

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

NOVOS ELEMENTOS PARA REPENSAR O PLANEJAMENTO REGIONAL

- *Antonio Carlos Filgueira Galvão*
Ronaldo Ramos Vasconcelos

JANEIRO 1995



INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

NOVOS ELEMENTOS PARA REPENSAR O PLANEJAMENTO REGIONAL

- *Antonio Carlos Filgueira Galvão*
Ronaldo Ramos Vasconcelos

JANEIRO 1995



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

NOVOS ELEMENTOS PARA REPENSAR O PLANEJAMENTO REGIONAL

Antonio Carlos Filgueira Galvão

Ronaldo Ramos Vasconcelos

JANEIRO 1995

NOVOS ELEMENTOS PARA REPENSAR O PLANEJAMENTO REGIONAL

Antonio Carlos Filgueira Galvão

Ronaldo Ramos Vasconcelos¹

¹Este trabalho contou com a colaboração dos técnicos abaixo relacionados, em várias etapas da discussão: Luis Eduardo Monteiro Castelo, Generosa Sabino Campelo Bezerra, Márcio Martins Braz e Silva, Rogério Antonio Lagoeiro de Magalhães, Maria Lélia Rodrigues, Tereza Norma Silveira Cruz, Gláucia Marinho Souto, Neide Sebba da Silva, Márcia Figueira de Almeida, Lélío Rodrigues, Flávio Tavares de Lyra e Luis Fernando Tironi.

I INTRODUÇÃO

Este trabalho constitui um esforço de discutir as perspectivas de estruturação das políticas públicas regionais ou espaciais. Tem caráter exploratório, buscando especialmente abordar alguns temas com implicações inovadoras para uma "reconformação" das estratégias regionais.

O trabalho objetiva especialmente contribuir para o aprimoramento das reflexões necessárias ao exercício do planejamento regional. Procura-se, sempre que possível, analisar o papel devotado ao governo federal, em cada contexto, na consecução destas estratégias.

Adota-se pelo menos um grande pressuposto: o da permanência da estabilidade macroeconômica ou da contenção, dentro de certos limites, do processo inflacionário, sem o qual pensar o Brasil torna-se tarefa extremamente complexa e árdua, de poucos resultados. Não que em momentos de instabilidade se possa prescindir do planejamento, mas porque a reduzida capacidade técnica e operacional e o curto-prazismo dominante impedem exercícios mais ousados de reflexão.

Assume-se, também, que o processo de democratização, com a ampliação do grau de organização da sociedade civil, não será estancado nos próximos anos, o que deve implicar num crescente esforço de aprimoramento dos serviços públicos essenciais (respondendo a níveis crescentes de reivindicações), numa menor disponibilidade de recursos públicos para investimentos de modernização e expansão das atividades propriamente produtivas e na necessidade de ampliação da visibilidade e transparência da ação pública. Estes processos acenam, em contrapartida, para a busca de novas fontes de financiamento, sinalizando a necessidade de se contar com um maior esforço de poupança no setor privado, à margem dos circuitos financeiros especulativos.

O tratamento adotado para o tema justifica-se, também, diante de um conjunto de acontecimentos (ou processos) relativamente recentes (ou recém agudizados) com implicações para a formação social brasileira: esgotamento do modelo de substituição de importações; emergência de um novo paradigma técnico-econômico; exacerbação da concentração de renda, com aumento significativo da população abaixo da linha de miséria (distribuída de forma mais uniforme em termos regionais); desconcentração espacial limitada das atividades econômicas, especialmente as industriais; desestruturação do serviço público e do aparelho de Estado; e assim por diante.

O Capítulo 1, concentrando-se no levantamento de temas e questões de significado potencial para a conformação atual e futura das estratégias nacionais no campo

regional, procura analisar os elementos mais importantes do quadro de transformações em andamento na sociedade brasileira e global. Desdobra-se em três subcapítulos: um voltado para as questões relacionadas ao novo paradigma tecno-econômico, à globalização e demais processos correlatos ora em afirmação no cenário mundial, outro para as questões derivadas da adoção dos princípios associados ao moderno conceito de desenvolvimento sustentável e, finalmente, um terceiro bloco, de temas relacionados à nova conformação da divisão do trabalho entre as esferas do setor público e deste com o setor privado. Não se pretendeu, obviamente, esgotar os assuntos contidos nestes blocos.

O Capítulo 2 apresenta uma brevíssima discussão sobre as políticas de desenvolvimento regional no Brasil, procurando ressaltar as características essenciais da atuação do Estado na área ao longo das três últimas décadas. Em especial, procura sublinhar as limitações e potencialidades para o planejamento regional derivadas da forma espacial do desenvolvimento e de outras condicionantes que prevaleceram no período.

O Capítulo 3, procura levantar algumas das principais iniciativas de reflexão ou intervenção em curso ou em gestação para a área regional/espacial no governo federal. Analisam-se as seguintes iniciativas em formulação ou em andamento no âmbito do governo federal: 1) Zoneamento Ecológico-Econômico; 2) Projeto ÁRIDAS - Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste; 3) Projeto CERES - Programa Especial de Integração das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Desenvolvimento dos Cerrados Brasileiros); 4) Estudo dos Macro-Eixos do Desenvolvimento Nacional (Corredor Centro-Leste); 5) Programa de Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco; 6) Programa de Desenvolvimento Integrado dos Vales Pobres de Minas Gerais - PROMOVALE .

O Capítulo 4, de conclusão, procura resgatar os principais elementos identificados como importantes para o planejamento do governo federal e o estabelecimento de políticas.

Finalmente, cabe alertar que o tempo disponível para sua elaboração e a abrangência das questões tratadas impõe um duplo caráter ao resultado final obtido. De um lado, não se pode trabalhar com o rigor e grau de profundidade desejáveis, o que implica numa abordagem mais ligeira e "panorâmica" dos assuntos, sem avançar sobre as questões concretas da dinâmica espacial brasileira. De outro, o caminho adotado deixa de lado várias questões de peso, o que motiva, até certo ponto, uma visão parcial do problema regional.

II ALGUNS ELEMENTOS COM POTENCIAL INOVADOR PARA A RECONFIGURAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS REGIONAIS

Neste capítulo, reiterando o espírito exploratório deste documento, decidiu-se incursionar por três temas que devem ter influência sobre a conformação das políticas regionais daqui para a frente. O espírito é o de buscar sinais prospectivos acerca da questão regional do País nos elementos que incorporam reconhecidas novidades. Com certeza, parte do que deve ocorrer na área no futuro próximo deriva dos processos de mutação relacionados a estes temas.

O primeiro (ou o primeiro conjunto deles) engloba as questões derivadas da emergência de um novo paradigma de desenvolvimento e de organização produtiva da sociedade. Por estar em marcha razoavelmente avançada, já é possível visualizar, ainda que em ângulos restritos (particularmente no caso de um país retardatário), algumas das tendências predominantes. Neste conjunto temático identificam-se questões já incluídas amplamente nas discussões atuais, como o fenômeno da globalização, o requisito de crescente integração ao mercado internacional, além de várias características inovadoras emanadas do próprio paradigma, a exemplo das tendências relacionadas à cooperação e às parcerias, à terceirização da produção e outras.

Cabe assinalar que este bloco inicial associa-se, de forma direta, ao ditames do mercado, sua lógica estando, a princípio, intimamente vinculada à dimensão mais "econômica" do desenvolvimento e aos imperativos do "jogo" capitalista.

O segundo tema, avançando em sentido contrário, acena para um futuro relativamente mais complexo e, talvez por isso, mais distante: o da harmonia das diversas dimensões do desenvolvimento, em especial a partir do reencontro de suas relações insubstituíveis com o substrato físico e material do território. O moderno conceito de desenvolvimento sustentável abre um vasto campo para a construção de novos rumos para o desenvolvimento de nossa sociedade. Neste primeiro momento, parece reclamar explicitamente maior atenção à espacialização das políticas públicas e ao planejamento democrático.

Finalmente, o terceiro tema, a ser abordado de maneira superficial, mesmo diante de sua inegável importância, volta-se para a questão da nova configuração do Estado e, em particular, da esfera federal. No Brasil, o novo quadro pós-constitucional determina uma reengenharia delicada do espaço público, com implicações não triviais para as concepções e as práticas no campo da política regional. Por último, não é demais

recordar que o Brasil afirmou a idéia da redução das disparidades regionais e pessoais de renda como um dos objetivos fundamentais da República Federativa.

II.1 Paradigma Tecno-econômico, Globalização, Inserção Competitiva e Reorganização Espacial

O processo de desenvolvimento capitalista evolui de maneira cíclica reformando, aproximadamente a cada meio século, as relações sócio-econômicas e determinando a troca dos "velhos" por "novos" padrões produtivos. A configuração desse processo acentua uma contradição básica: se de um lado premia as estruturas sócio-econômicas dos países (ou espaços) mais persistentes, eficientes e dedicados na absorção e geração de inovações, ao lhes garantir maior vantagem comparativa diante da natureza cumulativa do processo de desenvolvimento, de outro, ao instabilizar e volatilizar as posições conquistadas no campo tecnológico, abre caminho para que as de outros países, com traços culturais mais próximos aos das novas relações que se estabelecem, tendam a superar, com maior agilidade e eficácia, as barreiras naturais que se interpõem ao processo de mudança. O "jogo" do desenvolvimento tem assim suas bases alteradas, suscitando novos processos de aprendizado e capacitação, mesmo naqueles países que já se encontram na dianteira. Por isso, estes momentos de mudanças estruturais representam também momentos de transformação acentuada na divisão internacional do trabalho (ou mesmo "intranacional" ou "interregional") e da posição individual relativa das nações (ou dos diversos "espaços" ou "subespaços"), abrindo oportunidades especiais ou dificultando o avanço para algumas das de menor nível de desenvolvimento relativo.

A busca de resultados socio-econômicos positivos constitui a motivação elementar do processo concorrencial, seu alcance determinando o sucesso relativo das empresas ou, em última análise, dos países ou nações. De maneira simplificada, pode-se admitir que os objetivos das empresas e dos países possuem, sob a ótica econômica, certo grau de convergência, ainda que se reconheçam as nuances e matizes próprios de cada um: de um lado, a busca do lucro e do crescimento; de outro, a busca do bem-estar e do desenvolvimento. Em alguma medida, o sucesso das Nações na trilha do desenvolvimento requer, em maior monta neste contexto histórico e talvez como uma de suas condições meramente necessária, o sucesso das respectivas empresas nos mercados. Naturalmente, a própria experiência brasileira atesta que esse "sucesso" relativo

no mercado não é suficiente para assegurar um "circuito virtuoso de desenvolvimento", faltando considerar ao menos, em simultâneo, as condicionantes relacionadas à equidade e qualidade de vida de toda a população.

Inserção competitiva internacional, globalização e demais fenômenos correlatos simbolizam tendências majoritárias de configuração dos mercados nesta nova fase, que abrem perspectivas para o surgimento de novas espacialidades para as estruturas sócio-econômicas (de produção e consumo) dos diversos compartimentos espaciais ou territoriais de um País.

A história recente confirma que grande parte dos impulsos do desenvolvimento originam-se das inovações, sejam elas geradas internamente ou absorvidas de fornecedores externos. Em decorrência, o vigor dos processos inovativos é um fator estimulante da aceleração das mutações das configurações territoriais das estruturas de produção.

II.1.1 O NOVO PARADIGMA TECNO-ECONÔMICO

O mundo atravessa período de mudança de paradigma tecno-econômico, com a conformação de novas trajetórias tecnológicas baseadas na microeletrônica e nas novas formas de organização e gestão dos processos produtivos, que apontam para uma operação com mínimos estoques e produção tendendo a zero defeitos. Esses momentos de mudança acentuada devem-se sobretudo ao surgimento de inovações radicais, cuja característica básica reside no seu poder de permear de forma abrangente o tecido social e, em particular, as estruturas de produção e consumo.

O *cluster* básico de inovações em difusão acelerada tem como epicentro o microprocessador e as tecnologias da informação. Todos os setores produtivos estão sendo perpassados e transformados, em maior ou menor grau, pela inserção das máquinas e equipamentos de base microeletrônica. A simples eletrônica de bens de produção e mercadorias já constitui, por si só, fenômeno expressivo de mudança técnica viabilizando, através de processos como o de miniaturização, o consumo doméstico de massa de bens antes vinculados apenas a um uso "profissional". Novos métodos eletrônicos de controle de processos derrubaram velhos e ineficientes instrumentos de aferição de base

mecânica ou hidráulica. Assim, uma infinidade de aplicações do novo *chip* vem sendo desenvolvidas e ainda há certamente outras a desenvolver.

Ao lado do eixo principal da informática/microeletrônica desenvolvem-se outros campos promissores, como a biotecnologia, a química fina, a mecatrônica e os novos materiais. Nestes campos ou áreas, as inovações surgem numa velocidade espantosa, determinando a rápida obsolescência de processos e produtos relativamente novos para os padrões de poucos anos atrás.

As transformações ocorrem também, de forma marcante, no âmbito da organização e gestão dos processos produtivos, constituindo esta parte relevante do que chamamos novo paradigma tecno-econômico. Novos métodos de controle de estoques, de gerenciamento dos suprimentos de insumos e matérias-primas e de configuração dos processos de trabalho proliferam no interior das fábricas como elementos essenciais à mudança e sinalizadores da adesão aos novos tempos. A moderna fábrica precisa tanto de um *hardware* como de um *software* para operar, e alguns ainda ressaltam a necessidade de um *humanware*. O "fordismo", com sua linha de montagem ou produção em série, foi o *software* básico característico do velho paradigma; hoje fala-se em "toyotismo".

Com o novo paradigma, a informação passa a ser a matéria-prima por excelência dos processos produtivos da fronteira tecnológica. E passa a ser demandada em escala substancialmente ampliada por todos os segmentos produtivos, primários, secundários ou terciários; este sendo um de seus principais legados.

A informação caracteriza-se como mercadoria intangível, de grande volatilidade espacial, aparentemente acelerando as possibilidades de deslocalização física dos grandes blocos de capital, que teriam garantido o grau de controle desejado sobre as atividades que comandam, mesmo que a grandes distâncias. Conseqüentemente, os impactos regionais/espaciais mais expressivos se dão através da viabilização ágil e eficaz do armazenamento, processamento e transmissão de grandes massas de informação coletadas a partir de fontes situadas em inúmeros locais dispersos no espaço, inclusive com a possibilidade de instituição de vastas redes de comunicação de dados, amplificando a troca de

informações entre os mais diferentes tipos de usuários situados em qualquer parte do globo terrestre. Nesse contexto, as tecnologias da informação não podem ser dissociadas de outras importantes, como a telemática e a espacial, que afinal compreendem este "todo" associado ao pleno desenvolvimento deste paradigma.

As redes garantem um fluxo mais constante e homogêneo de informação à jusante e montante das fábricas, além de possibilitar também modificar as próprias relações e processos internos, deixando espaço para a simplificação dos procedimentos tradicionais de controle e avaliação e para a redução sensível da burocracia e das hierarquias funcionais.

O uso intensivo da informação como insumo reclama, ainda, outro grau de qualificação dos trabalhadores, sofisticando os padrões educacionais requeridos anteriormente. De fato, transforma a forma pela qual os trabalhadores participam do processo produtivo, pois agora exige-se muito mais em termos de criatividade, capacidade cognitiva e formação educacional de base. A flexibilidade de programação das máquinas e equipamentos, a mutação freqüente dos produtos e o novo ambiente gerencial fabril implicam numa interação mais fina e delicada dos operários, instados a colaborar com maior intensidade de trabalho nas várias etapas dos processos produtivos.

As tecnologias da informação magnificam as chances de se buscar, nos próprios fornecedores de um lado, ou nos consumidores de outro, novas fontes de aprimoramento quase permanente dos processos internos e dos produtos fabricados, novas fontes de inovação. As estratégias de *design*, *marketing*, vendas e outras atividades correlatas passam a contar com ferramentas poderosas de suporte. Projeta-se, com estas interações, maior circulação de informações e troca de experiências, de maneira mediatizada por relações de mercado, o que supostamente evita a tendência à acomodação destas atividades secundárias, em prejuízo de uma maior atenção com o eixo principal de atividade da fábrica.

A troca relativa dos princípios associados às economias de escala e à verticalização produtiva pelos princípios associados às economias de escopo e à terceirização fundam-se, em boa medida, nas perspectivas que se abrem com a informatização para dentro, articulando em rede de todas as atividades fabris e forçando a integração das unidades de

assistência técnica, marketing, P&D e engenharia, vendas etc, e para fora da fábrica, aproximando os fornecedores especializados e os consumidores, estes últimos agora mais exigentes e "matizados". Torna-se possível, por exemplo, por via do conteúdo "programável" crescente dos produtos e serviços (finais ou intermediários) agora fabricados, apropriar-se do resultado da maior participação do consumidor como fonte criativa de inovações e de informações. A natureza e conteúdo das relações para trás (fornecedores) e para a frente (clientes) das unidades empresariais muda radicalmente, abandonando-se a postura passiva e distante, quase ausente, que caracterizou a etapa fordista.

Processos como os de terceirização, de subcontratação ou desverticalização parecem estar preponderando no ajuste das estruturas produtivas, determinando certo refluxo das tendências seculares em direção às grandes escalas de produção e, algumas vezes, à quase auto-suficiência das respectivas estruturas. Este novo processo de especialização flexível reitera, sobretudo, a importância de se ganhar agilidade e qualidade no atendimento aos mercados, viabilizando menor dispersão de esforços, como antes observado na empresa verticalizada.

Adicionalmente, formas dinâmicas de cooperação intra e interempresarial estão se desenvolvendo aceleradamente, quebrando o monolitismo concorrencial, antagonizante e simplório, presente no velho paradigma da produção em massa. Entre outras coisas, buscam-se freneticamente, por toda a parte, novas fontes de inovação, tentando absorver desde as invenções e descobertas científicas com potencial elevado de aplicação prática, nas universidades e centros de pesquisa, até informações mais primárias sobre os gostos e preferências dos consumidores, extraídos das relações mais intensas e diretas que se estabelecem ao longo da cadeia de mercado em que a empresa está inserida.

Verdadeiras redes de empresas com interesses compartilhados em termos de uma estrutura de mercado conformam este novo arranjo rotulado por alguns analistas como "quase-integração vertical". Ao partilhar esforços e custos, as empresas cooperativadas, muitas vezes ferozes competidoras, garantem ao menos que não serão abruptamente deslocadas do mercado por inovações revolucionárias desenvolvidas por sua concorrente.

II.1.2 GLOBALIZAÇÃO E COMPETITIVIDADE SISTÊMICA

A globalização é um fenômeno relacionado diretamente às transformações advindas das novas tecnologias da informação e das comunicações, mas também algo que deriva, em grande medida, da resposta das grandes corporações empresariais transnacionais aos sinais agudos da crise do velho paradigma "fordista".

