 a forma como o tratamento das regiões, mesmo que não constitua o ponto central da intervenção proposta, vai sendo alterada à medida que o capitalismo nacional toma a forma mais acabada e o planejamento desloca sua perspectiva para a maximização dos investimentos realizados setorial ou espacialmente.

Assim, (a) se os primeiros planos nacionais centravam sua abordagem na dimensão setorial e faziam referência apenas marginais a objetivos espaciais, "visto genericamente a partir de proposições de interiorização do desenvolvimento nacional", (b) nos planos que se seguiram ocorre um destaque maior para a questão regional, "vista sobretudo a partir de preocupação com a atenuação das desigualdades regionais"; (c), finalmente, mudanças significativas ocorrem posteriormente, com uma abordagem que passa a enfatizar o desenvolvimento regional como elemento do processo de desenvolvimento global, da perspectiva prevalentemente econômica.

O primeiro dos aspectos antes mencionados estava presente na abordagem do Plano de Metas, na qual a construção de Brasília e dos eixos rodoviários constituíam a marca da interiorização e do tratamento territorial da proposta. A segunda forma de tratar a questão espacial está presente no Plano Trienal, que precedeu o movimento militar, ainda na administração Jango, e no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), elaborado imediatamente após o movimento militar. Nessa segunda forma, o que se assinalava era uma preocupação fundamental com a redução, imediata, das consequências sociais da concentração industrial e, no médio e longo prazo, do estabelecimento de políticas de desconcentração espacial.

A terceira forma de tratamento da questão espacial, enfatiza a necessidade de se definir políticas regionais que sejam ao mesmo tempo de crescimento econômico e de integração das várias regiões do país. Considera-se inadequado o tratamento de eliminação das desigualdades regionais, em si, uma vez que pode levar a um nivelamento por baixo, com a redução do crescimento dos centros mais prósperos. O Plano Decenal, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968/70), Metas e Bases para a Ação Governamental, possuem, com diferenças pouco significativas, a tônica da maximização do crescimento nacional, de exploração dos espaços e regiões de maior capacidade de respostas e possibilidade de contribuir para a economia nacional.

No entanto, como assinala o estudo do Fimes (FIMES, 1984, v. 4. p. 55), "a concretização do objetivo de concentração em espaços regionais de maior capacidade de resposta se dá no II PND, com a elaboração e implantação de programas especiais, visando essencialmente o desenvolvimento mais integrado de áreas selecionadas: o POLONORDESTE, POLAMAZONIA, POLOCENTRO, PRODEGRAN (regiões de Grande Dourados no Sul do Mato Grosso), PRODEPAN (pantanal matogrossense), além das ações na Região Geoeconômica de Brasília".

Resumindo: a tônica dos planos nacionais, na experiência brasileira, de centralização do processo decisório e de ênfase nos aspectos setoriais em detrimento do territorial, definindo objetivos, metas e instrumento a partir do primeiro critério, deixa pouco espaço para um tratamento mais adequado da questão regional. Esta, paulatinamente incorporada aos planos nacionais, sofre mudanças com o decorrer do tempo e, à medida que, passando de um contexto de discussão democrática e de propostas de reformas na estrutura da economia nacional e de redução das desigualdades sociais e regionais, ingressa num regime autoritário no qual a proposta governamental passa a ser a do retorno dos investimentos e de crescimento acelerado da economia, no interior do qual a questão social e regional se resolveriam.

2.2.2. Os Antecedentes do Planejamento Regional

A experiência de planejamento regional, heterogênea e complexa, descrita no início do documento, está associada a movimentos políticos distintos, de diferentes dimensões e conteúdos, que de um modo ou de outro objetiva o rompimento de uma prática de alocação concentrada de recursos, adotada pelo Governo Federal e que tinha como roupagem a perspectiva setorial de implantação de programas definidos a partir desta visão predominante e, em alguns casos, única.

Na passagem dos anos 50 para a década de 60, alguns acontecimentos marcaram esse período, no tocante à questão regional. Um movimento das reformas de base, a pressão popular que envolvia a Igreja, as Ligas Camponesas, os estudantes e os partidos de esquerda, alguns com propostas revolucionárias, criaram condições para mudanças, que posteriormente se consolidaram, e que foram da maior relevância no redirecionamento da forma de atuação do Estado no território nacional, em especial na região Nordeste (COHN, 1976; OLIVEIRA, 1981; CAMARGO, 1981; GUIMARAES NETO, 1989). E no bojo dessas mudanças que se

consolida a experiência da SUDENE, que em fase posterior, mas sem o ímpeto da primeira experiência, vai ser estendida para Amazônia, com a SUDAM, para a Zona Franca de Manaus, com a SUFRAMA e para a região Sul, com a SUDESUL e para o Centro-Oeste, com a SUDECO, como se assinalou.

Simultaneamente a esta experiência nordestina, o conhecimento e a consciência cada vez maior do agravamento das diferenças regionais de desenvolvimento, concentrado no eixo São Paulo-Rio de Janeiro, provoca impactos políticos significativos no Rio Grande do Sul e nos demais estados da região Sul, resultando uma proposta institucional que visava a consolidação de formas de desconcentração regional, que resultou na criação do sistema CODESUL/BRDE, anteriormente mencionado.

Essas experiências e seus desdobramentos iniciais têm lugar no contexto de abertura política e de discussão aberta das questões nacionais, que se davam simultaneamente ou mesmo no bojo do movimento de reformas de base que visava a definição de novas formas de atuação do Estado na questão agrária e urbana, nas relações com o capital estrangeiro e no enfrentamento da questão social.

Além disso, a consolidação de algumas das experiências ocorrem em regiões nas quais, contrariamente ao que se verificava no Sudeste, com a presença marcante do Estado e dos seus aparelhos no processo de modernização da economia e da industrialização, havia uma quase ausência do setor público. As superintendências regionais, nas experiências do Nordeste e da Amazônia, ocorriam no contexto no qual o setor público não tinha nenhuma presença no processo de acumulação de capital. Caracterizando-se mais pela interferência e apoio aos produtos primários voltados para a exportação e em programas assistenciais, como o das obras nas frentes de trabalho, quando da ocorrência das grandes secas no Nordeste. Enfim, parte do sucesso dessa nova forma de atuação governamental deve-se ao fato de ser extremamente frágil a presença dos ministérios e órgãos públicos setoriais nesses espaços, abrindo a possibilidade de uma ação mais integrada e coordenada da União.

Foi essa base política, associada aos movimentos contrários à persistência de uma prática centrada de decisões, além do livre exercício de uma discussão sobre as formas de atuação do Estado, ao lado de sua quase ausência nas regiões periféricas - contrariamente ao que se verificava na região Sudeste - que permitiram o rompimento com a prática concentradora e a perspectiva setorial, bem

como o surgimento e a institucionalização de um conjunto de experiências, que embora de curta duração, alteraram os critérios tradicionais de alocação de recursos no território nacional.

2.2.3. A Evolução Recente

Tais experiências foram definindo com o tempo. A de maior ímpeto, com a nordestina, vai perdendo sua dimensão reformista, limitando-se ao aumento da disponibilidade de infra-estrutura e aos incentivos fiscais e financeiros aos empresários regionais e de outras regiões. A da Amazônia (SUDAM e SUFRAMA), na qual a perspectiva de grandes transformações econômicas e sociais nunca estivera muito presente, deram início e continuidade aos seus programas de incentivos fiscais e financeiros, de infra-estrutura e de levantamento de recursos naturais. As referentes às regiões metropolitanas, que chegaram a mobilizar recursos financeiros, administrativos e humanos hoje encontram-se, praticamente desativadas, notadamente após a crise fiscal e financeira do Governo Federal e às dificuldades crescentes de mobilizar recursos de fontes internacionais. O Projeto Grande Carajás, presentemente se limita à atuação da Companhia Vale do Rio Doce e suas associadas, na extração de minérios e sua exportação, ao lado de um esforço de diversificação sobretudo na produção de papel e celulose.

No final dos anos 80, por ocasião da elaboração da Constituição, volta a ganhar espaços, no contexto dos avanços institucionais que foram obtidos, a questão regional. Neste particular, a articulação política ocorrida entre os representantes das regiões mais atrasadas, economicamente, e o pessoal técnico dos órgãos regionais (superintendências e bancos) conseguem a aprovação de itens considerados relevantes. Entre estes, merecem ser destacados os seguintes (SANTANA, 1990):

a) a questão regional é reconhecida como problema que exige uma atenção especial e passa a ser incluída no rol das grandes questões nacionais;

b) por esta razão, a abordagem regional, na Constituição, "reporta-se à explicitação necessária e consistente da dimensão espacial nos esforços de reconhecimento e planejamento da realidade nacional, no sentido de apreender peculiaridades formais, estruturais, processuais e funcionais, no conjunto da formação social do país. Deste modo, não se trata, apenas, de identificar diferenças inscritas no quadros territoriais, nem mesmo de surpreender e dimensionar disparidades espaciais de

desenvolvimento acumuladas no tempo" (SANTANA, 1990, p. 519);

c) essa abordagem regional foi inserida, de forma implícita e explícita em praticamente todos os dispositivos; pelo menos duas dezenas de artigos são expressamente reservados na Constituição para o tratamento da questão regional, com conseqüências administrativas e operacionais que podem ser estruturadas nos seguintes pontos: (i) o tratamento da região e da questão regional (artigo 30, item III; artigo 170, item VII; artigo 43, artigos 210 e 221); (ii) os órgãos regionais (artigo 43, parágrafo 10, item II; artigo 163, item VII); (iii) os planos regionais e os programas regionais (artigos 21, 48, 58, 174) (iv) a regionalização orçamentária (artigos 165, 166, artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e (v) os instrumentos operativos regionais (artigos 43, 159, 192, 198, 218 e artigos das disposições Transitórias: 34, 35, 41 e 42) (SANTANA, 1990).