As novas "regras do jogo" implicaram numa reconcertação das bases sob as quais operava o mercado internacional, com a retomada de certos espaços de hegemonia por parte dos países centrais mas, sobretudo, com a afirmação dos interesses das grandes empresas transnacionais por cima daquele dos Estados nacionais. Nesse contexto, as relações econômico-financeiras internacionais vêm sendo objeto de várias iniciativas de reconstrução, a exemplo de todo o processo ocorrido na chamada "Rodada Uruguai" do GATT.

A globalização associa-se ao rompimento das barreiras interpostas à movimentação das mercadorias, pretendendo viabilizar novo período de expansão das transações internacionais, sob a égide dos grandes blocos comerciais. Sagasti e Arévalo¹ rotulam essa nova ordem mundial de "ordem global fracionada":

"A multiplicidade de mudanças e tendências delineadas configura um processo acelerado e díspar de vinculação social em escala planetária, que coexiste com movimentos em direções opostas e acentua as diferenças, criando divisões. Somos testemunhas do surgimento de uma ordem global fracionada, ordem esta que é global, mas não integrada; que coloca cada um de nós em contato com os outros mas, ao mesmo tempo, mantém profundos abismos entre indivíduos e grupos de pessoas; que gera enormes oportunidades de progresso e, ao mesmo tempo, segrega uma grande parte da humanidade, impedindo-lhe o acesso a seus benefícios".

No plano espacial/regional interno de cada país, esta "ordem global fracionada", não "integrada", abre igualmente possibilidades de descolamento dos elos que articulavam anteriormente as diversas

¹. Sagasti, Francisco e Arévalo, Gregório; "A América Latina na Nova Ordem Global Fracionada", em A Nova Ordem Mundial em Questão, coordenado por João Paulo dos Reis Velloso e Luciano Martins. Rio de Janeiro, José Olympio, 1993, p. 227.

frações territoriais ou subespaços nacionais. A inserção competitiva das estruturas destas frações territoriais no comércio internacional, diretriz interna correspondente ao movimento de globalização, pode vir a estimular um retorno ao "arquipélago regional" que caracterizou a fase agrário-exportadora de economias periféricas como o Brasil, redefinindo os laços de solidariedade da Federação.

Esse movimento, no entanto, não deve ser visto apenas pelo lado mais negativo ou de maior risco. Deve ser observado também, no caso brasileiro, naquilo que tem de potencial para melhorar o equilíbrio de um País de profundas disparidades sociais, com fundamentos espaciais/regionais. Em especial, torna-se possível revalorizar determinados conjuntos produtivos, sem a mediação do mercado interno, através de engate direto aos clientes internacionais. Embora desde algum tempo isso já fosse válido para certas *commodities*, outros produtos tinham por destino preferencial compulsório o mercado nacional. Agora, portanto, o abastecimento do mercado interno não constitui variável condicionante da possibilidade de exportar.

A competitividade das empresas, das empresas de uma determinada região, das empresas de um determinado país dependem de um expressivo conjunto de fatores extra-empresariais. Por isso ela é crescentemente sistêmica, pois compreende todo um rol de elementos que, de fato, lhe dão forma e sentido, alicerçando as respectivas posições de mercado. Por isso ela requer o engajamento dos diversos segmentos sociais, sendo reduzidas as chances de sucesso de ações não pactuadas, de forma ampla, entre os principais atores sociais.

Mesmo para pensar os objetivos do desenvolvimento de uma nação nos estreitos limites do mercado, é necessário considerar que nele se confrontam muitos mais atores sociais que apenas as empresas. Ou ainda, mobilizam-se muito mais esforços do que aqueles identificados por dentro dos muros de uma fábrica. Sob a aparência visível das estruturas empresariais em luta nos mercados, estão presentes, de fato, muito mais do que os atores diretamente engajados na produção das respectivas mercadorias. Serviços públicos, apoio financeiro governamental, aparatos fiscais, estruturas sindicais, cooperação interempresarial, sistemas educacionais e muitas outras relações, atividades ou segmentos estão conjugados, em maior ou menor grau, por detrás desse aparente embate

meramente empresarial. Tais sistemas ou atividades estão, em certa medida, igualmente em confronto nos mercados, mesmo que de forma indireta, corporificados nas mercadorias transacionadas e refletidos nos seus preços efetivos.

Um conjunto expressivo desses fatores extra-empresariais depende de alterações macroeconômicas, que regulam princípios básicos das relações econômicas e sociais e alimentam as políticas nacionais maiores (como , por exemplo, nos campos tarifário, cambial, fiscal, das relações de trabalho, ou de defesa da concorrência). Dessa forma, sua alteração não compete direta e exclusivamente às instâncias subregionais ou locais. Além disso, tais processos suscitam o desenrolar de mediações políticas complexas, decisões que envolvem longas etapas de negociação e articulação de interesses. Embora fundamentais, tais fatores escapam ao poder de decisão regional ou local, mesmo quando contenham implicações severas para o plano espacial do desenvolvimento.

Outra parte desses fatores, entretanto, está ao alcance dos governos e lideranças locais mobilizar, potenciando a capacidade de competição das estruturas produtivas locais. Orientados principalmente para as pequenas e médias empresas envolvem, por exemplo, a oferta de facilidades infra-estruturais (envolvendo desde modernos meios de comunicações, passando pelo acesso ágil à fontes baratas de energia e aos meios de transporte, até a alocação de espaços físicos propícios à produção), a disponibilização de laboratórios e de centros de pesquisa e outras infra-estruturas científicas e tecnológicas, o apoio ao marketing e à comercialização, e assim por diante. Inscrevem-se aí, também, a oferta de outros atrativos locais importantes e tradicionais, como a presença de boas escolas, de segurança pública ou de condições habitacionais adequadas.

A literatura recente sobre os distritos industriais descentralizados, que aparece em meio às discussões do novo paradigma e centrada na discussão do modelo de especialização flexível, cunhou a expressão "serviços produtivos reais" para designar parte desses fatores que estão ao alcance da vontade política local, pelo menos para algumas áreas ou regiões que apresentam um punhado de aspectos favoráveis.

Por detrás desta possibilidade de constituição de unidades de prestação de serviços produtivos reais está justamente o pressuposto da ampliação da cooperação e do desenvolvimento de princípios associativos das estruturas empresariais (e sociais) locais.

Esses processos redefinem a importância das pequenas e médias empresas, que se vêem valorizadas diante de sua possível agilidade e flexibilidade para adaptar-se às novas e instáveis condições de mercado. Todo um novo capítulo de potencialidades descortina-se para elas, motivado também por características enunciadas acima, como a terceirização e a subcontratação. Em certa medida, sua articulação é que irá propiciar uma posição competitiva favorável, tornando factível a superação de alguns dos obstáculos que decorrem de sua condição de empresas de pequeno e médio porte.

II.1.3 IMPLICAÇÕES ESPACIAIS/REGIONAIS

Uma análise mais restrita ao conjunto de características do novo paradigma, descolada de contextualizações objetivas mais amplas, parece estimular, a princípio, certa adesão à tese da predominância dos impactos potenciais de descentralização ou desconcentração espacial da produção do novo paradigma. A possibilidade da deslocalização das estruturas de produção não significa, porém, a existência de uma tendência inelutável para a descentralização ou desconcentração espacial/territorial da produção. Em particular, as tradições locais, a forma como se articulam os processos de trabalho e as relações salariais, bem como a natureza das relações interempresariais, têm certamente peso na resultante final destes movimentos no plano espacial.

Lipietz e Leborgne² ensaiam uma tipologia espacial dos efeitos das novas tecnologias na conformação de novos "modelos de desenvolvimento" no quadro "pós-fordista", a partir de considerações sobre as relações de trabalho e as formas de organização industrial prevalentes nas regiões ou áreas consideradas.

Mercados com contratos de trabalho exageradamente flexíveis e baixos salários, apoiados na existência de volume expressivo de

2. Lipietz, Alain e Leborgne, Daniel: "O Pós-Fordismo e seu Espaço", em Espaço e Debates, Ano VIII, nº 25. São Paulo, NERU, 1988, p.12.

desempregados e de frouxos laços de solidariedade entre o trabalho e o capital, caracterizados ainda por relações empresariais sedimentadas por processos de subcontratação hierarquizados, tendem a propiciar a formação de estruturas de mercado polarizadas, com a presença de grandes núcleos secundados por "áreas de produção especializadas", monosssetoriais.³

Mercados onde predomina o engajamento individual dos trabalhadores suscitam alto grau de desintegração vertical, com mediações não integralmente mercantis, que levam ao surgimento de formas mais vigorosas de articulação empresarial, normalmente baseadas nas tradições e peculiaridades locais e no maior profissionalismo da força de trabalho, configurando "sistemas produtivos locais", ainda que com elevada especialização intra-setorial das firmas.

Por fim, mercados onde o engajamento dos trabalhadores se dá em bases coletivas, com relações profissionais baseadas na qualificação e na cooperação, sedimentando inclusive parcerias mais amplas com os sindicatos, universidades e governos locais, dão margem à constituição de "áreas-sistema", conformando redes multissetoriais e diversificadas de firmas, integradas territorialmente.

Em que pese a forma esquemática abstrata destas três configurações, elas ressaltam duas questões que constituem, no caso, as linhas demarcatórias básicas: o grau de engajamento e dedicação dos trabalhadores e o grau de cooperação alcançado pelo "complexo social devotado à produção". Sobretudo no que respeita aos processos inovativos, a amplitude das externalidades que se logram mobilizar parece ser decisiva. Externalidades que devem constituir a ferramenta essencial de suporte à competitividade das empresas, atrelando-se, sobretudo, às perspectivas da dimensão econômica e do mercado como componentes estruturantes de nosso desenvolvimento.

Do ponto de vista da dinâmica espacial/regional do desenvolvimento, a construção dessas externalidades e o estímulo as transformações técnicas e organizacionais pode constituir um meio lícito de acelerar a

³. Para países do terceiro mundo, este arranjo tem sido o mais usual, com a constituição de verdadeiros enclaves, ancorados na produção de uma ou mais matérias-primas. Muitas vezes, como no caso da produção de alumínio no norte do país, o aproveitamento secundário da *commoditie* é barrado até por força do interesse dos financiadores do empreendimento

constituição de estruturas econômicas mais densas e ajustadas aos novos tempos, contribuindo para minorar as desigualdes hoje existentes. Evoluir, nas diversas frações territoriais, desde a constituição de "áreas de produção especializadas" até as "áreas-sistema", com intensificação das relações intersetoriais, diversificação das estruturas de produção e conformação de relações de trabalho mais compatíveis com este momento, constitui objetivo possível para a política regional, estimulado pelas características identificadas no novo paradigma.

II.2 Desenvolvimento Sustentável

O Relatório "Brundtland" de 1987, intitulado "Nosso Futuro Comum", bem como a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a RIO 92, erigiram e consagraram o conceito de desenvolvimento sustentável. Formulado a partir de vários conceitos próximos propostos anteriormente, como o de "ecodesenvolvimento" e outros, alcançou razoável grau de aceitação internacional nesse período, em que pesem as inevitáveis diferenças de interpretação ainda presentes, que estimulam um número expressivo de versões.

O Relatório Brundtland, em seu compromisso planetário, defendeu simplesmente: "O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades".

Dentre a extensa gama de apropriações do termo, é lícito configurar uma acepção "lato sensu", que engloba o desenvolvimento por inteiro e o qualifica corretamente (harmonização tridimensional - econômica, social, ambiental) e acepções "stricto sensu", que privilegiam leituras da interface do desenvolvimento com o meio ambiente (adotada sobretudo pelo 1º mundo) e com a questão social (3º mundo). O desenvolvimento sustentável ainda constitui um conceito relativamente vago dada a ambição totalizante que intrinsecamente expressa⁴. Nestes termos, representa, possivelmente, uma utopia moderna, num mundo tão carente de referenciais humanistas mais sólidos que os

⁴. Em que a colocação do adjetivo "sustentável" ao lado do tradicional substantivo "desenvolvimento" se diferencia de outras tentativas semelhantes de qualificação do mesmo substantivo? Como afirma Lélío Rodrigues, antes de tudo no fato de que, ao contrário de outros adjetivos utilizados ("equilibrado", "sustentado", "social", "econômico" etc.) não o particulariza, mantendo a percepção abrangente que o próprio substantivo "desenvolvimento" expressa. Rodrigues, Lélío; Equacionamento de Estratégias, Políticas e Programas Nacionais para a Implementação da AGENDA - 21. Subsídios ao Grupo Técnico preparatório para a instalação da CIDES, relativos aos Artigos 1º e 2º - I do Decreto nº. 1.160, de 21/06/94. Brasília, SPA-SEPLAN/PR, mimeo, agosto de 1994, p. 3.

encontrados ao redor dos princípios do mercado. O requerimento de mediação das inexoráveis forças de mercado, tão devastadoramente hegemônicas nestes tempos de liberalismos e neoliberalismos, não deixa de produzir certo encanto mágico sobre as pessoas, acenando com a factibilidade, ainda que parcial, da subversão desses valores.

O desenvolvimento sustentável credencia-se como um ideário perfeitamente adequado ao caso brasileiro, sobretudo ao exigir um enquadramento espaço-temporal que avança ao longo prazo e se operacionaliza inter e intra-regionalmente. Neste contexto, a ferramenta do planejamento torna-se indispensável. E um processo concertado dos múltiplos agentes estatais e privados torna-se indissociável de um planejamento para o desenvolvimento sustentável que reclama, assim, um formato mais democrático, ágil e flexível, capaz de acomodar a extensa gama de atores sociais com efetivos recursos de poder que a matéria envolve.

Ao reclamar a participação social freqüente para deliberar sobre seus rumos aceitáveis ou possíveis, sempre "avaliando" as estratégias sob a ótica do conjunto das dimensões essenciais envolvidas, o desenvolvimento sustentável demanda politização das ações de seu planejamento. Nesses termos, sua operacionalização prática demanda esforços institucionais e metodológicos não triviais, devendo-se considerar que o alcance de resultados efetivos depende diretamente do sucesso em organizar e informar adequadamente o processo de tomada de decisões correspondente.

Pragmaticamente, ao exigir a concatenação de suas várias dimensões, econômica, social e ambiental, coloca intrinsecamente a necessidade de mediar uma solução final, que nem é única ou ótima e nem pode ser tomada pautando-se exclusivamente pela visão de uma delas isoladamente. Nem se responde inteiramente ao aspecto econômico, nem ao social, nem ao ambiental. Mas as três, para simplificar, devem ser consideradas simultaneamente, sem subordinações hierárquicas. Só neste contexto se estará, de fato, praticando o desenvolvimento sustentável. Dessa forma, a utopia técnica moderna precisa abarcar os inúmeros grupos e forças sociais integrantes de uma formação nacional, precisa ser "mundanizada" para lograr produzir efeitos socio-econômicos e ambientais efetivos no plano real.

II.2.1 A AGENDA XXI⁵

A II Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, ou RIO 92, ponto culminante do processo de difusão do conceito de desenvolvimento sustentável, viabilizou a elaboração de um programa de ação comum para o planeta, a Agenda XXI, aceito por mais de 170 países (algo inédito no plano das relações internacionais), delimitando diretrizes e estratégias de ação e estimando, inclusive, os recursos financeiros necessários ao alcance dos objetivos estabelecidos. A Agenda é um extenso documento, abrangendo 4 seções e 40 capítulos, com temática abrangente e previsões alocativas para 1993-2000, de US\$ 600,0 bilhões/ano, dos quais US\$ 125,0 bilhões em termos concessionais. Nela se destaca, antes de tudo, enquanto espaço dedicado e grau de detalhamento, a dimensão ambiental; entretanto, os maiores volumes de recursos são dedicados ao atendimento da dimensão social:

A análise da Agenda XXI permite alertar que ela não abarca todo o "desenvolvimento sustentável", uma vez que:

- a) minimiza a própria dimensão econômica, ou o papel do Estado nessa dimensão (apesar disso não prejudicar sua defesa intransigente da necessidade de harmonização das três dimensões básicas);
- b) não concilia os meios necessários e suficientes para os fins visualizados (inclusive dos respectivos horizontes temporais);
- c) não adota uma estrutura operacionalizável (com múltiplos cortes e superposições entre seções, capítulos, áreas programáticas e subtítulos, de alvos, ações e meios).

Para apropriação da Agenda pelo planejamento e sua adequação ao contexto de formações nacionais faz-se necessário um reagrupamento de seus capítulos, excluindo-se o capítulo 1 ("preâmbulo") e o capítulo 23 ("fortalecimento dos 'major groups'"), no intuito de diferenciar atividades-meio de agentes, da coordenação dimensional e da execução setorial, além de pequenas sugestões de complementações.

⁵ Esta seção beneficia-se diretamente do documento citado na nota de rodapé nº. 17. Rodrigues, Lélío, op. cit., passim.

Dentre os agentes/meios, pode-se distinguir uma área internacional de mobilização de recursos (cap. 2, 33, 38 e 39, relativos à cooperação comercial, financeira, institucional e instrumentação jurídica), o aprimoramento, a partir do governo federal, das subfunções de gestão (cap. 40, 8 e 37, relativos à informação, planejamento e capacitação) e a articulação multidimensional, intersetorial e intra-espacial, a cargo de estruturas descentralizadas (cap. 28, 12 e 13, relativos ao governo Local e aos subespaços em desertificação e montanhosos).

Nas coordenações dimensionais básicas da área social (cap. 3 e 5, relativos à pobreza e à demografia), econômica (cap. 4, acerca dos padrões de produção/consumo) e ambiental (cap. 9, 10, 15, 17 e 18, cobrindo proteção/conservação do ar, solo, biosfera, mar e águas interiores), cumpre acrescentar, respectivamente, três temas ausentes: ocupação, investimento e energia solar. Além disso, a estruturação da Agenda XXI destaca amplamente também as dimensões científico-tecnológica (cap. 31, 34, 35 e 36) e organizacional mobilizadora (cap. 24, 25, 26, 27 e 28).

Por fim, as especificações de diversos capítulos (ou áreas programáticas ou subtítulos) merecem ser consideradas no reexame das políticas vigentes em setores de oferta (cap. 14, 11 e 32 para a Agricultura; cap. 19, 20, 22 e 30 para a Indústria, a consolidar o campo da Energia e a incluir os campos praticamente ausentes da Mineração e da Extrativa Vegetal), de intermediação (a consolidar Transportes e Comércio e a incluir Comunicações, Intermediários Financeiros e Turismo) e de demanda (cap. 6, 7, 21 e 36 para Saúde, Habitação, Saneamento e Educação, a incluir Previdência e Assistência, Justiça e Segurança e Cultura, Desporto e Lazer).

Em termos substantivos ou gerenciais, todos estes temas são relevantes para o alcance do desenvolvimento sustentável, mas em termos metodológicos ou estratégicos interessam mais de perto ao planejamento (à SEPLAN e ao IPEA) os capítulos que enfocam a gestão federal (cap. 40, 8 e 37). A interface com o planejamento regional se destaca a seguir na abordagem descentralizada (especialmente cap. 28). Nele (item 2a), a Agenda XXI visualiza para o horizonte de 1996 uma concertação governamental e comunitária para a adoção generalizada de "Agendas

XXI" locais. Uma missão cada vez mais urgente para um país como o Brasil.

II.2.2 A CIDES E AS PERSPECTIVAS PARA O PLANEJAMENTO

No princípio do ano de 1993, quatro Ministérios, o das Relações Exteriores, o da Ciência e Tecnologia, o do Meio Ambiente e a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República iniciaram entendimentos com vistas à implantação de uma Comissão Federal devotada ao desenvolvimento sustentável do País. Os representantes destes Ministérios examinaram diversas alternativas de conformação, estrutura de funcionamento e finalidades possíveis e elaboraram as versões básicas de uma Exposição de Motivos ao Senhor Presidente e um Decreto propondo a criação da Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável - CIDES.

Pouco mais de um ano depois destas iniciativas, foi sancionado e publicado, em 21 de junho de 1994, o Decreto nº 1.160, que cria uma Comissão Interministerial, formada por todos os Ministros de Estado (inclusive os titulares das Secretarias da Presidência da República) ou seus representantes legais, estabelecendo como sua finalidade básica "assessorar o Presidente da República na tomada de decisões sobre as estratégias e políticas nacionais necessárias ao desenvolvimento sustentável, de acordo com a 'Agenda XXI'".

A Secretaria de Planejamento e Avaliação da SEPLAN/PR constituiu a Secretaria-Executiva da CIDES, o que demonstra claramente a compreensão de sua estreita vinculação à função planejamento no âmbito do governo federal.

De fato, a coordenação central de uma política voltada para o desenvolvimento sustentável pressupõe um colegiado interministerial único, dotado de autoridade e legitimidade para instruir as decisões que se fizerem necessárias. No passado, o escopo unificado da CIDES pode ser vislumbrado no duo de Conselhos segmentados formado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico - CDE (Lei nº 6.036, de 01/05/74), que lidava com a dimensão econômica, e do Conselho de Desenvolvimento Social - CDS (Lei nº 6.118, de 09/10/74), que abrangia a dimensão social. Como praxe na época, a dimensão ambiental era

omitida. Hoje, não fosse a existência de algumas propostas diversionistas, a CIDES deveria ocupar naturalmente a cabeça do sistema coordenado de gestão, já que o Conselho de Governo (mantido na Lei nº 8.490 de 19/11/92; Art. 1º/§1º - a.1 e Art. 6º e parágrafo único) se destina apenas a assessorar o Presidente da República, se e quando convocado.

As perspectivas futuras de um colegiado orientado para o desenvolvimento sustentável (a própria CIDES, ou outro com funções semelhantes) são muito promissoras. Para além da experiência atual, considera-se necessária atribuir a um colegiado como este as funções essenciais de:

- a) harmonização das dimensões econômica, social e ambiental no planejamento global e orçamentário do país, através do acoplamento temporal (do longo ao médio e curto prazos), espacial/territorial (do nacional ao sub-regional) e instrumental (desde a informação à avaliação);
- b) disciplinamento da flexibilização programática, frente à tendência à introdução extemporânea de novas iniciativas; e,
- c) implementação da Agenda XXI, em particular após o processo de sua apropriação ou adequação ao contexto brasileiro.

No contexto atual, a implementação da CIDES ou de um colegiado central semelhante requer, ainda, grande esforço de reforma integral do Sistema Federal de Planejamento. De qualquer forma, sua missão acopla-se com vigor à perspectiva de reestruturação da dinâmica espacial do desenvolvimento do país, abrindo novas possibilidades para a política e o planejamento regionais.

II.2.3 IMPLICAÇÕES ESPACIAIS/REGIONAIS

Uma característica importante do conceito de desenvolvimento sustentável é a de que reclama uma efetiva espacialização das políticas e estratégias delineadas. Nesse sentido, dois movimentos emergem do processo de conscientização da importância da dimensão ambiental e da conformação do conceito de desenvolvimento sustentável:

-
- a) uma reaproximação ou revalorização da base física territorial, em especial das bacias hidrográficas, como cortes estruturantes do planejamento e da programação das ações;
 - b) uma tendência a adoção de escalas espaciais/territoriais menores, em especial subregionais, como fundamento de uma maior adequação das respectivas estratégias e ações a serem formuladas.

Porque isso?

Algumas respostas preliminares e parciais parecem sublinhar que isso resulta da própria reação à abordagem unidimensionada no econômico, que prescindia, em certa medida, do conteúdo real das outras dimensões⁶. O desenvolvimento sustentável, enquanto conceito erigido a partir de longas e penosas discussões dos ambientalistas e cientistas afins, críticos do padrão de desenvolvimento vigente nas sociedades avançadas, recoloca questões esquecidas pela macroeconomia dominante, revalorizando elementos imperceptíveis numa visão muito agregada e revitalizando as escalas menores de planejamento e ação.⁷ Não se trata de abdicar de uma visão macroeconômica ou agregada dos fenômenos, mas de transformá-la e de acoplá-la a um referencial espacial mais abrangente, capaz de evitar simplificações exageradas e propiciar maior acuidade à análise e maior fundamento à proposição de ações.

A multidimensionalidade do desenvolvimento, o caminho democrático para o planejamento e as correspondentes tendências à descentralização das ações do Estado, desde o federal, ao estadual e ao municipal, sedimentam esta percepção que converge para uma maior complexidade e importância do trato espacial dos fenômenos tratados. Em outras palavras, o âmbito espacial/regional das políticas deve passar a ser visto com muito mais cuidado e com maior grau de profundidade que o até aqui adotado, apropriando-se estrategicamente das diversidades e da riqueza da base física territorial.

⁶ A teoria econômica tratou destas dimensões como abstrações em seus modelos matematizados, que podiam ser "tomadas constantes" para a discussão das suas partes relevantes. Por seu turno, a dimensão espacial ou regional das economias, mesmo nos termos abstratos da modelagem teórica, foi encarada como subsidiária para a compreensão dos fenômenos econômicos fundamentais. Um dos grandes teóricos da economia do "espaço" e das "regiões", precursor da política do aménagement du territoire, François Perroux, abordava, de fato, espaços econômicos abstratos, importando menos sua territorialidade real.

⁷ Certamente um dos referenciais mais importantes do conceito de desenvolvimento sustentável encontra-se na clássica contribuição de Schumacher, E. F.; *O Negócio é ser pequeno*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 4a. ed., 1983.

Certamente, há lógicas para todas as escalas espaciais/territoriais, do nacional ao estadual e ao local, mas a consideração explícita das escalas menores parece ser caminho inevitável para um país que convive com tamanho grau de heterogeneidade social e de disparidades de renda, tanto interpessoais como intra e interregionais.

O desenvolvimento sustentável, em sua acepção ampla, torna imperativo, assim, uma consideração explícita do território em si, enquanto apropriação do conteúdo real (e não abstrato, como o espacial) de uma formação social nacional. As preocupações com a degradação do meio ambiente, com sua capacidade de regeneração, com a "desespeciação", com a sobrevivência dos cursos d'água, e assim por diante, reclamam contextualização territorial específica, precisa, donde as políticas devem comportar, objetivamente, referências territoriais concretas.

II.3 Novos Arranjos e Configurações do Poder Público

Nosso intuito aqui é o de apenas demarcar alguns dos processos que, de maneira paulatina, vêm sinalizando transformações substantivas na organização e na racionalidade de atuação do aparelho do Estado. Na verdade, as transformações de política pública mais em voga abarcam temas como o dos processos de desestatização e privatização, de estabelecimento de referenciais e mecanismos adequados para as concessões de serviços públicos, de descentralização efetiva de políticas e assim por diante.⁸

Estas preocupações não são característica exclusiva do Brasil, mas aqui têm assumido contornos mais complexos face ao quadro histórico de estruturação de nosso aparato estatal, fortemente influenciado por governos autoritários e centralizadores, em especial o primeiro governo Vargas, no período conhecido como o "Estado Novo", e o ciclo dos militares, na era pós-64, recém superada.

Não é demais recordar que o Brasil iniciou seu processo de redemocratização há pouco e a recência do referencial constitucional não possibilitou ainda, inclusive pela persistente crise econômica, concluir todo o processo de remontagem do poder público. Seja no reordenamento das relações entre as várias esferas de competência (federal, estadual e municipal), seja no

⁸ Praticamente todas essas questões relacionadas à reforma do Estado vêm sendo abordadas em detalhe por inúmeros estudos patrocinados pelo IPEA e por outras agências governamentais, como a ENAP. Não é pretensão deste trabalho aprofundar a discussão ou mesmo repassar a análise abrangente dos diversos temas, mas apenas apresentar a interface direta de alguns deles com a questão espacial e, igualmente, com o planejamento regional.

equacionamento das relações entre as principais instâncias de poder dentro de cada esfera, certamente há muito a avançar na explicitação e regulamentação dos respectivos papéis e funções.

O contexto de redemocratização ressalta, com ênfase, a questão das relações do poder público com a comunidade de maneira geral, suscitando maior participação dos grupos, frações e demais segmentos sociais, organizados ou não, na formulação, implementação acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Sobretudo no que respeita aos mecanismos de controle essa participação social deve ser ampliada, enquanto requisito básico à missão de ocupar a lacuna da fiscalização das ações do Estado.

II.3.1. INFRA-ESTRUTURA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Em Fórum recente sobre a questão da infra-estrutura econômica promovido pelo IPEA, o Ministro Almirante Mário César Flores, da Secretaria de Assuntos Estratégicos, vaticinou que a idéia de que a propriedade privada dos serviços públicos gerava problemas de segurança parece estar definitivamente superada. Dito por um emérito integrante da corporação militar, estas palavras sugerem não só que parte significativa dos empecilhos a um amplo processo de remontagem desta parte expressiva do conjunto estatal estão deslocados, como também de que outros nexos, mais adequados aos novos tempos, devem orientar os investimentos futuros neste campo.

O leque de possibilidades é muito amplo. Mas, ao que tudo indica, os maiores esforços para a reestruturação dos serviços públicos fundamentam-se no reconhecimento das dificuldades crescentes do Estado para assumir sozinho os investimentos requeridos (mesmo que apenas os de reposição e manutenção) e, em consequência, de gerir e operar, também de forma quase exclusiva em muitos casos, os serviços.

No Brasil, a ampla gama de funções desempenhadas pelo Estado nessa área, determinou muitas vezes uma superposição de papéis. Tanto assumia as funções de instância "reguladora" da prestação dos serviços como de "operadora" desses mesmos serviços. Mais grave ainda, em certos casos a mesma estrutura responsável pela regulação operava o serviço, atrofiando os mecanismos de controle ofertados à sociedade.

Outro aspecto importante, é que alguns dos serviços eram (ou ainda são) ofertados em regime de monopólio ou semi-monopólio, o que terminava possibilitando o atendimento de segmentos menos rentáveis, pois este "prejuízo era acomodado na margem de lucro global do sistema. Este mecanismo, intitulado por alguns de sistema de "subsídios cruzados", determina que os usuários de maior capacidade de pagamento assumam os custos da expansão dos serviços para áreas que não apresentam viabilidade econômica.

No Brasil, país de dimensões continentais, este mecanismo ou princípio dos "subsídios cruzados" permitiu que serviços públicos sofisticados, como no caso das telecomunicações, alcançassem os mais remotos rincões da Amazônia. Além disso, o monopólio possibilitou o estabelecimento de uma política de estímulos ao desenvolvimento tecnológico deste e de outros setores, dada a escala financeira das empresas estatais prestadoras destes serviços.

Nos países europeus hoje, há uma clara recusa das unidades de prestação desses serviços de financiar as áreas menos rentáveis. Lá, os arranjos de desestatização ou privatização desses serviços já se encontram mais avançados, sejam sob a forma de contratos de gestão, seja na legislação de suporte e regulamentação dos mercados privatizados. O resultado tem sido menos desastroso porque, ao contrário do Brasil, lá estas redes de prestações de serviços já lograram universalizar o atendimento à população.

Dessa maneira, embora no país estes novos arranjos para a prestação de serviços públicos não estejam ainda razoavelmente desenvolvidos, os ventos das novas orientações de mercado apontam para uma reforma profunda da atuação estatal.⁹ A fração mais rentável desses mercados vem sendo politicamente requisitada por grupos empresariais privados detentores de inegável força política, e seu repasse à iniciativa privada tende a se constituir em mera questão de tempo.

Nem tudo entretanto parece ficar no lado negativo. A sofisticação e diversificação dos serviços prestados tende a melhorar o grau de satisfação das demandas e a possibilitar ganhos não desprezíveis de

⁹ Não é demais lembrar a recente aprovação pelo Congresso Nacional da nova Lei das Concessões de Serviços Públicos.

qualidade e produtividade. Estes ganhos, alegam os defensores dos novos arranjos, tendem a se espalhar, em alguma medida, pelo mercado. Além disso, as responsabilidades do Estado no campo da regulamentação aumentam substancialmente, requerendo o estabelecimento de salvaguardas para o atendimento adequado da população.

Grande parte do potencial renovador dos novos arranjos de prestação destes serviços residem nos modelos de gestão, que devem ser mais ágeis, mais orientado para os usuários e melhor aparelhados em termos do estado-da-arte tecnológico vigente.

A mudança de postura do Estado abre espaços, portanto, para que a iniciativa privada assuma parcela mais expressiva dos investimentos, com a perspectiva de auferir lucros na operação dos serviços. É consenso que não cabe mais ao Estado financiar integralmente os investimentos infra-estruturais necessários.

Os impactos espaciais/territoriais do segmento de infra-estrutura são há muito reconhecidos. Seu poder de orientar os investimentos e a constituição da base produtiva, abrindo fronteiras novas para o avanço dos empreendimentos e reestabelecendo os respectivos parâmetros de rentabilidade econômica. A maneira de abrir os espaços para o setor privado e o estabelecimento da ordem de prioridades dos projetos em carteira podem constituir ferramentas essenciais de uma política regional.

II.3.2 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Durante os governos militares, os recursos e a capacidade de formulação de políticas públicas estavam fortemente centralizados em Brasília, que sediava parcela expressiva do poder político real no país. Após o estabelecimento do processo de redemocratização, entretanto, este quadro passaria a ser paulatinamente alterado, culminando com a aceitação implícita, no processo constituinte, da adoção de princípios de descentralização das ações do poder público, especialmente no campo das políticas sociais.

Em todas as definições, modelos e metodologias de descentralização, o importante é que o processo envolve a transferência efetiva de poder da

esfera nacional para as instâncias subnacionais, especialmente, nos casos mais avançados no país, a municipal, suscitando transformações culturais não desprezíveis, que devem ser processadas ao longo de um período relativamente amplo. O papel da União é, assim, profundamente alterado, reafirmando-se o princípio de que não deve atuar na ponta da prestação dos serviços. As funções, em linhas gerais, mais apropriadas ao seu perfil recaem sobre as ações de caráter regulatório, as de controle amplo, planejamento e avaliação "macro" dos sistemas e as de cooperação técnica, esta última especialmente nesta fase embrionária dos processos de descentralização.

A descentralização requer a transferência de meios em geral para as esferas de competência subnacionais. Patrimônio, recursos humanos e recursos financeiros têm que ser agora destinados às instâncias que passam a assumir a maior fração da responsabilidade pela implementação das ações. Para o poder federal, o mais difícil parece ser o repasse de recursos, sejam humanos ou financeiros, e isto em parte pelas dificuldades legais de processar tais transferências, em parte porque é difícil abdicar de imediato de parcela expressiva de poder, especialmente no que tange a de alocar os recursos financeiros.

O importante é que o processo de descentralização das políticas públicas, enquanto movimento de reorientação da ação estatal e da divisão do trabalho entre as esferas de competência nacional, estaduais e municipais, demanda reorganizar as funções e formas de gestão de cada uma destas esferas, o que traz profundas implicações espaciais/territoriais. Além disso, antes de tudo, tende a promover maior adensamento das atividades públicas nas instâncias locais do poder, com repercussões sociais e econômicas não desprezíveis.

Dadas as profundas disparidades regionais presentes no País, é lícito imaginar que este processo deve caminhar passo a passo, de forma flexível, considerando a efetiva capacidade de assumir as novas responsabilidades que demonstrem as diversas unidades municipais. Há situações em que os estados da federação devem assumir maiores responsabilidades face à incapacidade de determinados municípios, mas também há situações em que esta interferência estadual apenas reproduz, em escala menor, a mesma cultura da centralização que prevaleceu no passado ao nível da União, o que deve ser evitado. Não é

demais recordar, ainda, a discutível experiência recente dos convênios "regionais" mantidos pela União, que constituíram fonte inequívoca de corrupção nos últimos tempos. De toda maneira, é indiscutível que o gestor local está melhor posicionado para abrir novos horizontes e para estimular uma participação social mais intensa e autêntica.

A descentralização, por outro lado, não possui forma acabada. Em especial, questiona-se a maneira setorializada com que têm se processado, especializando as relações do poder público com base comunitária a que este deve estar vinculado. Em outras palavras, para alguns a descentralização deveria se processar com um repasse de recursos e patrimônios sem vinculação ao seu uso específico, ou seja, sem determinação prévia ou atrelamento a um setor em particular. Assim, as demandas reais das comunidades locais poderiam ser satisfeitas em sua dimensão plena, mesmo que dentro das limitações impostas pelos recursos disponíveis. De que adianta mais recursos para saúde num município se o problema prioritário dele é a educação?

Em suma, a alocação primária seria regional, e só depois a distribuição dos recursos entre os setores seria discutida na comunidade. Dessa maneira, o poder que concedeu os meios para atendimento das satisfações no âmbito local apenas se apropriaria das informações de sua distribuição setorial de forma *ex-post*, a priorização do destino efetivo dos recursos cabendo à instância local de poder.

Na mesma direção, há aqueles que, considerando a incipiência do poder público local, defendem que a descentralização alcance um corte espacial/territorial intermediário entre os estados e os municípios, de forma a garantir a existência de um grau mínimo de capacidade de gestão e possibilitar um conveniamento sem restrições legais às três esferas de poder e à própria comunidade. Assim, associações de municípios, estado, comunidade respectiva e União seriam conjuntamente os gestores, em nível microrregional, dos recursos descentralizados, sejam eles provenientes da União, dos estados ou dos próprios municípios conveniados (ou até mesmo da comunidade local).