A operacionalização de vários desses dispositivos envolve, ainda, dependência no que se refere a leis complementares, leis ordinárias e outros instrumentos normativos, além de uma prática na qual o critério espacial tenha, nas formas de atuação do Estado, um papel importante na definição de objetivos, prioridades e de alocação de recursos.

2.2.4. Fatores Explicativos da Crise

O que está por trás do declínio da experiência de planejamento regional anteriormente examinada ?

O autoritarismo e o rompimento da sustentação política. Em primeiro lugar, é importante considerar o peso da dimensão política desse problema, relativamente à dimensão técnica. O estabelecimento de critério de definição de objetivos de política econômica e social diferentemente daquele consagrado pela prática tradicional e que reforça interesses hegemônicos já consolidados, exige a ruptura que não pode surgir ou se manter, salvo no contexto de uma negociação ou luta política que quebre a prática centralizada e da prevalência dos critérios setoriais ou macroeconômicos vigentes nos planos nacionais e nas propostas de alocação de recursos.

Na experiência da SUDENE, um pouco menos na experiência do CODESUL/BRDE, para ilustrar, houve um momento inicial no qual a questão espacial surge e tende a

se consolidar, como critério relevante na alocação de recursos federais. Isto é seguido, no caso do Nordeste, sobretudo após o movimento militar de 1964, de uma negociação entre as elites, da qual decorreu a manutenção de alguns dispositivos especiais de definição de objetivos e mobilização de instrumentos de política econômica - os incentivos fiscais e financeiros, por exemplo - e a eliminação daqueles que, da perspectiva de transformação da realidade social da região seriam, seguramente, os mais relevantes. Vale lembrar que os planos diretores para o desenvolvimento do Nordeste, elaborados na região, aprovados no Conselho Deliberativo por governadores eleitos, eram enviados para o Congresso Nacional, para apreciação e aprovação. A partir da segunda metade dos anos 60 passam a se constituir meros capítulos dos planos nacionais. Além disso, os governadores passam a ser nomeados e o Congresso deixa de desempenhar suas funções básicas no regime ditatorial então vigente.

Face a uma nova realidade política, consolidada após o movimento militar de 1964, a racionalidade técnica, com respaldo de segmentos mais amplos da população, presente na fase anterior ao golpe militar, perde sua significação e se constitui objeto de uma negociação que reduz o impacto transformador da proposta do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste), na experiência dessa região. Este esvaziamento contaminou, seguramente, as demais experiências regionais baseados nas superintendências, que já nasceram e se desenvolveram num contexto político que restringia sua atuação.

E evidente que esta é uma visão simplificada da dimensão política no tratamento da questão regional. Na verdade, mesmo na experiência nordestina, antes do movimento militar havia um resistência considerável aos programas mais radicais e transformadores e, além disso, a instabilidade política que se seguiu à administração JK dificultou significativamente a prática do planejamento que buscava incorporar no processo decisório, ao lado de sua descentralização, a dimensão espacial e o tratamento das diferenças regionais.

A concentração administrativa de recursos e o planejamento nacional. Ao lado da dimensão política, para se entender melhor os limites da experiência de planejamento regional, sua ascensão e declínio, é importante considerar outros aspectos associados às transformações político-administrativas que ocorreram. Um primeiro aspecto é o do reforço da centralização administrativa e de recursos que ocorreu no quadro mais geral das reformas concebidas nos primeiros governos

militares, pós-64, sobretudo a reforma tributária e administrativa. Isto deu lugar ao fortalecimento dos órgãos setoriais e à sua presença cada vez maior nos diversos aparelhos que compunham a administração pública nacional.

Para melhor entender o processo que daí decorreu deve-se, repetindo-se o que foi assinalado anteriormente, fazer referência ao fato de que a maioria das superintendências de desenvolvimento regional implantadas, sobretudo a SUDENE, SUDAM e SUDECO passam a desenvolver seus programas em área no qual o Estado não havia, até os anos 60, marcado intensamente a sua presença. O Estado brasileiro que no início do anos 60 estava presente no Nordeste era marcado pelo assistencialismo e pelo apoio aos segmentos econômicos tradicionais constituídos pelos setores exportadores (açúcar e cacau); não era o Estado quase onipresente descrito por Carlos Lessa (LESSA, 1964) que consolidava a industrialização brasileira concentrada no Sudeste e, em particular, em São Paulo. Por essa razão, a atuação de um órgão regional como a SUDENE se fez através de um desdobramento de sua estrutura administrativa em várias entidades públicas, sobretudo a partir de sociedades de economia mista. Com alguns recursos, neste contexto de governos estaduais pobres e sem estrutura operacional, a SUDENE chegou a comandar, por alguns anos a definição da alocação de recursos nas diversas áreas consideradas importantes para o desenvolvimento regional. Experiência análoga foi a vivida pela SUDAM na Amazônia, na qual era, também, extremamente frágil a presença da União.

No entanto, a partir da concentração de recursos promovido pela reforma tributária e pelo fortalecimento dos órgãos setoriais e a constituição de um sistema de planejamento nacional, os órgãos regionais passam a perder funções e papéis que por algum tempo tiveram. O comando na alocação de recursos passa a ser feito de modo centralizado, através de planos e programas nos quais a participação regional era mínima ou inexistente. A consolidação da ELETROBRAS reduz o papel do planejamento regional na definição de recursos nessa área. O BNH, e os fundos de financiamento de habitação popular e saneamento básico tem efeito similar. Além disso, no interior das transformações políticas alteram-se as prioridades regionais e as regiões-problemas, como o Nordeste, deixam, como se assinalou, de ser vista em seu todo, passando a constituir parte de um projeto de constituição de uma grande potência nacional, no qual algumas sub-regiões, em cada macro-região, poderiam desempenhar papel estratégico da maior relevância, dadas suas potencialidade econômicas. Simultaneamente com esta centralização e concentração de decisões, ocorre a fragmentação setorial das ações nos espaços macrorregionais, com os diversos programas de

impactos que se voltam para o desenvolvimento de espaços regionais mais restritos.

Nos anos 70, as experiências das superintendências de desenvolvimento regional vão, pouco a pouco, definindo, restando em algumas delas os estímulos fiscais e financeiros e poucos recursos para manutenção da máquina administrativa. Coincide também com uma fase de surgimento e quase imediato enfraquecimento das experiências de gestão metropolitana, algumas a partir da mobilização de recursos externos ou de programas de obras financiados a partir do sistema financeiro de saneamento básico e habitação popular.

Crise fiscal e financeira do Estado. Com a crise fiscal e financeira dos anos 80 ocorre o efetivo desaparecimento das experiências de planejamento regional, simultaneamente ao quase desaparecimento do planejamento nacional em sua totalidade. Emergem os problemas de curto prazo, com a crise da dívida externa e o endividamento crescente do setor público, e a gestão da conjuntura passa a dominar as preocupações dos governantes, como problema único a ser administrado. Os planos estratégicos nacionais e regionais elaborados, as propostas de políticas de médio e longo prazo montadas e, por vezes, negociadas com atores políticos, não passam de intenções e são, seguidamente, sufocadas pelas negociações com os credores e seus representantes, no contexto de metas de curto prazo que dizem respeito ao equilíbrio das contas públicas, ao comportamento dos preços e ao pagamento da dívida externa.

O que é importante destacar é que não obstante a redemocratização do país, com a intensificação das discussões sobre os problemas nacionais, inclusive a questão das desigualdades regionais e da pobreza crescentes, sobretudo nos anos 80, que tem, também, sua expressão espacial, nenhuma das experiências regionais de planejamento volta a ter presença importante nas decisões e alocação de recursos.

O que se assinalou anteriormente se verificou não obstante a ocorrência de diversas manifestações de movimentos políticos que visavam a restauração de algumas das instituições de planejamento regional. O movimento "muda Nordeste", os esforços de montagem de planos regionais, sobretudo no Nordeste e na Amazônia, com a participação dos movimentos populares e sindicais, das organizações não-governamentais e de lideranças empresariais ("planejamento participativo") não deu lugar a um fortalecimento das superintendências e sua restauração

do seu duplo papel de fórum político e de estrutura técnica através da qual seriam viabilizadas tecnicamente as decisões do conselho deliberativo.

Outro esforço visando a restauração do planejamento regional foi o que se organizou junto à Constituinte, na segunda metade dos anos 80, e deu lugar, como se fez referência, à inclusão na Constituição de 1988 de um número significativo de artigos que tratam da questão regional, em matéria de maior relevância, inclusive na reestruturação do planejamento regional, como se assinalou anteriormente.

No entanto, contrariamente ao papel que tais manifestações poderiam ter, de positivo, na ênfase na questão das desigualdades regionais, outros determinantes, em sentido contrário, surgiam ou se intensificavam na sociedade brasileira. Entre eles não se pode deixar de mencionar o aprofundamento da crise fiscal e financeira do Estado que já no início dos anos 80 dava sinais evidentes e sua incapacidade para manejar seus instrumentos básicos de política econômica e social. Isso é reforçado pelo encurtamento do horizonte temporal das ações governamentais e, em decorrência, pela prevalência da perspectiva de curto prazo.

As transformações ocorridas e seus desdobramentos espaciais. Um ponto relevante que deve ser mencionado é o das transformações ocorridas na economia e na sociedade brasileira nos anos 60 e 70 e seus desdobramentos espaciais. As regiões que detinham certo grau de homogeneidade econômica, social e política, com suas elites possuindo interesses comuns a serem defendidos na instância federal, sofrem mudanças que ampliam significativamente suas diferenças internas. Mudam as estruturas produtivas de algumas de suas partes, alteram-se as relações que mantinham internamente ou com seu exterior, começam a marcar sua presença, em alguns espaços, capitais originários de outras regiões ou de outros países e, conseqüentemente, passam por mudanças os grupos econômicos e seus representantes políticos e alteram-se, também, os seus interesses e objetivos. As macrorregiões ou sub-regiões, que anteriormente se constituíam pontos de referência na definição de planos, programas e políticas deixam de desempenhar este papel e as articulações políticas que antes possibilitavam a consolidação de pressões políticas que convergiam num mesmo sentido perdem sua eficácia, ou fragmentam-se no fortalecimento das relações entre os governos estaduais e os órgãos setoriais.

O planejamento e a questão regional sofrem impacto tanto das mudanças que o crescimento e a reestruturação econômica provocou nos anos 60 e 70, como da crise econômica do país e da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro nos anos 80. Sem esquecer os impactos associados ao longo período de regime autoritário e de concentração do processo decisório que restringiu o espaço de instâncias regionais que, a partir de determinadas estruturas técnicas, passaram a definir novas formas de abordagem dos problemas nacionais e novos critérios de alocação de recursos.

O desgaste da proposta regional. Por último é importante fazer referência ao fato de que, no decorrer do tempo as mudanças políticas e administrativas que se foram sucedendo, reduziram o papel dos organismos regionais que foram, também, distanciando suas práticas das propostas bem mais amplas e complexas que justificaram sua criação. De grandes projetos transformadores, muitos desses órgãos se reduziram a estruturas administrativas responsáveis pela gestão de incentivos e de alguns poucos recursos que não ultrapassavam seus custos administrativos.

O que se assinalou anteriormente constitui apenas um levantamento sumário de fatores explicativos da crise do planejamento regional. No entanto, não obstante este aspecto, é possível perceber a complexidade dos elementos e acontecimentos que estão por trás das dificuldades encontradas em qualquer esforço que tenha como objetivo a reestruturação do planejamento regional ou nacional.

2.3. Considerações Finais

O planejamento regional, entendido com a presença marcante de instituições através das quais a alocação de recursos e a definição de objetivos e políticas obedeciam critérios predominantemente espaciais nas ações governamentais, teve uma vigência muito curta e foi muito seletivo em termos de áreas de intervenção.

Associado a movimentos políticos que contestavam as formas concentradoras e à prevalência da perspectiva setorial na alocação de recursos, ele perde substância à medida que tais movimentos não puderam se manifestar e as pressões pudessem ser exercidas. As dificuldades surgidas para apresentação, sob a forma de planos diretores, das propostas regionais no Congresso, buscando sua legitimação; e o surgimento, no fórum político das superintendências, de governadores nomeados, sem poder político para pressionar a

União, constituem apenas a expressão mais evidente dessa perda de substância.

No entanto, as razões da diminuição, com o decorrer dos anos, da importância e do peso relativo do planejamento regional, ultrapassam essas determinações anteriormente referidas. Dizem respeito à prática de concentração e centralização das decisões, independentemente do regime em vigor, à prevalência da perspectiva setorial e aos desgastes das instituições que não foram capazes de encaminhar soluções para os problemas que constituíam seus objetivos básicos, atuando, quando foram obtidos alguns sucessos, de modo apenas compensatório.

Embora não se tenha constituído objeto de estudo, não se deve deixar de registrar que a travessia das instituições de planejamento no período autoritário reduziu, em algumas experiências, as propostas de mudanças estruturais que estavam inscritas nos planos iniciais e limitaram seus programas aos incentivos fiscais e financeiros e à implantação de infra-estrutura econômica. Com isto ocorreram avanços no processo de acumulação e no deslocamento de grandes empresas em razão dos estímulos oferecidos e da disponibilidade de infra-estrutura econômica, sem que mudanças nas formas de apropriação dos resultados da atividade econômica, nas relações de produção e de trabalho tivessem sido encaminhada, de acordo com os planos e estratégias iniciais. Isto representou, sem dúvida, um desgaste que seguramente afastou o apoio político de segmentos mais representativos da sociedade. As formas predatórias através das quais ocorreu a expansão econômica na Amazônia, a perda do ímpeto reformista na experiência nordestina, na qual estavam definidas propostas para reestruturação da economia canavieira e das formas de produção do semiárido visando tornar sua agricultura resistente às condições climáticas e o impacto pouco significativo das demais superintendências em suas respectivas regiões, são pontos importantes que explicam esse desgaste. Agregue-se a isto o reconhecimento das populações regionais de que os maiores beneficiários das ações desenvolvidas a partir de algumas instituições de planejamento regional foram as elites regionais, os grandes grupos empresariais nacionais e internacionais.

Finalmente, não se pode descartar o fato de que as regiões mudaram nos últimos trinta anos e tornaram-se mais heterogêneas do ponto de vista econômico, social e político. Perderam, em grande parte a homogeneidade que garantiu a constituição de um frente política de pressões, que, durante alguns anos, definiram formas de alocação de recursos que contrariavam as práticas vigentes. Os

conselhos deliberativos das superintendências, isto é, seu fórum político atualmente é uma imagem desbotada do que fora nos anos 60. Tais transformações associadas à crise fiscal e financeira do Estado, em particular da União, que não pode mais responder às demandas dos segmentos regionais, deu lugar ao esvaziamento político dos conselhos deliberativos e do suporte político das instituições de planejamento regional que sobraram nos desmontes recentes.

Em resumo, são complexas as razões que explicam a crise do planejamento nacional e regional. Nisto reside a dificuldade para sua reestruturação que seguramente passa por um novo desenho que pouco tem a ver com aquele que teve algum sucesso anteriormente.

BIBLIOGRAFIA

- DAMARCO, Aspásia de Alcântara. A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base. In. História Geral da Civilização Brasileira. Difel. São Paulo. 1961. Tomo III, volume 3.
- COHN, Amélia. Crise Regional e Planejamento. Editora Perspectiva. São Paulo. 1976.
- FONSECA, Pedro Dutra. Da Hegemonia à Crise do Desenvolvimento - a História do BRDE. BRDE. Porto Alegre. 1968.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Introdução à Formação Econômica do Nordeste. Fundaj/Massangana. Recife. 1969.
- LAFFER, Betty Mindlin (organizadora). Planejamento no Brasil. Editora Perspectiva. São Paulo. 1970.
- LESSA, Carlos. Quince Anos de Política Econômica em Brasil. In: Boletim Econômico de América Latina. 1964. V. IX, N. 2.
- OLIVEIRA, Francisco. Elegia para uma Re(li)gião, Paz e Terra. Rio. 1981.
- OLIVEIRA, Franklim. Rio Grande do Sul: um Novo Nordeste. Civilização Brasileira. Rio. 1960.
- PIMES. Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro. SUDENE. Recife. 1964.
- SANTANA, Jorge Fernando de. Aspectos Institucionais da Questão Regional no Brasil. In: FUNDAJ/SDR-PR. Desigualdades Regionais no Desenvolvimento do Brasil: Década de 70 e Anos 80. Recife. 1990. Parte III. Não publicado

3. O Debate Atual Sobre o Planejamento Regional

A questão regional e o planejamento regional voltam a ocupar espaço nos debates técnicos e políticos, como consequência da crise do federalismo no Brasil e das tendências contraditórias de desconcentração e reconcentração espacial. Como expressão deste debate, foi criada, em 1991, a Comissão Mista do Congresso sobre Desequilíbrios Regionais no Brasil, conhecida como Comissão Beni Veras (*); por sua vez, esta comissão ajudou a intensificar e sistematizar o debate nacional sobre a questão regional.

O material produzido pela Comissão - que recolheu o pronunciamento das mais importantes lideranças técnicas sobre o assunto - foi uma fonte importante da análise do debate sobre a questão regional. Mas, além deste material, foram coletadas idéias em papers e trabalhos recentes e realizadas algumas entrevistas. Também está sendo considerado como parte do debate opiniões informais recolhidas em diferentes encontros e contatos pessoais com técnicos e estudiosos da temática regional no Brasil.

De uma maneira muito geral, o debate tende a evidenciar uma relativa convergência no que refere ao diagnóstico e aos condicionantes atuais e futuros do desenvolvimento regional; não obstante, este consenso desaparece completamente quando se passa para a formulação de propostas alternativas para o planejamento regional no Brasil. Nas propostas, as divergências se manifestam de forma muito clara, evidenciando pequenas nuances de diferença na interpretação da realidade e dos seus problemas.

De forma sistemática e sintética, apresenta-se a seguir um quadro deste debate sobre a questão regional e o planejamento regional no Brasil. A análise está distribuída em quatro sub-capítulos: o primeiro trata do diagnóstico, apresentando as convergências e divergências; em seguida, apresenta-se os condicionantes normalmente identificados pelos analistas para a crise atual do planejamento regional e que devem determinar o futuro; no terceiro sub-capítulo apresenta-se as diferentes propostas de planejamento regional, distribuídas em três grandes vertentes diferenciadas; e, finalmente, indicam-se os pressupostos indispensáveis a um novo sistema de planejamento regional

(*) Em referência ao relator da Comissão, Senador Beni Veras (PSDB-Ceará).

no Brasil, refletindo o pensamento das correntes mais inovadoras.