Independente destas questões de forma e método, a descentralização das ações do poder público, enquanto processo, ainda têm muito terreno para avançar no País e deve fazê-lo diante do contexto de

democratização. Espacial ou regionalmente, estes processos podem contribuir decisivamente para construir melhor distribuição dos recursos do Estado, fazendo valer os princípios constitucionais de equilíbrio federativo.

II.3.3 IMPLICAÇÕES ESPACIAIS/REGIONAIS

O processo de reconstituição das bases de atuação do Estado, por si só abrangente e complexo, impacta de várias formas as políticas regionais. Pelo menos um aspecto parece predominar para as diversas configurações resultantes possíveis: a União, ou o poder público federal, tem reduzido seu espaço de atuação em favor do estabelecimento de uma parceria mais efetiva, seja com as demais esferas de poder, seja com a sociedade em termos mais amplos.

As iniciativas de formulação de ações, de formatação de projetos, de estabelecimento de políticas e diretrizes e assim por diante devem ser contruídas de forma cooperativa entre estes agentes, sob pena de não alcançarem a dimensão e a efetividade desejadas. Ressalta-se neste âmbito, sobretudo, o planejamento, como processo que possibilita acordo prévio entre as partes e acomodação dos mais diversos interesses que a pluralidade democrática tende a tornar manifestos.

Em linhas gerais, pode-se divisar a tendência de que, se antes as políticas nacionais eram moduladas à escala macro-regional e posteriormente ajustadas à realidade concreta territorial, agora tende-se a "estadualizar" políticas gestadas e concebidas em âmbito nacional. Esta parece ser uma consequência da mudança do eixo de poder que deriva do processo de democratização, com a recuperação política do espaço dos governadores, diante de seu peso junto ao Congresso Nacional. Como demonstram alguns dos exemplos de programas regionais atuais em gestação, apresentados no capítulo 2, a retomada do papel político efetivo do Congresso estimula certa apropriação das iniciativas constantes da programação e do orçamento federais à escala estadual, diante da base político-eleitoral dos congressistas.

Um resultado evidente destes processos é a necessidade de formar parcerias sólidas com as demais esferas de competência no âmbito do poder público e mesmo com as comunidades locais. Os arranjos a serem

constituídos precisam incorporar este amplo leque social para alcançarem alguma perspectiva de sucesso.

No contexto das políticas regionais/espaciais, esta exigência pode representar algo muito positivo, ao forçar engajamento mais efetivo à solução dos problemas reais e estimular a cooperação entre os atores sociais principais. As escalas subnacionais, aparentemente mais apropriadas face ao maior adensamento econômico das frações territoriais do país, tendem a prevalecer e ganhar força política. Dessa maneira, a maior participação social e o processo de concertação das políticas tendem a reduzir desperdícios e a evitar tradicionais superposições e redundâncias.

III. SÍNTESE DA EXPERIÊNCIA RECENTE DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A experiência brasileira no campo das políticas regionais tem como uma de suas linhas demarcatórias mais importantes a elaboração do estudo do GTDN e a consequente criação da SUDENE. Instado pela evidência inquestionável de um crescimento econômico que ampliava as diferenças de renda entre as regiões, o governo federal viu-se obrigado a reformular sua maneira de intervir na questão. Este momento implicou na substituição de um "padrão técnico" de atuação na região nordestina por um "padrão planejado", assentado na ferramenta do planejamento econômico.

No caso precursor nordestino, de um combate mais tópicos aos efeitos das secas, evoluía-se para percepções mais abrangentes do problema regional, sofisticando as respostas correspondentes.

Nestes mais de trinta anos desde o GTDN, este novo padrão de intervenção do governo federal na questão regional, consentâneo à lógica de evolução do capital oligopólico no País inaugurada no período do desenvolvimentismo juscelinista, foi disseminado pelas demais frações territoriais periféricas e se tornou dominante. Dentro das limitações e condicionantes de sua época, logrou alcançar resultados positivos no plano econômico, revertendo a trajetória de décadas de distanciamento dos padrões de desenvolvimento do pólo com relação às demais regiões brasileiras.

No caso brasileiro, as tendências à concentração e centralização dos capitais, típicas das formações capitalistas, instadas então pelo processo de substituição de importações, ajudaram a conformar, até meados dos anos 70, uma organização espacial representada pela existência de um pólo, a Região Metropolitana de São

Paulo, ladeado por uma vasta periferia subsidiária à sua dinâmica. Em certa medida, a organização territorial resultante fundamentou-se nas características do "velho" paradigma tecno-econômico: aproveitamento generalizado de economias de escala; incorporação de tecnologias absorvedoras de mão-de-obra desqualificada, com baixos níveis de remuneração, apoiadas numa forma de automação dedicada; e, vantagens comparativas dadas também pelo acesso fácil aos abundantes recursos naturais. A produção voltava-se majoritariamente para o mercado interno, existindo sólidas barreiras (tarifárias, cambiais, creditícias, legais etc.) à penetração de concorrentes externos.

As políticas e programas regionais nesta fase se caracterizaram por:

- assumir, como premissa, que as políticas nacionais voltadas para a promoção da industrialização teriam impactos regionais diferenciados, com prejuízo para as regiões periféricas, acentuando desigualdades e disparidades já características¹⁰;
- partir do pressuposto que, face a estes efeitos diferenciados, o governo federal, assumindo a necessidade de promover a diminuição destas disparidades e desigualdades, seria capaz, através de sua ação direta, de compensar estes impactos diferenciados através de políticas e programas regionais específicos;
- que as políticas regionais, ditas compensatórias, promovendo incentivos e programas de desenvolvimento regional, transferindo recursos de forma diferenciada para estas regiões, buscando promover diretamente atividades e ações voltadas para a criação de infra-estruturas sociais e econômicas ou a exploração de recursos naturais, tivessem como resultado, seja a indução do parque industrial regional através dos incentivos, seja o apoio à realização de novas atividades ou o suporte a atividades tradicionais (sobretudo a agropecuária), com efeitos indiretos sobre os indicadores sociais e de renda.

Tais políticas e programas regionais, concebidos a partir de iniciativas do governo federal, exprimiam uma vontade política de âmbito nacional de conformar o desenvolvimento de uma maneira mais uniforme. Assumia-se, assim, que as diferenciações consideradas indesejáveis resultavam, sobretudo, de vantagens comparativas diferenciadas regionalmente em termos de inserção no modelo de desenvolvimento nacional. Desta forma, a transferência de recursos para estas regiões, em volume significativo, deveria ser suficiente para motivar as transformações na

¹⁰ De fato, a decisão de concentrar o esforço nacional na industrialização do Centro-Sul foi acompanhada da constituição de instrumentos que deveriam estimular uma certa desconcentração territorial do polo que se consolidava: FINOR, FINAM, Zona Franca etc

estrutura econômica e social, capacitando-as em termos sociais e produtivos a promover e distribuir renda em padrões mais compatíveis aqueles observados na região central. Assumia-se ainda, implicitamente, que as respectivas elites econômicas e políticas, que reivindicavam ou davam suporte a esta necessidade de tratamento diferenciado, estariam capacitadas e motivadas a promover as transformações sociais, políticas e econômicas necessárias a esta aproximação relativa aos padrões do pólo central.

Em termos nacionais, este tratamento diferenciado era motivado tanto pela necessidade de promover o uso e exploração de recursos naturais relevantes, como de buscar enquadrar e equacionar movimentos reivindicatórios de base regional, acalmando efervescências sociais emergentes, e ainda minorando os movimentos migratórios interregionais, considerados indesejáveis ou prejudiciais ao desenvolvimento das regiões centrais.

No âmbito político-operacional, os programas e projetos regionais foram estruturados de acordo com características próprias do momento, entre as quais se sobressaem:

- a capacidade do governo federal, em termos financeiros e institucionais de agir, de maneira centralizada, diretamente sobre o território, a partir da aquiescência política de lideranças regionais e estaduais, sem contudo procurar uma articulação mais efetiva com reais interesses e capacidades regionais;
- o caráter autoritário e centralizador do Estado bem como o peso relativo de seus instrumentos face a fragilidade política, financeira, institucional e técnica das unidades federadas. Observou-se assim, muitas vezes, disparidades e falta de articulação entre os objetivos formais de políticas e programas federais com ações promovidas por Estados e Municípios;
- a falta de capacidade organizativa, política, técnica e intelectual da sociedade civil, submergida por força do autoritarismo, para participar, acompanhar e avaliar a operacionalização e os impactos reais causados pelos instrumentos específicos estabelecidos jogando no sentido de que os recursos alocados no sentido explicitamente declarado.
- a falta de capacidade técnica e institucional de avaliar os efeitos reais e diferenciados das políticas nacionais sobre as regiões e do caráter compensatório efetivo (qualitativo e quantitativo) dos instrumentos de desenvolvimento regional.

Estes elementos caracterizaram e condicionaram a formulação e operacionalização de instrumentos de promoção do desenvolvimento regional, possibilitando que seus impactos efetivos promovessem a materialização, ao nível das regiões, de elementos importantes para a estrutura produtiva (desconcentração industrial, provimento de infra-estruturas), suficientes para o aumentar a renda per capita regional, mas que se mostraram incapazes de promover as mudanças estruturais necessárias, que agissem sobre os mecanismos de distribuição da renda gerada. Desta forma, os resultados finais maiores almejados pelas políticas regionais do momento, a diminuição de desigualdades e disparidades interregionais e interpessoais de renda e de qualidade de vida, não foram, de fato, atingidos na medida do sugerido¹¹.

A manutenção e permanência até o momento, embora em menor grau e intensidade, de instrumentos de desenvolvimento regional de mesma índole, contrasta com a alteração observada nos parâmetros de conformação acima referidos e com a percepção da real incapacidade das políticas e programas de promover mudanças significativas em direção aos objetivos explicitados.

IV PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O conjunto de transformações por que passa a sociedade brasileira em anos recentes são diversos. Estas transformações, em seu conjunto colocaram em cheque parte significativa das bases sobre as quais foram formuladas as políticas e programas de desenvolvimento regional, vistos anteriormente.

Contudo, a ampliação das desigualdades e disparidades interpessoais de renda foi notória. Embora se possa observar uma certa redução de desigualdades inter-regionais, hoje elas estão presentes e evidentes em todo o território nacional e de forma mais aguda nas regiões periféricas. A percepção das diferenças entre regiões, sub-regiões ou entre espaços urbano- rurais tem dado base a reivindicações que tomam caráter regional, fundado em regionalismo que se tem exacerbado na medida em que a presença da ação direta do governo federal se faz sentir mais tênue e na proporção da maior ou menor consciência dos impactos diferenciados das políticas nacionais/globais sobre o território.

A perda da capacidade de financiamento do governo federal desnacionalizou as políticas regionais, introduzindo uma influência crescente dos organismos financeiros internacionais. A evolução da consciência ecológica, apoiada em processos crescentes

¹¹ Esta percepção contudo não garante que estes programas não tiveram nenhum efeito sobre a distribuição de renda regional. A sua não existência poderia ter implicado num quadro de concentração de renda ainda mais acentuado.

de organização social e favorecidas pelos financiadores internacionais, introduziu novos conceitos e novos critérios de formulação de programas e projetos.

A partir da Constituição de 1988, o fortalecimento das Unidades Federadas, deu certa autonomia aos Estados e Municípios, alçando-os também à categoria de formuladores de políticas e ampliando sua capacidade de influir na formulação e execução de programas e projetos. O enfraquecimento e a crise institucional do governo federal e a redução do seu poder de intervenção direcionou-o a buscar apoio e associação com as Unidades Federadas em algumas áreas. Tornou-se cada vez mais evidente a incapacidade do poder central de influir de forma substantiva em processos regionais e sub-regionais, encaminhando a necessidade de articulação inter-governamental.

Estes e outros elementos determinaram a busca de novos referenciais para a formulação de propostas de ação à nível regional e espacial. O próprio processo de formulação tornou-se diluído e desconectado institucionalmente, face à própria desarticulação do aparato de planejamento do governo federal, submergido pelas urgências e pressões colocadas pela prioridade de ajuste da política monetária e fiscal e sobretudo aturdido com os novos elementos políticos que entraram em cena, com forte rebatimento no próprio Orçamento Geral da União - OGU, submetido à crítica e emendas parlamentares.

Com o intuito de buscar os novos referenciais que caracterizam esta fase, algumas iniciativas serão aqui analisadas com o objetivo de verificar de que forma elas procuram resolver os estrangulamentos observados para ação pública mais efetiva no período recente. A seleção dos programas e projetos a analisar foi feita buscando incluir um leque significativo e diversificado de iniciativas, originárias de processos diversos.

A análise destas iniciativas será feita a partir de suas principais características (sintetizadas no Quadro nº 1) procurando-se destacar as motivações e pressupostos que lhes servem de suporte, os objetivos que almejam alcançar, os impactos esperados a partir da consecução destes objetivos e em fim alguns comentários que são feitos no sentido de identificar lacunas, limitações ou restrições que as mesmas estariam submetidas. Em termos mais específicos, para cada uma delas, faz-se referência nos parágrafos seguintes a aspectos relacionados a antecedentes, a abrangência territorial, espacial e a aspectos metodológicos e institucionais. As sínteses aqui apresentadas resultam, na maior parte dos casos, da consulta a documentos iniciais de formulação ou concepção das iniciativas; os comentários apresentados resultam de reflexões preliminares calcadas sobre percepções dos autores com relação a dificuldades e

restrições observadas ou presumíveis, carentes portanto de maior acuidade e precisão técnica.

IV.1 ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO

O Zoneamento Ecológico - Econômico foi constituído para fornecer as bases a partir das quais seria possível consubstanciar a competência da União na área da elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território¹². Tal competência, inserida na Constituição de 1988, seria concomitante e decorrente de crescentes preocupações e pressões ecológicas ao nível interno e externo, manifestas mais especificamente em relação a preservação da Amazônia. Decorre também de limitações e insucessos de tentativas anteriores¹³, onde deu-se ênfase ao gerenciamento dos recursos hídricos e abriu-se a possibilidade da identificação de parcelas do território susceptíveis de tratamento diferenciado e específico.

A ampla abrangência territorial do ZEE, limitada inicialmente à Amazônia, mas atualmente estendida as demais regiões e Estados¹⁴, exigiu e a adoção de uma metodologia com participação ativa das unidades da federação que executaria o ZEE a partir de diretrizes metodológicas mínimas definidas ao nível federal, onde o nível federal deveria também fornecer insumos básicos (equipamento e treinamento de pessoal).

Das características principais do ZEE destacam-se motivações iniciais ligadas à pressões internacionais relativas à ocupação da Amazônia e ao crescimento da consciência ecológica interna, que tomou corpo em determinações constitucionais relativas ao ordenamento do território.

Em termos metodológicos busca-se, com caráter globalizante e integrativo, a identificação de espaços homogêneos ou equiprobemáticos (na área estudada) do ponto de vista do potencial de ofertas ecológicas, limitações e problemas (ambientais e sócio-econômicos) passíveis de intervenções específicas para a racionalização dos usos. O mapeamento com o apoio de sensoriamento remoto seria instrumento a utilizar, possibilitando a expressão de combinações de atributos físicos-bióticos (naturais ou antropizados) que exprimissem as

¹² Com funções de alterar o uso dos recursos naturais e a combinação de fatores produtivos, envolvendo reorientação migratória e regionalização orçamentária.

¹³ Levantamentos RADAM e RADAM-Brasil (Recursos Naturais); Estudos e Propostas para a Organização Territorial e Desenvolvimento Urbano no Brasil (âmbito territorial); PDLI-SERFHAU (ordenamento urbano), Estudos de Bacias Hidrográficas; etc.

¹⁴ SC e PR, ES e MG, MS, DF, e GO, e BA e PB.

interações e interdependências no tempo e no espaço. Desta forma, pretende-se adquirir a capacidade de previsão de desequilíbrios causados por fenômenos naturais e por impactos decorrentes da atividade do homem e suas consequências endógenas e exógenas às áreas estudadas.

IV.2 PROJETO ÁRIDAS - UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA O NORDESTE

Partindo da constatação do esgotamento das políticas regionais fundamentadas na doutrina do GTDN e sobre desdobramentos da Conferência Internacional sobre Impactos Climáticos e Desenvolvimento Sustentável de Regiões Semi-ÁRIDAS, o Projeto ÁRIDAS pretende contribuir para a construção de um novo paradigma de desenvolvimento para o Nordeste, com destaque para o semi-árido. Ao pretender construir a sustentabilidade, inclusive na sua dimensão social, busca evidenciar a necessidade de promover a equidade social, combatendo disparidades e desigualdades, aspecto basilar dos argumentos que fundamentam a percepção de sucesso parcial das políticas e programas regionais elaborados a partir do paradigma anterior.

Além destas motivações, o Projeto ÁRIDAS pretende construir uma estratégia de consenso a nível regional capaz de mobilizar capacidades regionais e locais, inclusive as ainda latentes (conceito de desenvolvimento endógeno), e dar prosseguimento, em novas bases, a nova fase de políticas e programas regionais, que vê seu ocaso com o encerramento do PAPP-Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste.

Os objetivos básicos do projeto são :

- construir uma estratégia de desenvolvimento capaz de operacionalizar o conceito de sustentabilidade, nas suas várias dimensões, com perspectivas de longo prazo (2020);
- elaborar políticas, programas prioritárias, metodologia de planejamento e modelo de gestão compatíveis com o desenvolvimento sustentável;

A metodologia¹⁵ definida para a construção destes objetivos pretende compatibilizar o processo técnico, através da incorporação de propostas do

¹⁵ Gestado com apoio inicial de alguns Estados e participação de organismos internacionais, o ARIDAS teve sua coordenação assumida pela SEPLAN/PR, envolvendo através da participação nos Conselhos Superior, Regional e Comitê Técnico, várias instituições federais, regionais, estaduais e da sociedade civil.

conjunto de pessoas envolvidas, com o processo político-participativo envolvendo diversos segmentos representativos nas diversas fases do trabalho.

O processo político¹⁶ constrói-se envolvendo o esforço organizado de promoção da participação ativa da sociedade, através de seminários, workshops e reuniões específicas, com seus resultados realimentando constantemente o processo técnico e devendo continuar após a conclusão das propostas.

O processo técnico¹⁷ desenvolve-se em fases que incluem: a análise de sustentabilidade atual, em suas dimensões econômicas, sociais, ambientais e políticas; a simulação da sustentabilidade futura, com base em cenários tendenciais; a explicitação de cenário desejado de desenvolvimento sustentável, com base em que a estratégia propriamente dita é construída.

Busca-se, em todas as vertentes do trabalho técnico, ter em conta a variabilidade climática (particularmente as secas) como condicionante essencial do desenvolvimento do semi-árido, incluindo a hipótese da mudança climática global. A consideração dos aspectos climáticos permite a análise da vulnerabilidade da região às variações climáticas, essencial para a sustentabilidade regional em todas as suas vertentes. A apreensão das experiências passadas (causas de sucesso e insucesso) é também elemento metodológico fundamental para a elaboração da estratégia geral e particularmente para a definição de programas setoriais.

Os resultados esperados do Projeto ÁRIDAS vão no sentido de melhorar as condições de sustentabilidade atual tidas como insatisfatórias em termos:

- da vulnerabilidade às condições climáticas e a capacidade de gerar renda para sustentar a população; de indicadores sociais expressivos das condições de pobreza onde as migrações urbano-rurais exprimem a falta de sustentabilidade social;
- do esgotamento/ exaustão dos recursos naturais renováveis com a queda de produção e produtividade agrícolas, diminuição dos depósitos de água subterrânea e a presença de processos de desertificação exprimindo as

¹⁶ O apoio dos Estados foi essencial para o lançamento do ARIDAS e é fundamental para o seu desenvolvimento bem como a adesão de várias instituições federais e regionais, que contribuem com o fornecimento de informações, aglutinação de capacidade técnica e de experiência.

¹⁷ Compreende 44 estudos temáticos, organizados em sete grupos de trabalho regionais (recursos naturais e meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento humano e social, organização do espaço, economia ciência e tecnologia, políticas de desenvolvimento e modelo de gestão, integração com a sociedade) além de estudos temáticos organizados a nível dos Estados da Região.

condições de uso insustentável dos recursos naturais renováveis (solo, água, vegetação, biodiversidade);

- contribuindo para a reversão de tendências de diminuição do atual nível de sustentabilidade no futuro com todas as consequências para a população, para o território e para a região.

IV.3 PROJETO CERES - DE INTEGRAÇÃO DAS REGIÕES NORTE/ NORDESTE/ CENTRO-OESTE

Esta iniciativa, ainda na fase de elaboração de uma proposta de programa (Termos de Referência Constitutivo concluído em dezembro de 1994), resulta da fusão de duas iniciativas convergentes tocadas separadamente pela SEPLAN/SPA e pelo IPEA¹⁸. Explicita-se sua relação com o Plano Estratégico do Estado de Tocantins e com a Comissão Especial Mista do Congresso Nacional para o Estudo dos Desequilíbrios Inter-Regionais Brasileiros. Faz referência a uma contextualização contemporânea e prospectiva referente:

- a existência de um novo contexto internacional, ao qual deve-se inserir o país, determinando a necessidade da ampliação da participação brasileira nos fluxos internacionais de comércio, com maiores chances de se obter ganhos expressivos imediatos na agropecuária com base no potencial já diagnosticado dos cerrados brasileiros e na tecnologia disponível já comprovada. Esta alternativa é vista como a que melhor responde a necessidade de ampliação da base econômica, pela ampliação do emprego, necessidade colocada na construção de um novo equilíbrio econômico-social a dar suporte à continuidade do desenvolvimento industrial, respondendo inclusive a necessidade de abrir espaços para a aplicação lucrativa do capital, hoje ainda preso aos ativos financeiros.
- neste novo contexto internacional vislumbra-se a possibilidade de retorno a multi-polarização regional do espaço nacional, visto que a preponderância do Sul-Sudeste na fixação de capitais externos tal qual observou-se na fase de substituição de exportações tenderia a diminuir. Esta multi-polarização favoreceria à minoração dos desequilíbrios regionais, através da possibilidade da melhor participação das regiões periféricas nos fluxos externos de capitais (motivados por relações comerciais mais diretas) onde a relação com o

¹⁸ São, respectivamente, Estudo do Cerrado Sententrional e Programa Especial para Integração do NO/NE/CO.

NAFTA e a UE teria potencial muito mais significativo que com o MERCOSUL, dando maiores vantagens às Regiões Norte e Nordeste.

- tendências recentes da ampliação da fronteira agrícola nos cerrados pela sua faixa setentrional (estados da Bahia, Piauí, Maranhão e Tocantins), a conjugação da abertura de uma nova etapa de desenvolvimento nacional, onde a necessidade de redistribuição da população é colocada pelo congestionamento das áreas litorâneas, são elementos que viabilizam a promoção da integração entre a Regiões Norte/ Nordeste/ Centro Oeste a partir de um novo paradigma de desenvolvimento regional, estruturado num ambiente complexo de ligações econômicas internas e externas.

A explicitação destes elementos justificaria a realização de levantamento do conhecimento disponível sobre as potencialidades agro-econômicas da região abrangendo os estados de Tocantins, Maranhão, Piauí, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Minas Gerais, Rodônia e Pará e dos entraves existentes para a sua realização. Estes conhecimentos permitiriam a formulação de uma estratégia de ocupação econômica e gerenciamento da região, otimizando a geração de emprego e renda, a produção de alimentos e a preservação do meio-ambiente, em direção a um processo de desenvolvimento sustentado.

Propõe-se a sua realização por etapas¹⁹, a serem cumpridas por um Grupo Executivo, constituído como ação inicial no âmbito da SEPLAN/PR, tendo como instância política um Conselho de Desenvolvimento Regional, presidido pelo Ministro Chefe da SEPLAN/PR e integrado pelos Governadores dos Estados da área de abrangência. Uma fase inicial de planejamento executivo seria seguida pela formalização de adesões desde governos Estaduais até entidades da sociedade civil, com a definição dos espaços de participação, cláusulas de comprometimento, etc. Convergir-se-ia para uma estratégia de desenvolvimento sustentado, compatibilizando ações do nível nacional ao local, pela estruturação de mecanismos permanentes de articulação técnico-política e correspondentes parcerias governo-sociedade, tendo em vista uma administração sinérgica e uma ação descentralizada das sub-funções de geração de conhecimentos, planejamento, orçamentação e acompanhamento.

¹⁹ Sistematização dos estudos existentes e complementações imediatamente necessárias; definição de estratégias de desenvolvimento e de metas de médio prazo e ações imediatas com vistas ao encerramento do projeto e sua transformação em atividade permanente.

O estabelecimento de um processo participativo, envolvendo segmentos representativos da sociedade, supõe a possibilidade da constituição ou incorporação ao processo de conselhos sub-regionais de desenvolvimento. Esta proposta se quer diferenciada e inovativa enquanto busca: referência e elementos dinâmicos externos ao país e a região; uma inserção política regional, sub-regional e local que possibilite uma mais ampla e significativa participação da sociedade e o estabelecimento de parcerias; explicita a necessidade de sua inserção dentro de um projeto nacional de desenvolvimento; se referencia a sua caracterização como ligada a realização de um investimento nacional crítico e fundamental para uma nova etapa de estabilidade e desenvolvimento e por fim ressalta a que a função básica do projeto, seria antes de mais nada, constituir-se num instrumento de mobilização envolvendo governo e sociedade, em prol do desenvolvimento da região de referência, devendo ser extinto enquanto projeto e transformar-se em atividade permanente, após a materialização dos mecanismos de articulação necessários.

IV.4 MACRO-EIXOS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A abordagem de macro-eixos no desenvolvimento nacional, ligada a iniciativas passadas da promoção da penetração do território²⁰, seja através da construção de rodovias ou ferrovias, assume como o programa Brasil-Central uma formulação mais global. Atualmente, vislumbra-se acentuar, de forma mais marcada, a necessidade de melhor potencializar a infraestrutura de transporte existente, condicionando a sua extensão e novos investimentos, a necessidades colocadas pelo escoamento da produção (atual e potencial) e o abastecimento em insumos e matérias primas diversas, tendo em conta aspectos relacionados com a ocupação histórica do território, as particularidades da política regional, inserindo as ações neste âmbito em novo enfoque de desenvolvimento regional.

Nestes termos, por iniciativa da SEPLAN/PR, foram delineados alguns macro-eixos de desenvolvimento²¹, tendo-se particularmente avançado na concepção do Macro-eixo Centro-Leste. Com preocupações de promover a exploração

²⁰ Refira-se, mais recentemente, a construção da Belem-Brasília, a Ferrovia Norte Sul, o Programa Brasil-Central, etc.

²¹ Macro eixos de desenvolvimentos identificados:

- BR-174 - interliga Manaus e Marco BV-8 na fronteira com a Venezuela e com a Guiana;
- Cerrados Sententrionais- sul do Maranhão, sul do Piauí, oeste da Bahia e Tocantins;
- Ferrovias Norte/Sul e Carajás e Porto de Itaqui no Maranhão;
- Hidrovias do Madeira e Amazonas (Porto Velho, Manaus, Itacoatiara);
- Hidrovias do S. Francisco/Suape, Araguaia/Tocantins, Paraná/ Paraguai, Tiête/Paraná/Parnaíba e Portos de Paranaguá e Santos;
- Saída para o Pacífico e articulação com o Mercosul.

racional do potencial agropecuário dos cerrados, esta abordagem toma suporte em motivações diversas (constantes no quadro nº 1) onde se destacam a necessidade da adoção de um eixo de ação estratégico ligado a ocupação do território (congestionamento na faixa litorânea *versus* vazios demográficos); percepção de potencial de expansão da fronteira agrícola e do mercado interno e ainda necessidade de modernizar, articular e ampliar eficiência e área de abrangência do sistema de transporte existente.

Com base nestes elementos pretende-se elaborar uma nova estratégia de desenvolvimento, podendo ser configurada com sustentação em novos setores dinâmicos que impulsionam a expansão das atividades produtivas básicas. Um novo dinamismo é esperado com a necessidade da inserção crescente do País na globalização da economia mundial, obrigando a integração de centros de produção, processamento, consumo e exportação de produtos, procurando maximizar benefícios e minimizar custos através, particularmente, de economias de escala e de transportes.

Superar o enfoque assistencial das políticas regionais, interiorizar o desenvolvimento e criar novas opções para o abrandamento da concentração urbana no litoral, são elementos vistos como necessários à nova filosofia de desenvolvimento regional expressa no programa.

A promoção da expansão e dinamização de vocações e potencialidades regionais de produção são elementos basilares desta estratégia, e devem ser promovidas paralelamente ao fortalecimento de elos de integração com outras áreas e conseqüente aproximação com mercados internos e/ou externos, sendo importante eliminar estrangulamentos na rede de transporte existente e complementá-la com suporte na armazenagem e em novos serviços de apoio, particularmente telecomunicações.

Dentre o vários macro-eixos de desenvolvimento identificados, o Macro-Eixo Centro Leste assenta-se sobre a vocação regional do Centro-Oeste²², vista pelo potencial produtivo dos Cerrados, como tendo vantagens relacionadas com a sua posição central em relação às outras regiões e base econômica expressiva (aliada a ausência de problemas sociais graves). Considera-se que o Macro-Eixo Centro-Leste teria como abrangência os Estados de ES, MG, GO, MS, MT, TO, RO e DF inclusos na área de influência (atual ou potencial) dos portos do ES,

²² Vocação para região mega-produtora de grãos ligada a construção/ consolidação de eixos ferroviários (Leste-Oeste, Norte-Sul e interiorização do processo de refino de petróleo) de forma a adensar sua economia e garantir competitividade

Ferrovias Vitória/Minas (VRD) e Anápolis/Brasília/Uberlândia/Vitória(RFF) e das redes de estradas rodoviárias (federais, estaduais e municipais)²³.

Preconiza-se a parceria entre o setor público e o setor privado nos moldes ocorridos até o momento, a partir da constituição do Conselho Interestadual de Desenvolvimento do Corredor Centro-Leste ²⁴ e o delineamento geográfico da proposta a partir de zonas de influência da malha de transportes associada ao Macro-Eixo, de acordo com tipo de produto, a ser realizado em conjunto e a partir de propostas dos Estados considerando²⁵: possibilidades e restrições à expansão (e abrangência) da rede logística de transportes e de rotas de escoamento; comercialização, tendências dos mercados mundiais e da competição esperada e projetada entre produtos e capacidade e possibilidade de ampliação efetiva de comunicação entre áreas produtoras e mercados consumidores (uso da telemática).

Os impactos e resultados esperados se referem: à potencialização e consolidação das vocações produtivas dos setores econômicos das sub-regiões abrangidas; ao aumento da eficiência do sistema de comercialização (transporte, armazenagem, serviços de telecomunicações); à superação das deficiências e pontos de estrangulamento existentes que embaraçam o pleno desenvolvimento de setores; à promoção de emprego e renda; à melhoria da eficiência alocativa, sobretudo do ponto de vista do impacto dos investimentos programados ou a programar (públicos e privados), pela articulação do planejamento aos diversos níveis.

IV.5 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ZONA DA MATA DE PERNAMBUCO

Esta iniciativa, decorrente da SEPLAN/PR, desenvolvida entre o final de 1993 e o início de 1994, buscava contribuir para a elaboração de um referencial

²³ A proposta do Macro-Eixo Centro-Leste, em fase inicial de concepção e formulação deu lugar a realização, pela SEPLAN/SPA, de um estudo submetido a debates e contribuição em seminário realizado em setembro de 1994, envolvendo órgãos e entidades federais e estaduais interessados e/ou envolvidos, inclusive o Consórcio de Operação do Corredor Centro-Leste.

²⁴ O Conselho Interestadual de Desenvolvimento do Corredor Centro-Leste (Governadores do ES, MG, DF, MT, MS e TO) resulta de parceria com o setor privado através do Consórcio Operacional do Corredor Centro-Leste, envolvendo Federações de Indústrias, Associações Comerciais e cerca de 27 empresas. Custeado pelas empresas filiadas (encabeçadas pela CVRD e RFFSA, com 50% de participação), o Consórcio tem como principal função, facilitar a articulação e propiciar o entendimento entre usuários e prestadores de serviços (no País e no exterior). O Consórcio já conta com apoio da UFES que instituiu curso de pós-graduação para treinamento de pessoal envolvido com atividades de monitoramento e técnicas de gestão.

²⁵ A partir de articulação entre planejamento nacional, setorial e regional, com o planejamento estadual, identificando: potencialidades produtivas de sub-regiões; dinâmica social (mobilidade da população e geração de emprego e renda); situação atual e prospectiva de infraestrutura básica; pontos de estrangulamento ao desenvolvimento regional e aspectos institucionais e o conjunto de políticas públicas (nos diversos âmbitos de governo e a sua compatibilização sobretudo no que concerne os investimentos programados).

moderno para atuação governamental em áreas (de dimensão sub-regional) de evidente quadro de estagnação e miséria da população no contexto dos novos marcos constitucionais.

Nestes termos, a Zona da Mata de Pernambuco tem características bastante marcadas: atividade econômica básica em visível processo de decadência; expressiva camada da população abaixo dos níveis de pobreza; regime temporário de ocupação dominante; forte grau de concentração fundiária e forte pressão sobre a terra e recursos naturais; acelerada urbanização e favelização de parte expressiva da população; certa apatia tecnológica; e, iniciativas governamentais na área historicamente conservadoras e estruturadas pela elite canavieira dominante.

Dentre os elementos básicos de formulação da iniciativa, constante no quadro abaixo, destaca-se a percepção de que a economia canavieira em crise constitui o epicentro dos problemas e soluções para a região, fazendo com que qualquer intervenção a ser proposta, para ser eficaz, eficiente e consequente, necessite do envolvimento dos atores sociais significativos, exigindo portanto abordagem inovadora neste aspecto. Esta percepção, de *per se*, já diferencia a iniciativa das anteriores, calcadas essencialmente no suporte econômico à economia canavieira ou no atendimento de reivindicações mínimas ligadas à sobrevivência ou à manutenção na região dos trabalhadores ligados à atividade.

O objetivo essencial do trabalho foi definido como sendo o de construir um referencial técnico e promover uma negociação política em torno de alternativas de desenvolvimento da Zona da Mata, contribuindo para a formulação de políticas e a organização de iniciativas, traduzidas em um projeto de desenvolvimento sustentável com rigor técnico e político. Assumia-se ser essencial o respaldo da sociedade local para transformação das conclusões dos estudos em um embrião de um programa de atuação. Metodologicamente o projeto buscou promover a ativação social e articulação política (através de workshops envolvendo trabalhadores, empresários, governos municipais, estadual e federal) como suporte a elaboração de alternativas técnicas, tecnológicas, econômicas e sociais.

Os resultados alcançados, bastante abrangentes, apontaram para a necessidade de aprofundamento de temas relacionados com: diversificação da atividade agrícola; formas de obtenção de terras necessárias ao processo de diversificação; diversificação e intensificação das atividades secundárias e

terciárias; implantação de saneamento básico; criação de fundo de apoio as áreas canavieiras economicamente deprimidas e a instituição de um Conselho de Desenvolvimento da Zona da Mata Pernambucana. Foram ainda arroladas várias outras iniciativas, estratégias e diretrizes, nos campos tecnológico, ambiental, social e econômico comercial, demonstrando a necessidade e dando suporte para o estabelecimento de um programa próprio para a Zona da Mata.

Verificou-se a necessidade de abordar realidades complexas como a da Zona da Mata com princípios de planejamento consentâneos com o conceito de desenvolvimento sustentável, procurando-se articular iniciativas entre as três esferas de governo e essencialmente com a comunidade local (ou externa) como forma de melhor conceber estratégias e mobilizar os recursos requeridos.

Em consequência do estudo algumas iniciativas estão sendo articuladas no sentido do detalhamento e aprofundamento de algumas estratégias propostas: pesquisa acerca das culturas potencialmente passíveis de emprego em larga escala tendo em vista a diversificação produtiva; negociações para financiamento de programa de saneamento (BID).

IV.6 PROMOVALE - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DOS VALES POBRES DE MINAS GERAIS

O PROMOVALE surgiu por iniciativa dos parlamentares da Bancada Mineira no Congresso Nacional, através de gestões junto ao Presidente da República. Motivados pela necessidade de reverter a situação de miséria em áreas do norte de Minas Gerais²⁶ e buscando diminuir o grau de pulverização das ações a promover com recursos obtidos através de emendas ao OGU articulando-as com outras ações previstas nos outros programas voltados para a região (PRODEVALE, PADVALE, NOVO JEQUITINHONHA, SODECOM, PROGRAMA EMERGENCIAL DE GOVERNO) e ações a realizar no âmbito do governo estadual.

Pressupõe-se ainda que no contexto de carência generalizada observado na Região o investimento governamental seria prioritário e urgente para melhorar as condições de vida. Esforço especial de articulação deveria ser encetado

²⁶ Compreendendo 114 municípios, população em torno de 2,4 milhões de habitantes, em três áreas: Vale do Jequitinhonha (43 municípios, 679.000 hab), Vale do Mucuri (19 municípios, 418.000 hab.) e Vales do Norte de Minas Gerais (52 municípios e 1. 375. 000 hab.).

sobretudo porque as ações governamentais e privadas não teriam sido capazes, até o momento, de reverter o perfil de pobreza e marginalidade da população.