3.1. Visões Diagnósticas no Caso Brasileiro

Na análise das condições históricas e da realidade atual do planejamento regional no Brasil existe uma semelhança e complementaridade da visão dos autores analisados, embora hajam diferenças importantes (o Gráfico procura expressar, de forma esquemática estas vertentes do diagnóstico). Os seguintes aspectos podem ser ressaltados nas diferentes interpretações:

1. nas políticas regionais predominaram sempre uma visão e ações compensatórias e accessórias das estratégias e políticas nacionais;

2. as políticas nacionais sempre desconsideraram a diversidade e heterogeneidade espacial do Brasil;

3. as políticas regionais implícitas, entendidas como políticas globais e setoriais nacionais não claramente localizadas no território, têm sido mais importantes na construção do espaço, que as formulações e instrumentos explícitos de política regional;

4. políticas nacionais nunca contemplaram os impactos diferenciados sobre o espaço nacional;

5. normalmente, o Brasil não trata da questão regional mas sim dos problemas regionais;

6. a crise do planejamento regional é uma expressão da crise do planejamento no Brasil (imediatismo e falta de projeto para o desenvolvimento nacional);

7. falta uma estratégia regional/espacial para o governo federal, até porque falta qualquer estratégia nacional;

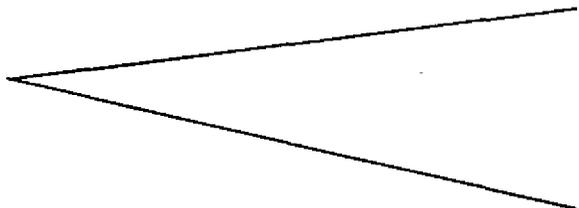
8. ocorre uma completa degradação dos órgãos de planejamento e desenvolvimento regional (como um reflexo da degradação geral do setor público e seus instrumentos);

9. órgãos regionais se limitam a gerentes de incentivos, sem qualquer capacidade de iniciativa de políticas e de coordenação;

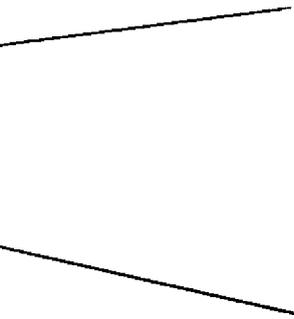
10. a dinâmica econômica e demográfica das últimas décadas remodelou espaços importantes do país, aumentou a diferenciação interna nas diversas macro-regiões brasileiras. Tornou mais heterogênea e mais dispersa a

CONVERGENCIAS

- . CRISE DO ESTADO ✓
- . DESMONTE INSTITUCIONAL ✓
- . CRISE DO PLANEJAMENTO ✓
- . OTICA SETORIAL ✓
- . REGIONAL COMO SETOR E COMPENSATORIO ✓
- . REORGANIZAÇÃO DO ESTADO
- . DETERIORAÇÃO DOS ORGAOS REGIONAIS



DIVERGENCIAS



ORGÃOS E INSTRUMENTOS
REGIONAIS CONTINUAM VÁLIDOS
E ATUAIS (MODELO ADEQUADO)

ESGOTAMENTO E INADEQUAÇÃO
DO MODELO (órgãos e instrumentos
regionais não acompanham mudanças)

pressão "regional", que se expressa nas demandas por políticas regionais;

Apesar desta convergência geral no diagnóstico da crise do planejamento regional no Brasil, existe uma divergência no que se refere à natureza específica das instituições e instrumentos de desenvolvimento regional existentes hoje no país.

De um lado, existe uma tendência a depositar toda a responsabilidade pela crise em fatores externos às instituições e instrumentos; de modo que alteradas as condições indesejáveis se voltaria a ter instituições fortes e instrumentos competentes para promover o desenvolvimento regional. Entre estes tendem a ressaltar, sobretudo, a força política que fôra portadora, no passado, para órgãos como a SUDENE, por sua vinculação direta à Presidência da República, e a importância dos recursos destinados ao FINOR antes da sua fragmentação e desvalorização.

Existe, contudo, uma corrente de técnicos que entende, ao contrário, que o sistema atual está esgotado e é inadequado para promover um efetivo processo de planejamento e desenvolvimento regional; seja pelas deficiências e vícios intrínsecos aos mesmos, seja porque o país está mudando e as condições políticas e institucionais demandam novos mecanismos de organização e gestão e novos instrumentos de intervenção.

3.2. As Percepções dos Condicionantes no Brasil

Existe uma razoável convergência entre os autores e entrevistados com relação aos condicionantes desta crise e das possibilidades futuras do planejamento regional. Esta convergência é moderada pela diferença de enfoque no que se refere à adequação ou inadequação do modelo atual às novas condições do contexto.

3.2.1. Condicionantes da Crise Atual

Como fatores que determinam a atual crise do planejamento regional no Brasil, os diferentes autores tendem a concordar com os seguintes pontos:

- a) a degradação do setor público e, em espacial, do governo federal decorrente da sua crise

financeira, e o fortalecimento dos Estados (UFs) frente à União (decorrente da Constituição);

b) o imediatismo das políticas e ações públicas federais e estaduais;

c) o desmantelamento e descrédito completo do planejamento nacional e das instituições e instrumentos de planejamento;

d) o redesenho regional em curso nas últimas décadas, que desfaz e refaz regiões, ao mesmo tempo em que a dinâmica econômica geral as integra;

3.2.2. Condicionantes Futuros do Planejamento Regional

Os fatores que devem condicionar o planejamento regional no futuro decorrem das tendências fortes identificadas no processo político:

a) os padrões tecnológicos emergentes mundial e nacionalmente tendem a reforçar as desigualdades regionais;

b) as novas formas de inserção do Brasil na economia mundial e nas condições de competitividade internacional, com elevada exigência em eficiência, produtividade e qualidade;

c) a tendência à reformulação do papel do Estado, com uma menor intervenção estatal na economia, voltada, de forma crescente para a regulação do processo econômico;

d) a tendência a uma redivisão de papéis entre União, Estados e Municípios, com a redução do poder e capacidade de interferência e mobilização de instrumentos do primeiro;

e) a reforma do sistema tributário com impacto sobre o poder dos incentivos fiscais e financeiros regionais;

f) a possibilidade de se considerar a heterogeneidade regional brasileira como fator positivo a seu aproveitamento na reformulação de sua macro-política de desenvolvimento;

g) a necessidade de democratizar o processo decisório na formulação, implementação e controle de

políticas públicas, especialmente as voltadas para o encaminhamento da questão regional;

3.3. As Propostas no Contexto Brasileiro

Apesar de algumas convergências no diagnóstico e na análise dos condicionantes, existem divergências importantes entre os autores quando se trata de apresentar propostas de planejamento regional, especialmente quando se refere ao modelo institucional e aos instrumentos de intervenção. Existem algumas teses gerais que são defendidas por quase todos os especialistas, constituindo os pontos convergentes das propostas; mas, logo se distanciam quando entram nos detalhes das definições com relação ao sistema de planejamento e aos órgãos e instâncias decisórias e gestoras dos instrumentos (ver Gráfico esquemático das propostas).

3.3.1. Teses Gerais Convergentes

As diversas propostas de reformulação das políticas ou sistemas de planejamento regionais têm dois pontos, normalmente, bastante convergentes.

a) as políticas nacionais devem incorporar uma **visão espacial** e definir mecanismos e desdobramentos diferenciados no território, de modo a equilibrar seus impactos e promover o desenvolvimento equilibrado (especialização das políticas nacionais) (*);

b) a **regionalização do orçamento federal** definida na Constituição de 1988 (Art. 165), de acordo com critérios que compensem as desigualdades regionais; além disto, se propõe preservar e privilegiar os Arts. 174 e 43 que tratam do desenvolvimento nacional equilibrado e dos planos regionais;

(*) Jorge Santana chega a defender que não há saídas para o Brasil pela via das Políticas Nacionais Setoriais (combinadas com políticas regionais compensatórias) como se praticou nos anos recentes. A proposta é colocar a variável ESPAÇO no centro da formulação da política nacional de desenvolvimento. Os programas nacionais seriam necessariamente regionalizados e complementares, com planos regionais (que conteriam projetos estratégicos para cada região).

P R O P O S T A S

CONVERGENCIAS

- . POLITICAS
NACIONAIS
C/ VISAO
ESPACIAL
 - . REGIONALIZACAO
DO ORÇAMENTO
-
- The diagram consists of a vertical list of two items on the left. From the right side of the first item, a line extends to the right and then angles upwards. From the right side of the second item, a line extends to the right and then angles downwards. These two lines converge towards a central horizontal line that extends to the right, which then branches into two lines that lead to the second list of items on the right.

- . REDUÇAO
DA UNIAO
- . DIMINUIÇAO DA
MAQUINA FEDERAL
(Extinçao de Ministerios)

DIVERGENCIAS

FORTALECIMENTO DOS ORGAOS E INSTRUMENTOS REGIONAIS

- . FORTALECIMENTO DOS ORGAOS/INSTRUMENTOS
- . REGIONALIZACAO DE PROJETOS/ORÇ. "ORDINARIOS"
- . PROJETOS/ORÇAMENTOS EXTRAORDINARIOS (Estratégicos)
- . ADAPTAÇÃO AO NOVO DESENHO ESPACIAL
- . ORGAOS REGIONAIS SEM EXECUCAO (minimo/zero de instrumentos financeiros)
- . ORGAOS FEDERAIS LIGADOS A SEPLAN/PR
- . CONDEL E COMISSOES DE PLANEJ. E COORD. FINANCEIRA
- . REFORÇO DOS ESTADOS
- . ORGAOS MULTILATERAIS ESTADUALIZADOS (Cia de Desenvolvimento)

3.3.2. Enfoques Divergentes

No que se refere ao modelo institucional e aos instrumentos de planejamento regional existem três tendências diferenciadas de propostas; duas radicalmente opostas, que defendem o simples aprimoramento do sistema vigente ou sua total reformulação; e uma tendência intermediária que propõe reformulações importantes conservando traços fundamentais do modelo atual.

a) a primeira, mais tradicional, se limita a propor o fortalecimento dos órgãos de desenvolvimento regionais e o aprimoramento dos instrumentos existentes, fortemente concentrados nos incentivos fiscais e financeiros. Aparentemente descolados dos condicionantes, entendem que o modelo atual deu resultado, apesar das dificuldades e problemas, e sua crise pode ser contornada com o fortalecimento e aprimoramento.