As ações a promover deveriam estar voltadas para a promoção de crescimento seletivo de setores intensivos em mão de obra e investimentos capazes de gerar impactos significativos: facilitando acesso à terra; promovendo a agricultura e a agroindústria; induzindo melhorias na produção e comercialização de alimentos, nas condições de infraestruturas sócio-econômicas e na utilização dos recursos hídricos.

Projetos de execução rápida seriam identificados com a participação da comunidade através de suas organizações, estimulando a agricultura e a construção civil.

A administração e o acompanhamento da execução do programa ficaria a cargo de Grupo Interministerial, sob coordenação do MIR, em articulação com os Ministérios Setoriais e demais órgãos envolvidos, com o que se pretende garantir a observância de princípios de descentralização e articulação, consubstanciando um esforço conjugado com lideranças políticas, governos estaduais e municipais, associações locais e ONG's da Região.

Numa primeira etapa emergencial²⁷, em 1993, previu-se a alocação de recursos provenientes do OGU (alocados por emendas no Congresso) e com dotações globais²⁸ perfazendo um total de cerca de 500 milhões de cruzeiros reais, a aplicar em 37 municípios, fundando ações voltadas para saneamento básico, construção e recuperação de estradas rurais e vicinais, construção de pontes, construção de terminal de passageiros, de pequenas barragens, eletrificação rural e obras de infraestrutura urbana. Numa segunda etapa, para o período 1994/1995, seriam alocados recursos através do Ministérios setoriais, já consignados ao PROMOVALE, dando sustentação institucional para o seu desenvolvimento.

O conjunto de ações a promover deveriam garantir melhorias na qualidade de vida, aumento de oportunidade de emprego e renda e criação de oportunidades para pequenos produtores rurais.

²⁷ O programa foi concebido para o período de 1993/1995.

²⁸ de um total previsto de aplicações, nesta primeira fase, da ordem de 4,9 bilhões de cruzeiros reais nas áreas de educação, saúde, moradia popular, saneamento básico, desenvolvimento e eletrificação rural, irrigação, estradas rurais e ações geradoras de emprego.

IV.7 REFLEXÕES GERAIS SOBRE OS PROGRAMAS

A apreensão das características dos programas e projetos acima referidos, embora tópica, parcial e não exaustiva, indica alguns elementos básicos de mudança em relação a geração de programas e projetos de índole regional/espacial, cujas bases de formulação foram referidas no capítulo anterior.

No quadro nº 2 procura-se destacar as inovações que cada uma destas iniciativas busca introduzir de forma a ultrapassar estrangulamentos evidentes à ação do governo federal no sentido de promover o desenvolvimento regional/espacial do país. Ao lado das inovações destacam-se alguns comentários que buscam chamar a atenção para alguns elementos (de ordem técnica, institucional ou operacional) que se colocariam eventualmente como restrições ou limitações à incorporação plena dos elementos inovadores considerados.

Destaca-se em particular como presentes em todas as iniciativas analisadas, embora de forma diferenciada:

- a preocupação com o maior conhecimento do território e suas especificidades na direção da consideração de impactos ambientais, na introdução da variável ecológica-ambiental no planejamento e em direção da construção de desenvolvimento sustentável;
- o reconhecimento da necessidade de articulação com Unidades Federadas e com a sociedade buscando maior legitimidade e participação na formulação, concepção e implantação de propostas. Pretende-se assim criar condições para a ativação de forças locais, promovendo o desenvolvimento endógeno, fundando a descentralização como forma da construção de parcerias e de maior eficácia e eficiência das ações.
- a percepção da necessidade de conceber e adotar instrumentos, metodologias ou preocupações específicas de forma a possibilitar uma maior eficácia e eficiência no uso dos recursos mobilizados.

Em algumas daquelas iniciativas (CERES e Macro-Eixo Centro-Leste), destaca-se referência específica a processos dinâmicos externos, em curso ou necessários de serem fomentados (globalização, integração inter-regional, incorporação a Projeto de Desenvolvimento Nacional, integração à mercados), apresentados como essenciais para a viabilização dos objetivos almejados.

As restrições e limitações à plena incorporação dos elementos inovadores são de origem diversa, mas de forma geral extrapolam as fronteiras específicas de cada uma das iniciativas, decorrendo portanto do ambiente político e institucional a que estão submetidas, inserindo-se assim no âmbito de responsabilidade da atividade de planejamento nacional, regional e/ou setorial.

A título de exemplo e de forma a explicitar a importância da atividade de articulação e coordenação (próprias do planejamento) no âmbito governamental para o sucesso das iniciativas destacamos a seguir algumas destas restrições mais expressivas.

No ZEE, destaca-se a existência de estrangulamentos institucionais, decorrentes, sem dúvida, da falta de internalização na sociedade e no aparato governamental da importância da consideração da variável ambiental. Esta restrição teria como consequência ampliação de barreiras a real efetivação tanto de mecanismos de ordenamento territorial, como favoreceria o postergamento das medidas corretivas e orientadoras passíveis serem propostas imediatamente.

O ÁRIDAS, por sua vez, parece considerar que seria possível a construção de um novo paradigma, procurando perceber e ao mesmo tempo influenciar o processo social, resultando daí a consolidação de um corpo de idéias e princípios que viriam fundamentar as políticas voltadas para ou com impacto na região. Enquanto arcabouço técnico, metodológico e institucional, qualifica-se como aberto e abrangente de forma tal que sua função principal seria de apresentar à sociedade uma análise consequente com o compromisso da promoção de desenvolvimento real, contínuo e duradouro. Constituindo-se mais como uma peça de convecimento e mobilização dos agentes envolvidos no processo social do que, como usualmente, numa proposta determinística em termos de metas e instrumentos previamente definidos. Esta abordagem no entanto suscitaria múltiplas tensões (conceitual, técnica, metodológica, institucional e política), o que poderia limitar resultados concretos, não permitindo a apreensão mais detalhada das especificidades do território.

O CERES não referencia, de forma explícita e clara, como seria possível, no âmbito de uma nova fase, diferenciar o desenvolvimento e o processo produtivo dos cerrados do que tem se observado em relação à geração de emprego e renda e à integração intra e inter-regional do desenvolvimento. Parece creditar que sua submissão política a conselhos regionais, nacionais e locais, bem como

a sua inserção num projeto de desenvolvimento nacional, iria talvez, de *per se*, preencher estas lacunas.

A "nova visão" do território e do espaço suscitada pela abordagem de Macro-Eixos (articulação do território a partir de um corredor de transporte multimodal, agregado a infraestruturas de apoio com mercados atuais ou potenciais) minimiza a visão puramente geográfica, sugere um adensamento econômico em torno do corredor e suas áreas de influência, racionalizando, intensificando e rentabilizando os investimentos já realizados. As dimensões e diversidades do território que abrangeria (vários estados, várias regiões) pode no entanto diluir seus impactos e resultados incorporando as tendências históricas de expansão horizontal sem maior racionalismo, característica do processo de ocupação dos cerrados, tendo como consequência, entre outros, a ampliação da demanda por investimento público, a apropriação dos benefícios por parcelas de população pouco significativas e a não consideração de aspectos ambientais e sócio-políticos que diminuem a sustentabilidade a médio e longo prazos.

E por fim os programas sub-regionais aqui analisados teriam seus impactos dependentes de articulações a ocorrer fora do seu espaço concreto de atuação. Assim as mudanças na Zona da Mata estariam condicionadas à mudanças na forma de tratamento dada pelo governo federal à economia canavieira, e o PROMOVALE seria extremamente dependente da capacidade de manutenção das fontes de recursos e da articulação inter-governamental tornadas possíveis por questões circunstanciais, que deram base ao lançamento do programa.

QUADRO Nº 1 - PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

PROGRAMAS	MOTIVAÇÕES/PRESSUPOSTO	OBJETIVOS	IMPACTOS/ RESULTADOS
1 Zoneamento Ecológico Econômico	<ul style="list-style-type: none"> - sistemat., aprofund. e detalhamento de conhecimentos s/ a base de RN é fundamental é determinante p/ o ordenamento territorial, o desenvolvimento - ocupação e exploração do recursos naturais resultam em usos inadequados (do solo e da cobertura vegetal) desprezando possíveis prejuízos socio-econômicos e - ocupação passível de racionaliz. com base em conhecimento da sustentabilidade real (compatib. ecológica e socio-econômica) - determinação constitucional em relação ao ordenamento territorial, pressões internacionais, motivações ecológicas, 	<ul style="list-style-type: none"> - obtenção de conhec. relacional integrado dos territórios e das relações socied.-natureza que possibilite, em articulação com as unid. federads, o aprof. e sist. dos conhec. s/ o território suporte visão territorial horizontal (contradições e jogos de força) p/ avaliar a qualidade ambiental (base em cond. de vulnerab., potencial e riscos de impactos) e rebatimento s/ qualidade de vida e definição de alternativas de utilização de acordo com sustentabilidade ecológica e sócio-econômica das zonas equiprobemáticas identificadas; - seleção de critérios, normas e ações para consolidar o zoneamento de acordo com as alternativas de usos sustentados 	<ul style="list-style-type: none"> - adquirir capacidade de previsão de desequilíbrios causados por fenômenos naturais e por impactos decorrentes da atividade do homem e suas consequências endógenas e exógenas às áreas - criar capacidades para promover ordenamento territorial e intervenções de caracter corretivo e preventivo, minimizando impactos e maximizando benefícios - equipamentos adquiridos e pessoal treinado, - constituição de comissões estaduais, estudos em curso, legislação estadual, apreensão das limitações
2 ARIDAS	<ul style="list-style-type: none"> - falência dos programas e projetos de desenvolvimento regional realizados até o momento no que se refere a melhoria da qualidade de vida no Nordeste e em níveis crescentes de insustentabilidade (ambiental, social e econômica), especialmente no Semi-Arido com manutenção e mesmo recrudescimento de emergência do conceito de desenvolvimento sustentável e a possibilidade de introdução da variável - necessidade da concepção e adoção de novo paradigma de desenvolvimento para a região que permita a articulação dos principais atores sociais e políticos e abra perspectivas para o desenvolvimento endógeno 	<ul style="list-style-type: none"> - elaborar estratégia de desenvolvimento sustentável (em termos ambientais, sociais, econômicos e políticos) para o Nordeste. com enfoque no Semi-Arido, com perspectivas de mobilização e ativação social tendo em vista a participação na elaboração e implementação de uma estratégia de desenvolvimento para a região. - envolvimento das principais instituições e órgãos interessados na região, incorporando conhecimentos, exper. e interesses relevantes para 	<ul style="list-style-type: none"> - identificação de programas e projetos capazes de mobilizar recursos e capacidades existentes a todos os níveis (inclusive a participação da sociedade) buscando maior eficácia, eficiência e melhoria dos níveis de vida da população, através da elevação das oportunidades de emprego e renda - mobilização política dos governos estaduais em relação a necessidade de conformação de estratégias estaduais de ampliação da sustentabilidade do

QUADRO Nº 1 - PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS (CONT.)

PROGRAMAS	MOTIVAÇÕES/PRESSUPOSTOS	OBJETIVOS	IMPACTOS/ RESULTADOS
3 CERES - Programa Especial de Integração das Regiões Norte/Nordeste/ Centro-Oeste	<ul style="list-style-type: none"> - contexto internac. determina a necessidade da ampliação da partic. brasileira nos fluxos internac. de comércio, com maiores chances de se obter ganhos expressivos imediatos na? - potencial já diagnosticado dos cerrados brasileiros e a tecnologia disponível já comprovada oferecem base adequada para a expansão da produção agropecuária. - agropecuária, alternativa p/ ampliar da base econômica e emprego, fundamental p/ construção do equilíbrio econômico-social, continuidade do desenvolv. industrial e - possibilidade de retorno a multi-polarização regional, c/ redução da preponderância do Sul-Sudeste, favorece à minoração dos desequilíbrios regionais c/ possib. de partip. - tendências recentes da ampliação da fronteira agrícola nos cerrados pela faixa setentrional (Ba, Pi, Ma e To), necessita de melhor ? - a necessidade de redist. da população no território face ao congestionamento das áreas ** 	<ul style="list-style-type: none"> - mobilizar gov. e soc. em prol do desenv. da região, a partir do seu caráter estratégico e crítico para o desenv. nacional, fomentando a sistematiz. e ampliando conhecimentos e criando mec. de formulação de strat. de ocupação econômica e gerenc. da região, otimizando a geração de emprego e renda, a produção de alimentos e a preservação do meio-ambiente, em direção a um ? - promoção da participação e ativação de forças sociais e econômicas significativas, através do estabelecimento de mecanismos de coordenação e articulação à nível regional, sub-regional e local 	<ul style="list-style-type: none"> - ampliar sustentabilidade das atividades agropecuárias nos cerrados ampliando sua integração com a agroindústria, com atividades locais e com outras regiões viabilizando a ampliação da base econômica e da oferta de empregos fundamental para a continuidade do desenvolvimento industrial e aumento da produtividade - ampliar alternativas para atração e fixação de capitais externos e internos motivados por relações comerciais mais diretas decorrentes da globalização e integração com UE e NAFTA, aparelhamento da sociedade (à níveis regional, sub-regional e local) para melhor absorver e enquadrar investimentos externos buscando maior articulação com economias locais e ?
4 Macro-Eixos de Desenvolvim. Nacional / Macro-Eixo Centro Leste	<ul style="list-style-type: none"> - regiões menos ocupadas e c/ significado econômico-alternativa p/ saturação e desec. de ? - potencial do mercado interno e de expansão da fronteira econômica/ possib. de gerar emprego e renda na montagem de infraestrutura de ? - o aumento da eficiência e da área de abrang. do sist. de trans.(c/ impacto sobre setores e ativid. diversos) depende da intensif. da - Região C. Oeste, pot. produtivos dos Cerrados servindo de elo de integ. nacional - se liga as ? - Base econômica expressiva aliada a ausência de problemas sociais graves 	<ul style="list-style-type: none"> estrat. de desenv. c/ base em set. dinâm. e exp. das ativ. produt. básicas, super. assistenc. e criar novas opções para o abrandamento da concentração urbana, vista como restrição a obtenção de melhoria nos níveis de qualidade de Expandir e dinamizar vocações e potencialidades regionais de produção pelo fortalecimento de clos de integração com outras áreas e consequente Eliminar estrang. na rede de transp. e complementá-la c/ suporte na armazen. e serviços de articulação do planejamento aos diversos níveis sobretudo com relação a investimentos 	<ul style="list-style-type: none"> potencializar e consolidar as vocações - produtivas dos setores econômicos das sub- umentar eficiência do sistema de - comercialização (transporte, armazenagem, serviços de telecomunicações) superar as deficiências e pontos de - estrangulamento existentes que embaraçam o pleno desenvolvimento de setores promover renda e emprego e o aumento da - eficiência alocativa e maximizando o impacto

QUADRO Nº 1 - PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS (CONT.)

PROGRAMAS	MOTIVAÇÕES/PRESSUPOSTOS	OBJETIVOS	IMPACTOS/ RESULTADOS
5 Desenvolv. Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco	<ul style="list-style-type: none"> - características (estagnação econômica, crise da economia canavieira, baixos níveis de vida e tensão social) e importância estratégica da região para o Estado (tradição política, densidade eleitoral, proximidade da RMR), - insustentabilidade, insucessos e limitações da atuação governamental na área (centrada em garantir sobrevivência à economia canavieira) - percepção da necessidade de tratamento específico para áreas e sub-regiões com características fortemente diferenciadas com metodologia capaz de incorporar as forças sociais significativas - área tradicionalmente excluída por motivos políticos de ação governamental mais articulada 	<ul style="list-style-type: none"> → construir refer. técnico e promover negociação política em torno de alternativas de desenv., contribuindo para a formulação de políticas e a organização de iniciativas sociais, → promover a concepção de um projeto de desenvolvimento sustentável com rigor técnico e político → contribuir para a elaboração de um referencial moderno para atuação governamental em áreas (de dimensão sub-regional) de evidente quadro de estagnação e miséria da população no contexto dos novos marcos constitucionais 	<ul style="list-style-type: none"> → neces. de aprofund. de temas como: diversif. da ativid. agrícola; formas de obtenção das terras neces. ao proc. de diversif.; diversif. e intens. das ativ. secund. e terciárias; implantação de saneamento básico percebida e difundida → proposta de criação de fundo de apoio às áreas canavieiras deprimidas e a instituição de um Cons. de Desenvolvimento da Zona da Mata de Pe realizada e delimitada → estratégias e diretrizes nos campos tecnológico, ambiental, social e econômico comercial arroladas e necessidade do estabelecimento de um programa próprio para a Zona da Mata caracterizada → neces. de abordar real. complexas com princ. de planej. adequados ao desenv. sustentável demonstrada
6 PROMOVALE Programa de Desenvto Integrado dos Vales Pobres	<ul style="list-style-type: none"> - interesse de Parlamentares em ampliar o volume de recursos obtidos para a região através de emendas ao OGU, articulando as ações previstas com a atuação de órgãos federais relevantes - possibilidade de articular ações de desenv. econômico e social, voltadas p/ o desenv. auto-sustentável, p/ o combate à fome e à miséria, promovidas pelo Gov. Federal, Estados e Municípios - percepção de que a pulverização de ações decorrentes de emendas parlamentares ao OGU reduz possibilidades de impactos favorecendo o desenvolvimento - região em estagnação econômica onde ações de Governo e de iniciativa privada não foram capazes de reverter perfil de pobreza e marginalidade da população. - em contexto de carências generalizadas o investimento governamental é prioritário e urgente p/ melhorar condições de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> → promover crescimento seletivo de setores intensivos em mão de obra e patrocinar investimentos capazes de gerar grande impacto → facilitar acesso à terra e a habitação, promover a agricultura e a agroindústria e melhorias na produção e comercialização de alimentos, nas condições de infraest. sócio-econômicas e na utilização de rec. hídricos. 	<ul style="list-style-type: none"> → melhorias de qualidade de vida, aumento de oportunidades de emprego e renda, criação de oport. p/ atividades dos peq. produtores rurais → impacto das ações públicas ampliado, favorecendo mudanças em direção ao desenvolvimento auto-sustentado.