b) a segunda vertente propõe mudanças radicais tanto no sistema institucional de planejamento quanto nos instrumentos. Mesmo contemplando algumas alternativas diferenciadas de transformação do modelo atual, as propostas reestruturadoras têm alguns pontos em comum:

i) a União deve exercer um papel de coordenação, ordenação e regulação da federação, reduzindo sua intervenção a projetos estratégicos nacionais e à correção das desigualdades espaciais (limitando as atividades diretamente executivas ao mínimo necessário);

ii) o Executivo federal deverá, portanto, passar por uma drástica redução da máquina administrativa com a extinção de ministérios (especialmente MIR—Ministério de Integração Regional e MAS—Ministério de Ação Social), repartições e órgãos setoriais específicos, cuja execução deverá ser repassada para Estados e Municípios;

Em termos mais concretos, contudo, a segunda vertente apresenta alguns níveis de profundidade na reestruturação da proposta institucional, podendo ser agrupada em dois blocos:

i) as instâncias regionais de planejamento permaneceriam como sendo da competência federal, vinculados à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, embora introduzindo modificações substantivas nas suas funções e organização. Existe uma tendência a implementar uma reformulação dos órgãos regionais para uma adequação ao novo desenho do espaço

nacional, decorrente das transformações sócio-econômico, com maior aderência aos ecossistemas das macro-regiões:

. no geral, consideram que estes **órgãos não deveriam ter papel executivo** mas se limitar apenas ao planejamento, à coordenação e articulação na formulação e indução de políticas e programas regionais. Desta forma, deveriam ser instituições leves, bastante enxutas e altamente qualificadas, para liderar pela competência e qualidade dos seus estudos e propostas técnicas e da competência da sua articulação e negociação estratégica.

. para alguns poderiam assumir uma **responsabilidade parcial na gestão de instrumentos de fomento em projetos estratégicos**, como elemento catalisador da coordenação regional, embora repassando toda execução para os Estados e Municípios.

. no conjunto, existe um consenso na transferência da administração dos instrumentos financeiros para os Bancos regionais de desenvolvimento (quase sempre acompanhado de transformação destes instrumentos para racionalizar e concentrar no crédito);

. em termos estritamente institucional, as propostas tendem a criar um **Conselho de Desenvolvimento Regional** para as regiões menos desenvolvidas, constituído dos Governadores de Estados e ministérios chaves, na condução política do processo (Board); este seria dividido em duas **comissões**: uma de **planejamento e coordenação de políticas**, que teria nos atuais órgãos reformulados sua Secretaria Executiva; e uma de **coordenação das instituições financeiras** que atuam nas regiões. Além disto, deveria ser criada uma **Diretoria Técnica**, formada pelos Secretários de Planejamento dos Estados e, eventualmente, representações de órgãos federais atuantes nas regiões.

. nesta tendência de reforço do peso dos Estados na institucionalização regional, se propõe ainda que os bancos regionais (BNB e BASA) tenham o controle acionário transferido para os governos estaduais das respectivas regiões.

ii) os órgãos de desenvolvimento regional devem ser transformados em **agências multilaterais constituídas pelos governos estaduais**. Desta forma, perdem a ambivalência atual decorrente da relação de um Conselho Deliberativo (político e fortemente dominado pelos governos estaduais) com a Secretaria Executiva, autarquia federal. As novas instituições seriam mantidas pelos governos estaduais, teriam completa independência da União, podendo contar com sua participação nas instâncias colegiadas.

A proposta mais radical neste sentido, procura se inspirar no exemplo da Companhia de Desenvolvimento de São Paulo, articulando o setor público com o privado. A **Companhia de Desenvolvimento regional**(*) seria constituída pelos governos estaduais da região e teria a função de definição e identificação de oportunidades, elaboração de projetos, captação de recursos e articulação das ações. Esta companhia substituiria os órgãos regionais de caráter federal que seriam extintos para a constituição de uma empresa multiestadual, expressão da solidariedade dos Estados da região e promotora do desenvolvimento regional.

c) a terceira vertente, dita intermediária, é menos conservadora que a primeira e menos radical que a segunda, propondo o fortalecimento do planejamento nacional com base na dimensão espacial. Esta linha de trabalho defende o **fortalecimento dos órgãos regionais** com pouca reformulação das suas atividades e funções, mas acrescenta as seguintes alterações no sistema nacional de planejamento:

i) **políticas nacionais setoriais sempre regionalizadas** que integrariam os **Projetos Ordinários** do Governo Federal (nos orçamentos da União). Em cada ministério/ seria criada uma **UNIDADE REGIONAL** encarregada da regionalização das políticas setoriais (*).

ii) **planos regionais**, elaborados pelas Agências Regionais (SUDENE, SUDAM...), onde se expressariam os **projetos estratégicos** para cada região (para resolver problemas ou aproveitar potencialidades). Seriam programas e projetos "não ordinários" mas prioritários. Nessa proposta, as agências regionais não seriam meras formuladoras do Plano Regional mas encarregadas de conduzir o projeto de desenvolvimento da região sob sua jurisdição, portanto, dotadas de **instrumentos** que assegurem a implementação do que estaria proposto no plano, em articulação com outras agências públicas (federais ou não) e com o setor privado.

Nesta proposta se chama a atenção para a necessidade urgente de realizar uma **nova divisão regional** do país dadas as mudanças recentes na organização geosócio-econômica brasileira, a exemplo de propostas

(*)Esta idéia consta de proposta de Fernando Rezende para a Amazônia, traduzida na Companhia de Desenvolvimento da Amazônia, ainda em fase de detalhamento.

(*)Existe uma proposta nesse sentido, apresentada como projeto de regulamentação do Art. 174 da Constituição Federal de 1988.

existentes na vertente mais radical de reformulação do modelo.

BIBLIOGRAFIA

CAVALCANTI, Roberto - "Desequilíbrios Regionais e Convergências de Ações de Desenvolvimento"--(mimeo)- Rio de Janeiro - 1992

REIS VELOSO, João Paulo - "Palestra na Comissão Mista de Desequilíbrios Econômicos Interregional no Brasil" - 21/5/91

REZENDE, Fernando; TOLOSA, Hamilton; e OLIVEIRA, Fabricio - "Reforma Fiscal e Incentivos Regionais" - Primeira Versão - SUDAM/PNUD (mimeo) - sem data

VERAS, Beni - "Relatório da Comissão Mista do Congresso Nacional sobre Desequilíbrios Econômicos Interregional no Brasil" - (mimeo) - Brasília . 1993

4. Bases de Uma Nova Proposta

4.1. Três Observações Relevantes

Do que foi exposto ao longo deste documento destacam-se alguns pontos como relevantes para iluminar o debate atual sobre a retomada do planejamento governamental, nacional e regional, no Brasil.

O primeiro deles é que o país tem uma experiência pretérita de planejamento onde, apesar de ser possível identificar as nuances importantes que distinguiriam o ocorrido nas diversas macrorregiões brasileiras, há um traço unificador importante: o planejamento nacional era de corte macroeconômico e setorial (ambos espaciais) e o **planejamento regional** aparecia como **compensatório**, quando não circunstancial. Era pensado, (e é, até hoje) a partir e para as regiões periféricas visto que, como destaca Francisco de Oliveira, o Sudeste, e mais precisamente São Paulo, locus da hegemonia econômica no Brasil, "não se pensa como região, se pensa como o país".

Alguns estudos terminaram mostrando que os efeitos regionais das políticas ditas nacionais foram sempre mais relevantes para transformar ou para preservar as realidades dos diversos sub-espacos do país que os impactos das ditas políticas regionais.

O Brasil nunca teve **explícita** uma política clara de ordenamento territorial. Ela vinha sempre implícita nas políticas macroeconômicas e setoriais.

As preocupações com o ordenamento espacial tiveram, predominantemente, um papel **secundário** no contexto das políticas nacionais, apesar da relevância de alguns de seus objetivos para o país (reduzir as disparidades socioeconômicas regionais e em particular o hiato entre o Sudeste e Nordeste, incorporar o Centro-Oeste à economia nacional, integrar a Amazônia, ou reduzir o ritmo da metropolização apoiando o desenvolvimento de cidades médias, para citar apenas alguns). O importante era construir uma base industrial ampla e diversificada e fazer do Brasil uma potência econômica no contexto mundial. Essa é uma herança que impregna as estruturas de planejamento governamental que restam no país, que cristaliza as práticas dos diversos atores (governamentais ou não), que marca até hoje o pensamento dos acadêmicos, técnicos, políticos e outros atores, como revelaram as entrevistas que foram realizadas.

Um país como a França desenvolvido, capitalista e muito menor territorialmente que o Brasil, desde a década de cinquenta, portanto há mais de quarenta anos, tem uma política pública de "aménagement du Territoire" que contribui para influir nos movimentos que afetam a sociedade francesa e se realiza até para se antecipar a eles. Tais políticas, com instrumentos claros (administrativos e financeiros) e práticas de negociação sistemáticas, reforçavam ou se contrapunham às tendências em curso na vida do país.

A Comunidade Econômica Européia no processo de construção da sua interação econômica também adota políticas públicas com objetivos de organização ou reestruturação espacial explícitos. O eixo das políticas regionais é constituído pela definição de programas regionais estratégicos integrados para evitar o uso atomizado dos recursos disponíveis. Tais recursos provêm sobretudo de fundos estruturais como o FEDER (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola) e FSE (Fundo Social Europeu) que se integram num programa global de reconversão e/ou reestruturação produtiva de espaços como: regiões atrasadas, regiões fortemente afetadas pela desindustrialização (e portanto de alto desemprego), regiões de readaptação das suas estruturas agrícolas, regiões de forte demanda por inserção profissional dos jovens etc.

A CEE trabalha sobre um mapeamento das zonas européias, onde determinados objetivos gerais da comunidade devem ser perseguidos e alcançados. As regiões são definidas a partir dos objetivos definidos como prioritários e para elas se elaboram "Planos de Desenvolvimento Regional". A existência dessas políticas na CEE, orienta, no presente, as políticas territoriais ativas e antigas de países membro como a França, a Espanha, a Alemanha.

A forma de operação dos fundos europeus é a das "policy networks", baseadas numa intensiva integração e cooperação entre as partes concernentes, entre elas os Estados Nacionais. Envolve um processo de negociação, de acordos, em torno de objetivos claramente explicitados entre o conjunto de agentes sociais interessados: representantes da administração pública nacional e regional, além de segmentos privados (empresários e trabalhadores).

Ao mesmo tempo, na China socialista do presente, em franca expansão econômica e intenso movimento de integração a mercados extra-nacionais, o Estado implementa políticas públicas de corte nitidamente espacial. O governo chinês incentiva, por exemplo, a formação de vilas e povoados a meio caminho entre a cidade e o campo, nas quais promove a "industrialização rural" com base em indústrias simples mas extremamente dinâmicas, realizadas pelas "empresas distritais ou de vilas (EDVs)", que para alguns autores são a versão moderna e ajustada aos novos tempos das pequenas empresas antes operadas pelas comunas populares e brigadas de trabalho. O objetivo é evitar que a emigração resultante das mudanças que se operam na agricultura resulte num crescimento indesejado e problemático das grandes cidades.

Com relação ao capital estrangeiro, a política chinesa desde o final dos anos setenta vem se afirmando através do papel regulador do Estado Chinês que combina legislação específica com mecanismos de estímulos e penalidades às empresas estrangeiras segundo elas se localizem em pontos determinados de seu território. Ora oferece tratamento preferencial através de incentivos tributários, creditícios, posse e remessa de divisas, prioridade de acesso a certos serviços (água, eletricidade, transportes e comunicações) e reserva de mercado. Ora impõe limitações seletivas que evitam a presença de estrangeiros.

Nos anos 80 criaram as Zonas Econômicas Especiais (ZEE), as Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET), em 1985 definiram os "Triângulos de Crescimento" e mais recentemente (1988) institucionalizaram as Zonas de Desenvolvimento de Alta e Nova Tecnologia. A política de tratamento ao capital estrangeiro é diferente segundo cada uma dessas zonas. Os instrumentos públicos de regulação têm se tornado cada vez mais precisos de complexos, orientados sempre pelos objetivos estratégicos do desenvolvimento nacional.

Portanto, a experiência passada brasileira e a crise atual do planejamento do Brasil são elementos a considerar numa possível retomada do planejamento governamental no país e no redesenho da sua abordagem espacial. Ao mesmo tempo, a experiência de outros países também pode aportar elementos importantes à reflexão sobre as possibilidades e limites da remontagem do planejamento regional nesse país continental, diferenciado e complexo, num momento em que a reestruturação da economia mundial aponta para uma crescente globalização dos circuitos financeiros e estruturação de grandes blocos de mercado.

O segundo ponto que emerge com destaque da experiência brasileira é o **caráter centralizador e autoritário** do planejamento governamental, especialmente na fase dos governos militares, com um Governo Federal superavitário e financeiramente mais forte que os Estados e Municípios. Os grandes agentes econômicos capturavam as políticas públicas e as colocavam a serviço de seu crescimento, com rebatimentos espaciais resultantes de suas atuações (deles e do Estado). Ao mesmo tempo, o próprio Estado constituía grandes empresas públicas que operavam no espaço territorial do país a partir das decisões de seu planejamento estratégico e com pouca ou nenhuma consideração aos agentes locais, inclusive Governos Estaduais. A atuação da Companhia Vale do Rio Doce nos espaços paraenses e maranhenses é, nesse sentido exemplar. O momento atual é marcado pela crise financeira mais intensa do Setor Público Federal, pelas alterações da Constituição Federal de 1988 que redistribuiu receitas públicas em benefício de Estados e Municípios, pela redemocratização política e portanto pela possibilidade de maiores disputas e negociações em torno das políticas públicas e pelo grande peso dos oligopólios que se expandiram muito nos últimos anos da vida econômica do país. Esse conjunto de fatores, entre outros, introduz a possibilidade de um redesenho do arcabouço de um futuro sistema nacional de planejamento. Ao mesmo tempo, para além das propostas neoliberais que pretendem um estado mínimo num país como o Brasil, há um campo interessante de discussão sobre as possibilidades de um Estado presente, implementador e condutor de políticas públicas com base num planejamento nacional e regional mais indicativo que imperativo, mais descentralizado que centralizado, mais negociado que imposto.

O terceiro ponto importante para o debate atual sobre o planejamento regional emerge das análises recentes sobre a dimensão espacial da dinâmica econômica. De um lado, no plano mundial, a crise vem sendo acompanhada por importante movimento de reestruturação da economia mundial com reflexos importantes no padrão espacial, que aponta, como já foi visto, para uma crescente articulação inter-espacial dada a crescente financeirização da riqueza e globalização dos circuitos financeiros, e dada constituição de megablocos de mercados (dos quais se exclui o Brasil, mas cuja lógica inspira a criação do MERCOSUL).

De outro lado, no plano nacional, no bojo do ciclo expansivo recente, o espaço econômico do país foi redesenhado. As macrorregiões definidas para estudos e coleta de informações (pelo IBGE) ou para a ação de organismos regionais (SUDENE, BNB, BASA, SUDAM, CODESUL, etc.) foram sendo redefinidas pela dinâmica real da

economia. Do ponto de vista geoeconômico o Maranhão é muito menos Nordeste e muito mais integrante de um sub-espaco que envolve também o Pará e o Tocantins. O CODESUL já trabalha envolvendo os três tradicionais integrantes da Região Sul (RS, PR e SC) mas integra também o Mato Grosso do Sul, vez que as realidades geo-socio-econômicas os aproxima mais que os distingue. São esses apenas dois exemplos que se multiplicaram, tanto no ciclo expansivo recente como na crise dos anos 80 e começo dos anos 90.

Ao mesmo tempo, a crise e as mudanças que se operam na economia do país nos últimos anos parecem sinalizar, segundo alguns estudiosos, para um futuro retorno à concentração espacial do crescimento econômico (negando a tendência recente a uma redução do peso econômico do Sudeste e a uma certa desconcentração para as outras regiões). Clélio CAMPOLINA fala de uma tendência "à reconcentração no espaço que vai da região central do Estado de Minas Gerais ao nordeste do Rio Grande do Sul, incluídos o interior de São Paulo e de Santa Catarina). Nesse novo macrosespaco estão sendo formados os principais polos de alta tecnologia do país (DINIZ, 1991). Francisco de OLIVEIRA destaca que a relativa desconcentração da indústria, da agroindústria, da agricultura e de certos serviços, verificados nas últimas décadas se fez acompanhar de uma centralização crescente das atividades de comando financeiro e dos serviços mais avançados em São Paulo, e aponta para um possível futuro movimento de reconcentração dos próprios capitais produtivos.

Nesses anos de crise, por outro lado, a contração da demanda interna imposta pelas políticas de corte recessivo e estimuladoras de uma crescente busca de mercados externos de maior integração ao mercado internacional tem levado os agentes econômicos que podem, a colocar seu foco estratégico mais para fora que para dentro do país. Muitos governos locais acompanham essa tendência, São Paulo inclusive, e conduzem suas ações com base em políticas que buscam ver os limites e as possibilidades de uma crescente articulação desse sub-espaco no conjunto da economia mundial. A extroversão passa a ser uma marca importante e "o resto" do espaco nacional vai sendo secundarizado. E com essa lógica, o projeto de construção de "uma nação" pode estar sendo relegado, vez que a lógica dominante em cada um desses sub-espacos coincide com a lógica dos grandes mega-grupos para quem os países são percebidos e tratados como meros territórios (bases físicas) de suas operações.

4.2. As Bases da Proposta

4.2.1. Os Pressupostos Adotados

Com base no debate apresentado acima e na análise das características e das perspectivas do processo político e institucional no Brasil, deve ser formulado um conjunto de postulados e pressupostos fundamentais para a construção de um sistema de planejamento regional. Estes devem partir de duas teses fortes identificadas em todo o texto, das quais as propostas anteriores não parecem tirar todas as conseqüências (pelo menos quanto ao modelo institucional):

- a) Redesenho do espaço nacional e redefinição das regiões brasileiras

As regiões mudaram e devem continuar mudando, em parte como resultado das políticas e mecanismo de planejamento regional e seus impactos sobre a realidade. Deste ponto de vista, o planejamento regional deve ser capaz de se adaptar a estas mudanças, adotando um caráter flexível e transitório de organização espacial.

- b) Fortalecimento dos Estados e redefinição do papel da União como regulador da Federação

Os governos estaduais devem ter um papel destacado nas políticas e instrumentos de desenvolvimento mas não podem incorporar a dimensão supra-estadual da organização do espaço, especialmente no que se refere às condições ambientais e econômico-sociais. Além disto, não são suficientes para reverter as tendências de concentração econômica regional, necessitando de uma instância nacional e instrumentos nacionais que gerem contratendências na organização do espaço.

Por outro lado, o planejamento regional no Brasil deve assimilar as novas orientações metodológicas e conceituais identificadas no capítulo anterior, que demandam novas estruturas e formas de organização do processo decisório e da produção técnica.