QUADRO Nº 2 - PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAIS - INOVAÇÕES E LIMITAÇÕES

PROGRAMAS	INOVAÇÕES	LIMITAÇÕES/RESTRICÇÕES
Zoneamento Ecológico-Econômico	<p>percepção da necessidade de conhecimento relacional integrado do território e das relações sociedade natureza</p> <p>reconhecimento de que a ocupação do espaço e a exploração dos recursos naturais podem provocar prejuízos sócio-econômicos e ambientais</p> <p>busca da participação dos Estados como forma de ampliar capacidade de execução e de ampliar base de conhecimento sobre os interesses locais reais</p> <p>busca de compatibilidade ecológica e socio-econômica com interesses políticos e econômicos</p> <p>execução através de Com. Interminist. coord. p/ SAE busca contornar conflitos técnicos e institucionais acerca da apropriação do espaço e uso dos RN</p>	<p>incipiente capacidade teórico-operacional p/ definição de metodologia compatível com objetivos de ordenamento territorial e sustentabilidade ambiental</p> <p>deficiência do aparato institucional para a resolução de conflitos na apropriação do espaço e dos RN</p> <p>Incapacidade/inexistência de percepção da União com relação as reais capacidades operacionais dos Estados</p> <p>complex. metod., abrangência global do território s/ critérios de faseamento e falta de visão de priorid. postergam medidas a propor c/ informações disponíveis</p> <p>estrangulamentos institucionais ameaçam a real efetivação da apreensão dinâmica e interregional do ordenamento territorial</p>
ARIDAS	<p>busca instrumentalizar várias percepções "inovadoras" (desenv. sustentável e endógeno, estratégia de longo prazo, participação e ativação social, articulação inter-institucional e intergovernamental)</p> <p>ênfatisa fragilidade dos recursos naturais do semi-árido como explicação dos indicadores sociais acreditando ser possível mobilizar a sociedade regional e nacional em torno de "novas" soluções para "velhos" problemas</p>	<p>abordagem suscita múltiplas tensões (conceitual, técnica, metodológica, institucional, política) centrando-se assim mais na construção de um novo paradigma que na obtenção de resultados concretos</p> <p>abordagem macro-regional não permite a incorporação de processos mais localizados, de apreensão mais detalhada do território e suscita percepção de condicionar desenv. da região à sustentabilidade do semi-árido</p>
CERES- Programa Especial de Integração das Reg. Norte/ Nordeste e Centro-Oeste	<p>referência a proces. ext. ao país e a região (globalização e integração inter-regional) e a neces. de aparelh. da soc. regional para buscar enquad. desejável</p> <p>evidencia o caráter estratégico e crítico da região p/ o desenv. nacional a partir da promoção da integração intra e inter-regional, da ampliação da base produtiva, e/ maior sustentabilidade em articulação com economias locais e sub-regionais</p> <p>pretende inserir-se em projeto nacional de desenvolv. subordinando-se ao mesmo e supondo a possib. de sua explicitação a curto ou a médio prazo e a possib. do estab. de mec. permanentes de promoção do desenv. regional</p>	<p>riscos de que o dinamismo imposto pela global. não seja acess. às regiões periféricas dificultando seu aparelh. para enquadrar-se de forma virtuosa no proces.</p> <p>nível restrito de conhec. s/ a realidade regional e sub-regional necessitando pré-investimento significativo em termos de estudos, pesquisas e conhecimento tecnológico e capacidade organizativa, diferindo possibilidade de atuação concreta</p> <p>indefinição dos meios e mec. p/ diferenciar o desenv. e o proces. produtivo dos cerrados face a necessidade de maior sustentabilidade, de aumento da geração de emprego e renda e de maior integração à nível local, regional e inter-regional</p>
Macro-Eixo Centro-Leste	<p>visão "nova" do territ., de espaços sub-regionais, a ser feita a partir da articulação deste com um "corredor" de transp. multimodal e com outros mercados e regiões.</p> <p>abordagem espacial surgere adens. econômico, em torno do corredor e suas áreas de influência, racionaliz., intensif. uso e rentab. os investimentos já realizados,</p> <p>necessidade e possibilidade contribuir para o descongestionamento das regiões litorâneas e promover a integração nacional (inter-regional) incrementando emprego e renda, se constituindo em opção estratégica para o Desenv. Nacional</p> <p>Suporte em experiência de suces. do Consórcio de Operação do Corredor fundado na articulação dos Estados e inter. privados propondo a participação da União</p> <p>percep. da neces. da promoção de infraest. de apoio à comercialização para além da simples disponibilização e otimização da infraestrutura de transporte</p>	<p>riscos de diluir ações nas dimens. e divers. da área de abrang. prevalec. tendências de expans. horiz., sem maior racion. e ampliação da demanda p/ invest. público</p> <p>maior abrangência territorial não seria talvez compatível com a necessidade de viabilizar eixos de transporte</p> <p>dificuldades do estabelecimento e operacionalização de faseamento territorial associado à investimenos e intervenções articulados com governos estaduais e interesses sociais e privados</p> <p>neces. de melhor espec. funções e atribuições do Gov. Federal p/ caract. dimensões estrat. do Programa ainda não cobertos pelas ativ. Cons/ Consórcio</p> <p>falta de percepção s/ como e quem oferecerá os serviços reais de apoio à comerc. ou produção, expec. que potenciais sejam despertados pela oferta de infraestrutura</p>

QUADRO Nº 2 - PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAIS - INOVAÇÕES E LIMITAÇÕES (CONT.)

PROGRAMAS	INOVAÇÕES	LIMITAÇÕES/RESTRICÇÕES
Des. da Zona da Mata de Pernambuco	<p>percepção da necessidade de conhecimento e tratamento específico de sub-regiões estagnadas, com características diferenciadas e estrutura social</p> <p>→ Realiza sustentabilidade, insucessos e limitações da atuação governamental na área exige a construção de referencial técnico e metodológico apropriado fundando articulação das forças sociais significativas</p> <p>→ adoção de conceito de desenvolvimento sustentável gerando a necessidade de conhecimentos mais específicos sobre base de RN e promovendo a ativação social das forças locais</p>	<p>manutenção e dificuldades de mudança na atuação tradic. dá suporte a posição conservadora das elites regionais, impedindo tentativas de transformação</p> <p>deficiências de articulação intergovernamental pode impedir formas inovadoras de articulação local</p> <p>riscos de que a fragment. setorial no proces. de financiamento implique no abandono da concepção abrangente adotada e recomendada pelo estudo</p>
PROMOVALE Programa de Desenv.	<p>articulação de interesses políticos locais com propostas setoriais dos ministérios e órgãos estaduais buscando maximizar impacto da alocação de recursos públicos</p>	<p>mecanismos de implementação podem não ser suficientes para superar deficiências de planejamento e falta de estrutura institucional mais definida para o programa</p>
Integrado dos Vales Pobres	<p>tentativa de superação de deficiência de mecanismos de execução e acompanhamento específicos através do envolvimento e participação da comunidade através de associações e ONG's.</p>	<p>articulação de proposta sem base de conhecimento explícito e articulado da região aposta a sua eficácia na sensibilidade dos políticos, na capacidade de organização da sociedade e na consistência das ações setoriais federais ou estaduais</p>

V IMPLICAÇÕES PARA O PLANEJAMENTO E AS POLÍTICAS REGIONAIS

Neste último tópico, vamos procurar discutir, a partir das características identificadas nos programas em gestação e andamento no campo regional e dos elementos abordados anteriormente (novo paradigma tecno-econômico, moderno conceito de desenvolvimento sustentável e as novas configurações do Estado), as implicações para as políticas e o planejamento de cunho espacial ou regional. Pretende-se alcançar uma visão de síntese, que possibilite referenciar uma futura reestruturação das atividades de planejamento regional no âmbito do governo federal.

V.1 EIXOS DE ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL NO CAMPO REGIONAL

As políticas e o planejamento regionais compreendem um campo de atuação que se singulariza frente a outros campos ou "recortes" da atuação governamental. Em parte, isso decorre do fato de que as questões ditas regionais envolvem, de *per se*, a articulação de duas ordens distintas de ser, a social (em sentido amplo) e a natural. O espaço não é uma categoria constitutiva da ordem social. Entretanto, os fenômenos sociais possuem uma espacialidade, que deriva da existência de um substrato físico e biológico inerente às respectivas estruturas, relações e processos sociais.

A organização espacial/territorial de uma fração de uma dada formação social é resultado de processos históricos que emanam tanto de categorias propriamente sociais como de categorias naturais. Esta imbricação profunda de ambas as ordens de ser é importante para a apreensão da essência das questões regionais, tornando compulsória a consideração aos correspondentes "complexos sociais-naturais" que dão forma e conteúdo ao seu objeto de análise.

Tendo em mente esta compreensão das questões regionais, com as implicações em termos de adesão a uma visão holística, total, dos fenômenos sociais, cabe discutir como se organizam nesta área as ações governamentais.

As políticas e o planejamento regionais podem ser estruturados segundo dois eixos que se complementam entre si e refletem seu grau de acoplamento às políticas e o planejamento gerais de âmbito nacional. Estes eixos correspondem, é lícito alertar desde já, a abstrações, que auxiliam na classificação das estratégias delineadas, uma vez que todas as ações ocorrem ou são apropriadas de uma determinada forma no espaço.

De um lado, existe o eixo que cuida de analisar e compensar as políticas "setoriais" nacionais em seus efeitos danosos às regiões, tendo como referencial um possível equilíbrio espacial/territorial. Aqui as políticas e o planejamento regionais são preocupações secundárias, dependentes das políticas "setoriais" dominantes. Por isto, neste eixo as tarefas envolvem o monitoramento sistemático das implicações espaciais/territoriais destas políticas, explicitando eventuais contradições, propondo sugestões de ajustes ou revisões etc. Demanda a satisfação de requisitos de transparência do processo alocativo, desenvolvendo princípios básicos já previstos na Constituição Federal, como o de regionalização orçamentária.

As iniciativas neste campo procuram remediar ou minimizar os "prejuízos" causados por políticas que não consideraram, desde sua formulação, as questões regionais.

O outro eixo recai sobre as políticas de construção e ativação das estruturas de determinadas frações territoriais, ambicionando desenvolver e dar melhor equacionamento às suas respectivas vocações e potencialidades, sejam naturais ou artificiais. Neste eixo, as políticas e o planejamento regionais tratam de descortinar as oportunidades que se identificam nas regiões em cada contexto espaço-temporal, contribuindo para mobilizar os instrumentos e meios necessários ao seu desenvolvimento. O apoio não busca, predominantemente, "equilibrar" a situação relativa entre as estruturas das diversas frações do espaço/território nacional, mas dar suporte a sua evolução, a partir das vantagens comparativas internas dessas áreas.

Se o primeiro eixo constitui peça-chave para a remontagem do equilíbrio federativo da nação, após as transformações encetadas pelo processo constituinte, o segundo representa a necessária renovação no campo das chamadas "políticas regionais explícitas", conformando novas maneiras de ação consentâneas aos novos tempos e às novas lógicas que hoje se delineiam, para dentro e para fora do país. O primeiro eixo ressalta um ambiente de dificuldade de afirmação das *rationales* espaciais, que já são desde há muito conhecidas no Brasil. O segundo sinaliza caminhos mais recentes para a atuação direta no âmbito regional/espacial, aparentemente numa linha que encontra menor resistência para seu avanço, até por causa de sua maior autonomia.

Este trabalho permite conceber que, no Brasil, o planejamento regional pode caminhar mais e mais rapidamente neste segundo eixo. Mesmo que as

disparidades regionais continuem a possuir expressão significativa no país, cabendo sempre monitorá-las e suscitar as intervenções que se fizerem adequadas²⁹, o fato é que é preciso renovar e desenvolver linhas criativas de atuação nos diversos subespaços nacionais, aproveitando as características básicas desta nova fase do desenvolvimento. Até aqui, os últimos resultados dos indicadores regionais dão conta de uma regressão lenta e paulatina das disparidades interregionais de renda e de indicadores sociais. Existe lugar, portanto, para uma política mais agressiva, inteligente e consistente de atuação direta no campo regional.

As políticas de ativação das estruturas de espaços subnacionais, fulcro do segundo eixo, comporta ainda uma tipificação. Para as estruturas sociais de áreas mais densas e de maior capacidade de expressão política, a postura do Estado na condução das políticas regionais deve ser mais passiva, com este respondendo às demandas organizadas em âmbito local. De outro lado, para o caso de zonas de menor capacidade de expressão e de maior debilidade das respectivas estruturas, não há como evitar certo posicionamento voluntarista e idealizado do Estado, tendo em vista ocupar "espaços vazios" e estimular a constituição de condições mínimas de adensamento das relações e processos sociais. No primeiro caso, característico de regiões com formação social antiga e consolidada, presa à valores do passado, caberia ao Estado revelar-lhes os desafios do futuro e construir um compromisso de "modernização" paulatina, induzindo-os a incorporarem-se no processo através de sinalizações claras. No segundo caso, onde a rarefação social coincidiria com potencial de recursos a explorar, seria de interesse nacional ou de outras regiões sua incorporação ao processo, como forma de expandir as fronteiras econômicas reais do país.

Esta divisão genérica pretende dar vazão a dois princípios freqüentemente esquecidos nas políticas e no planejamento regionais. Em primeiro plano, o de que devem lidar com as estruturas, processos e relações das frações territoriais de todo o país e não apenas das áreas periféricas, como tem preponderantemente ocorrido. Há lugar para uma política regional que considere também os espaços mais desenvolvidos da formação nacional. Cabe cuidar para que o próprio desenvolvimento do pólo, a partir de determinados patamares, seja possível com a afirmação de uma certa especialidade na

²⁹Neste campo, ao nível em que estamos, caberia às políticas sociais explícitas a função de alçar a patamares mínimos de qualidade de vida (e de exercício do direito de cidadania) espaços territoriais com atraso significativo. Em termos, a própria noção de patamar mínimo de qualidade de vida pode e deve ser evolutiva. Hoje calcada essencialmente sobre parâmetros de acessibilidade a serviços básicos ou a uma renda mínima, amanhã podendo incorporar outros elementos mais sofisticados.

direção de processos mais complexos e mais abrangentes do ponto de vista territorial. O segundo, de que mais do que iniciativas do Estado, as políticas e o planejamento regionais devem ter como ponto inicial preferencial as próprias comunidades regionais ou subregionais. Neste caso é lícito referir que, tradicionalmente, nossas políticas de índole territorial assemelham-se à políticas de colonização, onde, mais do que reformar a ordem vigente, busca-se subjugar a à nova ordem (externa) que se quer estabelecer.

V.2 O SENTIDO DAS MUDANÇAS NO ÂMBITO ESPACIAL

Para políticas de desenvolvimento regional, em termos gerais, a análise do novo paradigma tecno-econômico e demais elementos abre amplo campo de discussões, mas duas questões merecem destaque especial:

- a) suas possíveis conseqüências para a nova forma espacial do desenvolvimento de um País ou região (ou "espaço");
- b) as implicações de suas características emergentes para a política regional; em especial, quanto aos potenciais de desenvolvimento das regiões ou outros subespaços territoriais.

Como assinala Haddad³⁰, os impactos das novas tecnologias da informação baseadas na microeletrônica ainda são contraditórios no plano espacial. Identificam-se tanto fatores que corroboram a dispersão dos meios de produção para os espaços periféricos, como fatores que contribuem para imaginar novos vetores de concentração espacial da produção.

Alguns dos fatores que animam supostamente processos de deslocalização industrial seriam:

- a) avanços nos sistemas de telecomunicações, de telemática e de transportes;
- b) resistência sindical nas áreas de concentração de operários;
- c) mercados regionais com potencial;
- d) mão-de-obra barata;
- e) investimentos a jusante ou montante de grandes projetos.

³⁰. Cf. Haddad, Paulo; "Os Novos Pólos Regionais de Desenvolvimento no Brasil" em Estabilidade e Crescimento: Os Desafios do Real, coord. por João Paulo dos Reis Velloso. Rio de Janeiro, José Olympio Ed., 1994, p. 365.

Já entre os fatores que reativariam processos de concentração assinalam-se:

- a) necessidade de maior aproximação às unidades de produção de P&D;
- b) menor peso dos custos de mão-de-obra;
- c) disponibilidade de força de trabalho qualificada;
- d) agilidade de resposta de fornecedores e subcontratados;
- e) baixa dos salários provocada por desemprego estrutural nas grandes aglomerações urbanas.

Nesta leitura abrangente, portanto, a resultante "macro-espacial" não fica claramente estabelecida. A princípio, a ampla gama de fatores intervenientes não permite posicionamento definitivo, com base teórica, sobre a tendência deste jogo de forças, naturalmente fazendo-se necessária uma contextualização mais detalhada, caso-a-caso, para que se alcance alguma conclusão. Nesse sentido, alguns autores, como Diniz³¹, debruçando-se sobre o caso brasileiro, inclinam-se para a tese que aponta para uma nova etapa de reconcentração espacial da indústria, embora num pólo de dimensões substancialmente maiores que o do passado, envolvendo agora um conjunto amplo do território do Centro-Sul do País.

Em princípio, parece possível concluir no caso da primeira questão, acompanhando Haddad, que é difícil imaginar hoje uma resultante única, definida no plano macro-espacial, para a forma espacial genérica (aplicada aos vários países ou regiões) derivada do novo paradigma tecno-econômico. No Brasil, as forças que atuam no sentido de uma reconcentração das atividades produtivas em uma área mais ampla, contígua ao pólo original localizado na Região Metropolitana de São Paulo, parecem, a princípio, preponderar. Mas não há elementos definitivos nesta tendência à reconcentração.

Quanto à segunda questão, porém, é de todo plausível concluir que as oportunidades de atuação no plano espacial/regional tornam-se substancialmente mais amplas do que as observadas no passado recente e, talvez, mais necessárias e urgentes, pois o dinamismo e a velocidade do processo de mudanças irá provavelmente aportar agravação de distorções e

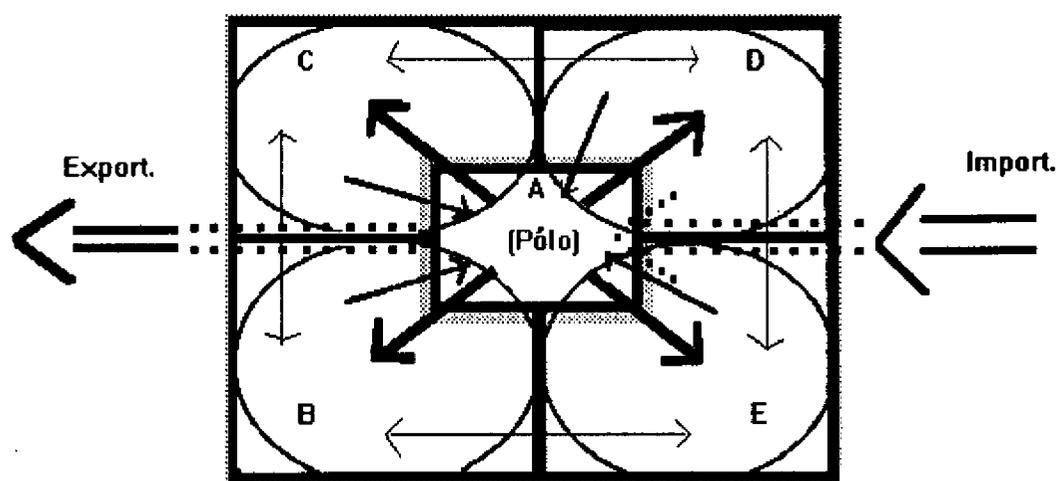
31. Clélio Campolina Diniz, "Desenvolvimento Poligonal no Brasil: Nem Desconcentração, Nem Continua Polarização" em Nova Economia, Vol. 3, nº 1. Belo Horizonte, CEDEPLAR, setembro de 1993, p. 35.

diferenças que, em última análise, levarão a reforçar os regionalismos e movimentos de questionamento da unidade territorial.