A partir desta visão, devem ser definidos alguns pressupostos e postulados centrais para a montagem de um sistema de planejamento regional capaz de promover o desenvolvimento regional equilibrado no Brasil. Estes estão

apresentados a seguir, agrupados em dois blocos: orientação estratégica e pressupostos estruturais:

4.2.1.1. Orientação Estratégica

O planejamento regional deve adotar uma orientação estratégica na definição das políticas e programas regionais e, como consequência, na formulação do sistema de planejamento.

a) aproveitar as potencialidades regionais e tratar a diversidade regional como uma virtude e uma vantagem para o desenvolvimento brasileiro, identificando o que cada região pode contribuir para este desenvolvimento;

b) basear as políticas regionais no aproveitamento e consolidação das vantagens competitivas das diferentes regiões, explorando suas potencialidades;

c) integração nacional com diferenciação e complementaridade das regiões;

d) inserção convergente das regiões à economia nacional;

e) inserção competitiva do Brasil na economia mundial;

f) incorporação dos postulados de desenvolvimento sustentável (crescimento com conservação ambiental e equidade social e espacial);

4.2.1.2. Pressupostos Estruturais

a) recuperação do planejamento nacional e da visão estratégica de longo prazo do desenvolvimento brasileiro;

b) recuperação do Estado (incluindo o reequilíbrio das finanças públicas) e da sua capacidade de investimento, intervenção e regulação social, como agente central do desenvolvimento;

c) definição de um projeto nacional de desenvolvimento;

d) consolidação da federação, com revisão do papel do Senado e a distribuição das bancadas na Câmara;

e) redistribuição das responsabilidades da União, Estados e Municípios, com o fortalecimento dos Estados (UFs) e a concentração da União na função de regulação, articulação e coordenação do desenvolvimento com o mínimo de execução direta;

f) retomada do crescimento econômico brasileiro;

g) integração dos sistemas regionais e nacionais, compatibilizando os interesses e assegurando a complementaridade no desenvolvimento brasileiro;

4.2.2. As Sugestões

Das análises realizadas ao longo deste relatório e dos pontos destacados acima emergem algumas sugestões que serão apresentadas a seguir.

a) Retomar o planejamento governamental com políticas públicas voltadas para o médio e longo prazos, capazes de orientar a construção do futuro.

No mundo da globalização e dos megabloco é possível recolher exemplos de políticas ativas de planejamento nacional com propostas explícitas e instrumentos eficazes de organização territorial: a China, a Espanha, a França foram aqui referidos. Também a CEE conduz uma política de reordenamento territorial supra-nacional. Esses movimentos da economia mundial redefiniram mas não inviabilizaram tais iniciativas. Isto porque a opção não é integrar-se ou isolar-se do resto do mundo. A opção é entre definir uma estratégia e uma trajetória de integração a partir de objetivos nacionais, negociando-os com os interesses de fora do país (como faz a China do presente) ou renunciar a isso e se deixar conduzir no movimento de integração, sendo usado como território, e quem sabe, renunciar ao projeto de constituir uma nação, entre outras que ainda apostam na hipótese de que permanecerão íntegras por muito tempo.

Diversos estudos têm mostrado que o Japão, um dos paradigmas do desenvolvimento contemporâneo, não é um bom exemplo do resultado do jogo das livres forças de mercado, mas de uma articulação exitosa do capital produtivo e financeiro japonês, do Estado japonês e da sociedade local, na construção de um projeto estratégico esboçado no pós- 2ª Guerra. As opções industriais japonesas eram mais seletivas do que foram as do modelo brasileiro de industrialização substitutiva de importação, que montaram aqui um parque

bastante diversificado. Mas havia uma orientação estratégica que indicava em que os japoneses queriam ser internacionalmente competitivos. E o Brasil? Há muito não formula estratégias industriais. A abertura comercial recente não é balizada por nenhuma prioridade em termos de um futuro perfil industrial do país. Imposição do momento de globalização? Porque, no mesmo contexto mundial, a China regula com clareza sua inserção nos mercados mundiais e a presença do capital externo no seu território?

O planejamento nacional, no atual estágio do desenvolvimento mundial, poderia funcionar como **instância de articulação** entre interesses nacionais e supranacionais, como sugere a hipótese formulada por Francisco de OLIVERIRA.

Exemplos existem.

b) Tentar romper com a velha tradição da hegemonia do planejamento setorial de corte nacional (aparentemente a-espacial, com efeitos regionais implícitos). Buscar definir e implementar o planejamento territorial no país.

Em diversos dos exemplos que foram referidos neste relatório, tanto em países menores que o Brasil como até em espaços supranacionais como do CEE vem se definindo e implementando objetivos, explícitos de ordenamento territorial. As recém - anunciadas hipóteses de reconcentração econômica em espaços do Sul/Sudeste devem ser fortalecidas e estimuladas com políticas públicas de oferta de infra-estrutura e outros tipos de incentivos, ou contrabalançadas com diversos instrumentos passíveis de serem manuseados pela União, Estados e até Municípios? A lógica dos interesses privados deve, ou não ser balizada pela lógica dos interesses mais gerais da população brasileira? Parece que sim.

As políticas setoriais nacionais podem e devem ser regionalizadas. **Todas** e não apenas as políticas assistenciais e compensatórias como terminou se praticando pós-1988, à luz dos dispositivos constitucionais (como o art 165) que tratam da regionalização do orçamento federal, saudados como grande avanço mas ainda muito insuficientes. Também na formulação de políticas macro-econômicas é possível inferir os efeitos regionais não desejáveis e introduzir diferenciações ou tratamentos especiais que atendam melhor aos objetivos da política nacional de ordenamento territorial.

E preciso regionalizar as **sete torneiras** de que ter tratado a Dra. Aspásia CAMARGO. E formular propostas claras que assegurem "o desenvolvimento nacional equilibrado", proposto no 91º do art 174, da Constituição Federal e ainda não regulamentado.

Ao lado dessas políticas, é possível formular e implementar propostas **explícitas** de ordenamento territorial. Para isso será preciso não apenas formular **PLANOS REGIONAIS** como proposto pelo art 43 da Constituição Federal. E preciso dotar o país de um Plano Nacional de Ordenamento Territorial, de estruturas administrativas capazes de formulá-lo e articular sua efetivação com outros atores e criar mecanismos que o torne efetivo, inclusive instrumentos financeiros próprios como os Fundos da CEE ou o Fundo Nacional para o Aménagement du Territoire (FNAT) da França, para citar apenas alguns exemplos.

A integração econômica regional e a consolidação do mercado nacional nas últimas décadas destruiu o "arquipélago regional" brasileiro e quebrou as autonomias regionais pré-existentes. Impôs-se uma dinâmica econômica geral que resulta de um processo de acumulação de capitais que se processa cada vez mais no plano nacional e cada vez menos no plano regional ou local. As antigas "economias regionais" foram subdivididas por uma "economia nacional regionalmente localizada", como afirma Francisco de OLIVEIRA. Mas os diversos subespaços do território brasileiro não se homogeneizaram. Estão integrados mas guardam antigas e ganham novas atividades que **predominam diferentemente** aqui e acolá. A integração não elimina, ao contrário redefine permanentemente a divisão interregional do trabalho.

A mesma dinâmica econômica opera num país continental, diferenciado geograficamente, construído por distintas histórias regionais e reconstruído quotidianamente pelo movimento permanente do capital e do trabalho.

Os diversos sub-espacos foram integrados mas não igualados, completamente homogeneizados. Daí as políticas nacionais deverem ser **regionalizadas** para tirar proveito da rica heterogeneidade do país. A política centralizada e única do antigo BNH, por exemplo, não pode ser repetida: Fazia tábula rasa da enorme diversidade regional brasileira impunha o mesmo tipo de habitação do norte ao sul, elevando custos e violentando hábitos culturais. Políticas setoriais descentralizadas e regionalizadas podem aproveitar melhor da heterogeneidade brasileira.

Uma política de estadualização das Universidades Federais pode ter resultados positivos em certos locais (em São Paulo de há muito já é assim) e pode desmontar a Universidade em outros lugares.

Ao mesmo tempo, a integração efetiva que solidarizou as dinâmicas locais em grandes movimentos não impede, como na CEE do presente, visualizar sub-espços como INSUMOS no planejamento (para usar a linguagem proposta por Francisco de Oliveira). Trabalhar políticas específicas para resolver problemas de certos espaços (alto desemprego, baixa capacidade competitiva, elevados custos sociais) ou para usar potencialidades de determinados locais, como faz a China nos seus "Triangulos de Crescimento".

c) Procurar realizar o planejamento do desenvolvimento e da ordenação territorial do país de forma a atender às atuais demandas por descentralização e crescente participação.

A sociedade brasileira cobrou e o Constituinte de 1988 promoveu uma menos centralizada repartição das receitas públicas, fortalecendo financeiramente as Unidades Federadas e dos Municípios. Discute-se presentemente uma mais clara repartição de atribuições. A tarefa de articular políticas entre esses diversos níveis e a União aumentou e terá efeitos sobre uma futura concepção das bases organizacionais do sistema nacional de planejamento onde o nacional, o regional, o estadual e o local são chamados a praticar maior interação e complementaridade em torno de objetivos comuns pré-negociados. A época dos planos oficiais onipotentes e impostos de cima para baixo parece superada. O tipo novo do planejamento possível será mais descentralizado, negociado e participativo.

E as experiências de participação dos agentes envolvidos em políticas públicas (representantes governamentais, empresários, trabalhadores, líderes comunitários etc) têm tido maior sucesso e eficácia quando praticadas em instâncias mais locais que nacionais (onde se amplia, inclusive, a heterogeneidade e o conflito de interesses).

Como no caso do Brasil, os agentes privados cresceram muito, o Estado todo poderoso tem menor espaço atualmente e já vem avançando na criação e institucionalização de "espaços de negociação" do qual são exemplos as "câmaras setoriais" montadas pelo Governo Federal e reproduzidas em

algumas Unidades da Federação. O grande debate que necessita ser aprofundado é sobre a construção de espaços de participação que incluam os interesses da maioria pouco organizada, das populações dispersas no território nacional dos excluídos dos frutos do desenvolvimento nacional, dos não sindicalizados, dos desempregados etc.

d) Reestudar a organização geo-sócio-econômica do país, identificar as novas tendências e os cenários que delas podem emergir, e redefinir espaços de atuação das políticas nacionais de desenvolvimento e de organização territorial.

Como se demonstrou neste relatório, diversos estudos revelam o redesenho importante da organização territorial brasileira. Mas a tarefa de propor novas regionalizações que interessem ao planejamento estratégico do país ainda está para ser realizada. Há algumas tentativas esparsas mas o desmantelamento do Sistema Federal de Planejamento aliado à crise vivenciada pelo IBGE nos últimos anos contribuem para que a maioria das entidades públicas e privadas continuem trabalhando com base em regionalizações superadas pela dinâmica da realidade brasileira.

Ao mesmo tempo, como redefinir sub-espacos prioritários para fins de políticas públicas ou de ações articuladas dos governos e da iniciativa privada (nacional e estrangeira) se não se discute mais quais os problemas regionais mais relevantes do país, quais os espaços de maior oportunidade para determinadas atividades, ou que sub-espacos estariam a merecer apoio a sua reestruturação socio-econômica? A prevalência das políticas voltadas para atender objetivos de curto prazo tem reduzido o espaço de debate sobre um projeto estratégico para o desenvolvimento nacional futuro e associado a ele, a definição de objetivos de uma organização territorial desejada pela sociedade brasileira.

Retomar essa discussão e redefinir as regionalizações que mais se prestam para orientar a construção do Brasil do século XXI, é muito importante. Nos organismos regionais federais há uma grande perplexidade no presente. A SUDAM percebe a dificuldade de operar num espaço tão extenso como o Norte e especialmente de enfrentar a diferenciação crescente que vem se estabelecendo entre o que se começa a chamar, ainda vagamente, de "Amazonia Oriental" e "Amazonia Ocidental". A Sudene percebe um Maranhão e uma Bahia cada vez mais ausentes dos debates ditos nordestinos. A diferenciação crescente entre os sub-espacos do que a SUDENE e o IBGE continuam chamando Nordeste se revela na "falta de união entre os Estados que revelam interesses não só conflitantes em alguns casos, mas também cada vez mais

distintos". Ao mesmo tempo "a consciência regional que soldava o Nordeste está se esvaindo" como constata um dos entrevistados da SUDENE. O Nordeste "perde nitidez, o que aumenta as dificuldades do trabalho da SUDENE", afirmou esse técnico.

Aprofundar esse debate remete também a rediscutir a atualidade e o papel de órgãos de fomento (SUDENE, SUDAM, SUFRAMA...) e órgãos de financiamento (BNB, BASA) de corte macro-regional. A sua criação se baseou numa determinada participação macro-regional do país, numa fase da vida nacional. Dada a nova realidade geo-socio-econômica seriam eles preservados, fracionados, redefinidos? O caminho da redefinição parece o mais fértil a percorrer. O pouco tempo desse estudo não permitiu conclusão definitiva, o IPEA deve manter ativa essa discussão.

e) Montar um novo arcabouço institucional do planejamento nacional e regional.

O país seria dotado de dois Planos Estratégicos Nacionais: O Plano Nacional de Desenvolvimento (PNDD) e o Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), elaborados num mesmo momento, com revisões sistemáticas concomitantes, e destinados ambos a cumprir os grandes objetivos nacionais.

Do Plano Nacional de Desenvolvimento emergem Políticas e Programas Nacionais Setoriais (PNS), com propostas setoriais regionalizadas. A cada plano plurianual e a cada orçamento anual do Governo Federal se teria a indicação das AÇÕES ORDINARIAS do Governo nos diversos espaços do país.

Poderiam existir Fundos Nacionais de Desenvolvimento para segmentos estratégicos, como o FNDCT, com dotações globais previstas a cada Plano Plurianual.

A regionalização dos PNS seria feita considerando diretrizes e prioridades do Plano Nacional de Ordenamento Territorial.

Do Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) emergem Políticas e Programas Estratégicos Integrados para REGIÕES (subespaços claramente definidos) em função de problemas e/ou potencialidades, para atingir os objetivos nacionais pre-definidos. Seria instituído,

constitucionalmente, um Fundo Nacional de Ação Regional. O Senado faria a macroalocação de seus recursos na época de cada Plano Plurianual Federal.

Ele financiaria os Planos Estratégicos Regionais Integrados, cujas ações também terão, em doses variadas, aportes de recursos públicos dos Governos Federal Estaduais e Municipais e aportes do setor privado; ou de financiamentos externos.

A cada plano plurianual se indicariam os projetos estratégicos integrados sub-regionais; para cada um dos quais seria montada Gerência Executiva e instituído Conselho Gestor (integrando Governo Federal, Governos Estaduais e Municipais e Sociedade Civil). Se criariam assim sistemas gerenciais mais flexíveis e processos decisórios mais democráticos, transparentes e descentralizados.

Ambos os Planos seriam montados de forma a viabilizar estratégias de desenvolvimento social, tecnológico, cultural e econômico (inclusive os de transformação produtiva) identificando sub-espços de crescimento privilegiado de certos setores ou atividades, ou de enfrentamento de problemas especiais, reafirmando (como faz a China) a **continentalidade** do território nacional e a busca de soluções diferenciadas no contexto da **heterogeneidade** regional existente no Brasil. As políticas públicas evitariam assim o uso excessivo de certos espaços, que o livre jogo do mercado tende a realizar, e ao fazê-lo, provocam concentrações excessivas que terminam gerando deseconomias e problemas que podem ser previsíveis e evitáveis, inclusive com impactos de intensa degradação ambiental.

Tais tendências concentracionistas desperdiçam potenciais de outras partes do território nacional que ficam, ao contrário, sub-utilizadas. A heterogeneidade do país seria também considerada uma **vantagem** a ser oportunizada. Ela é melhor utilizada na medida em que as ações de políticas públicas são descentralizadas. A organização **federativa** e a maior **autonomia municipal** podem jogar, nesse contexto, um papel altamente positivo, embora exijam um esforço de **articulação** importante. A existência desses planos nacionais não é incompatível com uma implementação descentralizada, que envolva diversos níveis de governo e diversos agentes (inclusive não governamentais). A **parceria** e a **transparência** é melhor obtida nesses contextos que em modelos fortemente centralizadores como os do velho planejamento brasileiro.

Para os sub-espacos considerados estrat6gicos, se elaborariam Programas Regionais Integrados (PRI), onde ficariam compatibilizadas as acoes setoriais (identificadas no Plano Nacional de Desenvolvimento e constantes dos orçamentos setoriais, de diversos n6veis de governo) e acoes especiais, de car6ter complementar ou indutivo, financiadas pelo Fundo Nacional de Acao Regional.

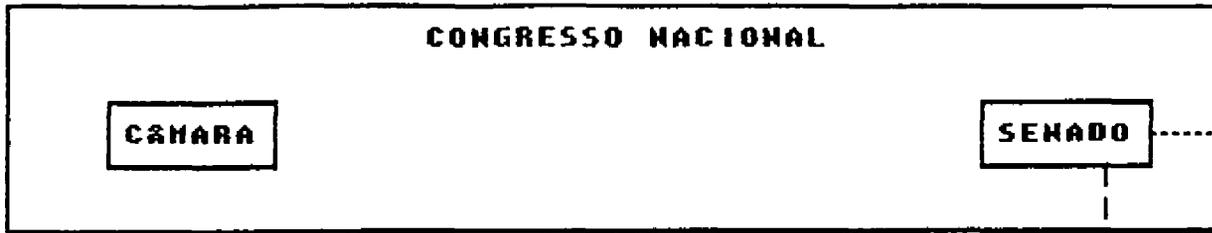
A participacao do Governo Federal seria necessariamente de dimensao diferente nesses diversos Programas Regionais Integrados (PRI), seguindo o principio de "tratar desigualmente os desiguais" : mais intensa onde os Estados e Municipios s6o mais fr6geis e menos intensa onde se der o contr6rio.

A acao federal exigira sempre contrapartidas locais (de atores governamentais e privados) mas os arranjos variariam, podendo ser formalizados em CONTRATOS, envolvendo os diversos parceiros (como se faz em alguns paises).

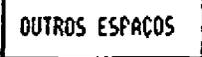
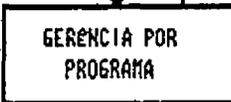
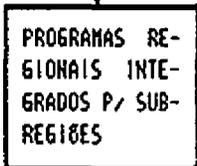
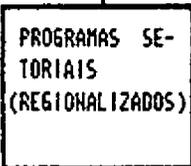
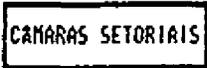
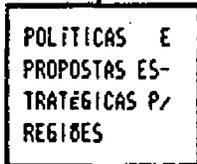
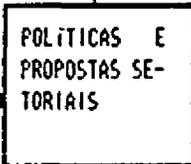
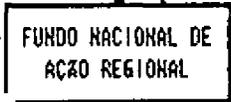
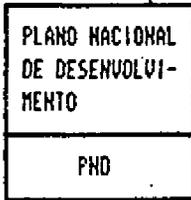
A implementacao desses PRI seria assegurada por uma Gerencia Executiva (estrutura leve) e por um Conselho Gestor (envolvendo representantes dos parceiros p6blicos e de representantes da sociedade civil).

O Fundo Nacional de Acao Regional tambem seria gerido por uma estrutura leve e um Conselho Gestor que garantiria a aplicacao da macroalocacao definida pelo Senado e decidiria sua microalocacao.

Claro que, em funcao dos objetivos dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e de Ordenamento Territorial, ficaria evidente que nem tudo 6 objeto de intervencao ou regulacao de politicas p6blicas. A regulacao extra-mercado n6o atingiria todos os setores, atividades, segmentos sociais ou sub-espacos com a mesma intensidade, podendo em muitos casos inexistir e noutros ser muito importante, dada a heterogeneidade economica, social, cultural e geografica brasileira.



PODER EXECUTIVO



← AÇÕES SETORIAIS

AÇÕES SETORI-
AIS ORDINÁRIAS

AÇÕES INDUTORAS FEDERAIS
AÇÕES COMPLEMENTARES OU INDUTORAS DE OUTROS AGENTES