A substituição dos princípios da produção em massa, relaxando o caminho da adesão unidirecional às economias de escalas, com suas implicações em termos técnicos, organizacionais e financeiros ao nível das firmas, aponta para um conjunto maior de hipóteses de configuração espacial/territorial das atividades econômicas, desde que se mobilizem os instrumentos de dinamização necessários. Os efeitos combinados da globalização, da natureza sistêmica da competitividade, das economias de escopo, dos processos de terceirização, das tendências à descentralização das ações do Estado, da revalorização do meio ambiente, suscitam maiores possibilidades de ativação dos potenciais regionais de desenvolvimento, a partir da exploração de suas próprias virtudes e vantagens comparativas.

Pode-se visualizar parte destas questões no contraponto de duas figuras que representam, de forma esquemática, as configurações passadas e as possibilidades futuras das relações econômicas regionais/nacionais/internacionais. A primeira representa a forma espacial predominante na etapa do modelo de substituição de importações:

RELAÇÕES EXTERNAS NO MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES



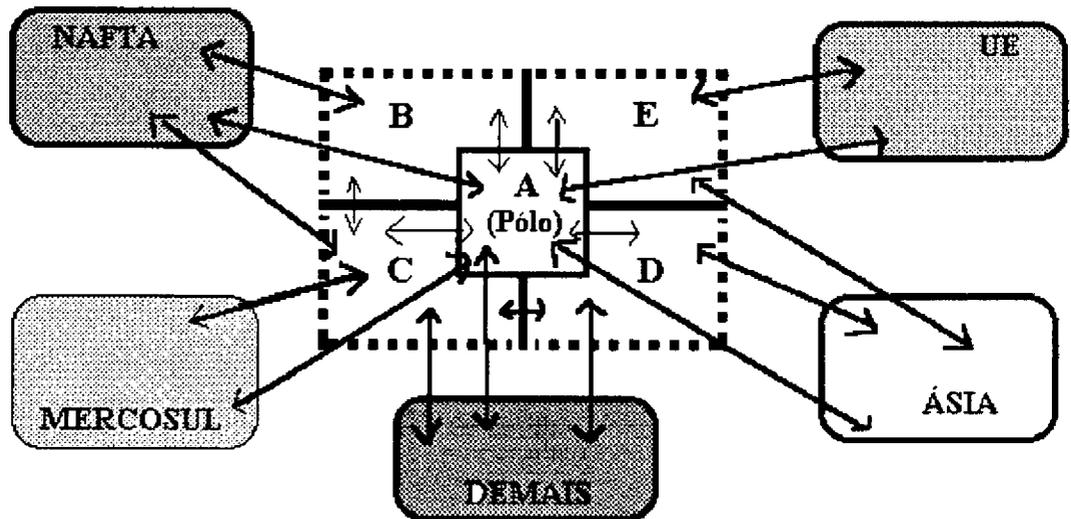
Os fluxos econômicos das estruturas das regiões periféricas (B, C, D e E) orientavam-se majoritariamente para o pólo (A), caracterizando a natureza

complementar dessas estruturas. Todo o seu desenvolvimento ficava assim mediado pelas relações com o pólo central da economia, cujo abastecimento prevalecia sobre as opções de vínculos diretos às economias internacionais. Os limites nacionais impunham forte pressão para manter este circuito interno quase compulsório das relações regionais, especialmente com relação aos fluxos de insumos e matérias-primas necessários à própria dinâmica de evolução do pólo. Conseqüentemente, os fluxos de exportações e importações tiveram por origem predominante o pólo, sendo conhecido o pequeno grau de abertura da economia brasileira ao exterior. Em retroalimentação, a convergência dos fluxos ao pólo reforça desigualdades, na medida em que implica diferenciar as regiões quanto à acessibilidade aos mecanismos de financiamento e investimento.

Pode-se acrescentar ainda a esta caracterização o peso elevado da União como gestora e instigadora dos processos de desenvolvimento. As esferas estaduais e municipais do poder público pouco espaço tiveram para participar mais ativamente das iniciativas do Estado, com as exceções dos governos de alguns dos estados mais desenvolvidos. As políticas que se querem nacionais são assim fortemente determinadas pelos interesses das regiões mais desenvolvidas e seus impactos sobre o território têm se tornado de mais difícil percepção, por depender de processos cada vez mais autônomos e diversificados. Como mencionado, isto reforça o primeiro eixo de estruturação das políticas e do planejamento regionais.

De outro lado, a figura a seguir traça o esboço de uma possível configuração futura das relações econômicas entre as regiões:

RELAÇÕES EXTERNAS HIPOTÉTICAS NA ETAPA DE GLOBALIZAÇÃO



Ao que tudo indica, a grande novidade deve consistir na ruptura da subordinação unidirecional das estruturas econômicas das regiões periféricas (B, C, D e E) às estruturas do pólo (A), com a possibilidade de estabelecimento de vínculos diretos a outras economias no exterior. Este processo deverá ser acompanhado, provavelmente, por uma mudança expressiva de configuração das estruturas socio-econômicas no interior da formação nacional, estimulada por eventuais novos fluxos de mercadorias e capitais.

A queda das barreiras comerciais, com a redução das tarifas e outros mecanismos de proteção ao mercado interno, comporta tanto riscos como estímulos às atividades das áreas periféricas, sugerindo a necessidade de se evoluir em direção a padrões produtivos compatíveis com os do mercado internacional.

A diversificação dos mercados potenciais, se bem trabalhada, pode sugerir a constituição de iniciativas antes não exploradas a contento por força de um menor interesse das estruturas do pólo desenvolvido do país. A título de exemplo, as frutas tropicais nordestinas ou o couro dos peixes amazônicos são produtos recentes que encontraram lugar no mercado internacional, apesar da falta de estrutura de apoio comercial e tecnológica.

Estes novos elos de mercado induzem a pensar, ainda, em uma reorientação das infra-estruturas de suporte ao comércio exterior, ensaiadas anteriormente apenas no contexto da ampliação da pauta de exportações no momento de crise. Dessa forma, a viabilidade de determinados empreendimentos pode ser condicionada a realização de investimentos em transportes e comunicações, cuja lógica a partir daqui desloca, em boa medida, as prevalecentes no passado recente, sendo este um campo importante de preocupação das políticas e do planejamento regionais.

Para além do campo econômico, entretanto, nossa análise precisa incorporar outros determinantes não cobertos pelas duas figuras anteriores. No âmbito social e político os arranjos que se prenunciam reiteram uma ampliação da capacidade de expressão das comunidades locais e uma correspondente maior participação nas decisões sobre onde e como investir. Ao contrário do que pode parecer a princípio, o desenvolvimento das relações sociais no país comporta um largo caminho de construção de uma nova cidadania, reduzindo as desigualdades interpessoais de renda e almejando assegurar patamares mínimos de consumo a toda a população. As políticas e o planejamento regionais precisam incorporar estas dimensões como peças basilares de suas respectivas estratégias, como forma de obter maior alcance e eficácia em suas estratégias.

Não há como negar, também, as tendências possíveis de ruptura dos laços de solidariedade entre as unidades federação, instadas por estes impulsos da globalização. Em outras palavras, é plausível antever maiores conflitos entre os interesses intrarregionais e aqueles de outras frações territoriais do País, dificultando às vezes o atendimento dos interesses ditos nacionais. O surgimento de "regionalismos" e a exacerbação de movimentos separatistas constituem prenúncios visíveis de uma fase de maior instabilidade do equilíbrio federativo.

V.3 APROFUNDANDO UMA DISCUSSÃO DE SÍNTESE

O eixo das políticas de ativação das estruturas regionais constitui, naturalmente, o que maior influência deve receber dos novos elementos analisados. Como se observou ao longo deste trabalho, a "engenharia" dos programas regionais vem sendo ajustada compulsoriamente às novas condicionantes que se observam

nos planos interno e externo da formação nacional. E estes elementos terminam por instigar posturas mais ousadas e dinâmicas.

Os quadros 3, 4 e 5, apresentados a seguir, buscam sintetizar as principais tendências identificadas ao longo dos capítulos 2 e 3, aprofundando uma visão de conjunto e ordenando uma primeira abordagem de suas implicações para a política e o planejamento regionais.

Seja quanto ao paradigma, ao desenvolvimento sustentável ou aos ditames da reforma do Estado, todas elas parecem apresentar, em maior ou menor grau, certa inexorabilidade, suscitando uma postura de adaptação antes que de rejeição, pura e simples, dos processos a elas associados. Dessa forma, o desafio de reestruturação de uma competência no campo do planejamento regional consiste menos em procurar contrarrestá-las, lutando contra seu pleno desenvolvimento, mas em "utilizá-las" na produção dos efeitos desejáveis.

No quadro nº 3 observa-se uma síntese dos elementos que cada formulação recente aqui abordada busca incorporar. Nos vários aspectos ali considerados verifica-se uma maior atenção de cada proposta naqueles itens que, de acordo com os seus objetivos e enquadramento, parecem mais relevantes.

Pela gênese de cada uma delas, percebe-se que o ZEE e o ÁRIDAS dão, naturalmente, maior relevância aos aspectos territoriais e ambientais, sendo que o último não poderia deixar de relevar os aspectos ligados a articulação e ativação das sociedades locais pela própria natureza e história da problemática nordestina e da atuação governamental na área. Já o CERES e os Macro-Eixos se destacam por fazer referência à processos externos mais uma vez decorrentes da natureza da abordagem a que se propõem e, sem dúvida, devido ao caráter ainda incipiente da estrutura e organização social e política da área em que pretende se concentrar, os cerrados. O Programa da Zona da Mata e o PROMOVALE, embora suscitem de alguma forma inovações metodológicas, se concentram mais na articulação para dentro de regiões com estrutura social marcada e presas a relações ultrapassadas, caracterizando em ambos os casos a estagnação econômica a que estão sujeitas. No primeiro caso, a abordagem mais sofisticada do ponto de vista dos aspectos ambientais decorre sem dúvida

**QUADRO Nº 3 - PROGRAMAS DE INDOLE REGIONAL/ESPACIAL
ASPECTOS INOVATIVOS DE FORMULAÇÕES RECENTES**

ELEMENTOS INCORPORADOS		MACRO		ZONA	PROMO		
		ZEE	ARIDAS	CERES	EIXOS	MATA	VALE
Aspectos Territoriais Ambientais	<i>Aproximação ao Território</i>	■	■			■	
	<i>Impacto Ambientais</i>	■	■			■	
	<i>Desenvolvimento Sustentável</i>	■	■	■		■	■
Aspectos Articulação Ativação	<i>Articulação c/ Estados</i>	■	■	■	■	■	■
	<i>Desenvolv. Endógeno</i>		■	■	■	■	■
	<i>Participação da Sociedade</i>		■	■	■	■	■
Referência a Processos Externos	<i>Processos Externos</i>			■	■		
	<i>Desconc. das Reg. Litorâneas</i>			■	■		
	<i>Inclusão em Projeto Nacional</i>			■			
	<i>Integração Inter-Regional</i>			■	■		
Aspectos Metodológicos Instrumentais	<i>Serviços de Apoio à Produção</i>				■	■	■
	<i>Metodologia Específica</i>		■			■	
	<i>Maximiz. Efic. de Rec/Infr.</i>				■		■

QUADRO Nº 4 - FUNDAMENTOS BÁSICOS NA FORMULAÇÃO DE PROGRAMAS DE DES. REGIONAL

ELEMENTOS DE DIFERENCIAÇÃO DAS INICIATIVAS ATUAIS FACE AO PASSADO RECENTE

		Fase Anterior	Fase Atual
Papel do Governo Federal	<i>capacidade de intervenção</i>	- percebida como ampla, eficaz, neutra, determinante e crescente	- limitada, decrescente, ineficaz, partidária e dependente de negociações políticas
	<i>capacidade financeira</i>	- vista como inesgotável, inquestionável e passível de cobrir amplo espectro de necessidades	- em exaustão, prescindível em vários setores necessitando concentrar-se em áreas específicas
Articulação com Governos Estaduais e Municipais	<i>em termos políticos</i>	- baseada na hierarquia e autoritarismo do Estado, em direção a um projeto nacional definido e inquestionável	- dependente de negociações e de legitimação política; sem referências à prioridades claras
	<i>em termos institucionais</i>	- desnecessária em função da capacidade de intervenção bastante superior e vista como "ilimitada"	- imprescindível pelo enfraquecimento das instituições federais e fortalecimento dos Estados Municípios
		- gestão, formulação e execução exclusiva de órgãos federais	- necessidade de convivência e parceria de Governos Locais e da sociedade em todo o processo de intervenção
	<i>em termos financeiros</i>	- capacidade de bancar unilateralmente às iniciativas	- necessidade de buscar co-participação no financiamento
Percepção Técnica do Desenvol. Regional	<i>em termos espaciais</i>	- macro Regiões como unidades de referência territorial básica	- percepção da necessidade de uma abordagem mais fina do território capaz de identificar especificidades locais
	<i>em termos conceituais</i>	- associa o desenvolvimento com crescimento econômico (industrialização exploração dos RN), este com a redução de disparidades regionais devendo ser promovido com base em intervenção exógena	- busca-se desenvolvimento sustentável (variável ambiental, crescimento orgânico de setores econômicos e sociais), percebe-se a necessidade de participação, ativação e cooperação de forças locais
	<i>em termos institucionais</i>	- ação exclusiva de órgãos federais com base na implementação de percepções técnico-burocráticas voluntaristas	- busca de mecan. de articulação abrangentes e efetivos (Conselhos, Comissões, participação social mais efetiva) na busca de percepções mais realistas
	<i>Previsão de Impactos</i>	- presunção de que a introdução de setores "modernos" de atividades seria suficiente para alterar jogo social e níveis de distribuição de renda	- percepção da capacidade real e "legítima" de setores da sociedade no enquadramento e participação em intervenções

financeiros, para maior articulação com as comunidades locais, até mesmo no que respeita à formulação, a gestão e ao acompanhamento e avaliação dos programas, e por fim, a uma integração das diversas dimensões dos problemas territorialmente identificados, evitando-se um tratamento monosssetorial ou unidimensional que empobrece a resposta efetiva aos objetivos e diretrizes almejados. Neste último caso, sobressai-se a idéia do desenvolvimento sustentável como imagem que traduz a adesão a esta abordagem mais integradora reclamada como mais compatível ao tratamento das questões espaciais ou regionais.

A leitura dos programas em gestação possibilita ver que, mesmo que de maneira embrionária, eles já incorporam a idéia de operar em âmbitos espaciais menores, facilitando a ampliação da participação social na formulação, condução e monitoramento das estratégias.

A globalização da economia mundial, a desconcentração das atividades econômicas, a descentralização do Estado, a democratização dos instrumentos de ação do Estado e a sustentabilidade do desenvolvimento constituem os eixos básicos que sumarizam o que se denominou no capítulo primeiro como elementos com potencial inovador para as estratégias e políticas regionais. O quadro nº 5 apresenta uma síntese das implicações destes eixos para as regiões periféricas do País, cujo contraponto permite descortinar as implicações sobre as frações territoriais mais desenvolvidas. Identificam-se, em especial, um conjunto de vantagens e desvantagens relativas que permitem observar os caminhos por onde devem transitar as políticas e o planejamento regionais nesta nova etapa. É dentro deste "intervalo de confiança" que se poderá operar a partir do governo federal na reconfiguração das estratégias regionais.

Ao se analisar o conjunto de programas e projetos regionais em gestação identifica-se, de imediato, uma lacuna a preencher: não se observa um tratamento adequado do papel das inovações econômicas e de seu significado concreto para as estratégias adotadas.

Um importante recado para o futuro deriva da configuração prevalecente dos mercados, emanada dos movimentos associados à globalização, que reclama maior cuidado com os processos inovativos. No campo econômico, a capacidade de sustentação dinâmica dos investimentos regionais fica condicionada por um esforço mais persistente e sistemático de manutenção de atualidade tecnológica e organizacional dos empreendimentos ou de sua

competitividade. Num mundo de frouxas barreiras à livre movimentação de mercadorias e capitais, este cuidado passa a ser determinante para o sucesso das economias locais nos mercados. A busca de padrões produtivos com qualidade e produtividade compatíveis não deixa de ser igualmente requisito básico de afirmação naqueles mercados.

Noutro plano, o esforço inovativo e a aderência às políticas do campo científico e tecnológico ganham maior consistência ainda quando referenciados concretamente a determinadas realidades subregionais. Na medida em que se avance em direção a um planejamento em escalas espaciais menores e de maior grau de homogeneidade, afasta-se das tradicionais linhas gerais de política que têm caracterizado este campo, devendo-se obter maior consistência das intervenções.

De fato, os instrumentos mais significativos de atuação no âmbito regional hoje disponíveis, a exemplo dos fundos constitucionais³³ e os fundos de incentivos fiscais, não só envelheceram em seus fundamentos políticos e estratégicos, como perderam contato com as realidades físico-territoriais. Em que pese esta crítica ser extensível a inúmeras áreas de atuação do governo federal, no campo regional ganham maior significado frente a natureza mesma dessa área.

A nova postura traz implicações diretas para o conjunto dos instrumentos federais de política regional. Eles devem deixar de ter um caráter genérico e indiferenciado, para alcançar maior acuidade na condução de um elenco mais variado de estratégias, estimuladas por um foco agora subregional. Neste sentido, perdem importância relativa no corpo das estratégias mecanismos gerais como linhas de crédito subsidiadas, incentivos fiscais e cambiais e outros, em favor de mecanismos compartilhados com outras esferas de governo e a iniciativa privada local, estruturados sob a forma de programas, com destinação específica dos recursos apoiada em processos de planejamento democrático.

O readensamento das políticas e estratégias regionais, com o recurso a um planejamento concertado, mais democrático e participativo, deve incorporar um necessário esforço de revisão destes instrumentos, além da criação de novas ferramentas, capazes de dar vazão ao maior afinamento espacial do leque de políticas nacionais.

³³ Estes, no entanto, assumem caráter regional mais claro na medida em que são mais acessíveis aos próprios "investidores" da região.

A proposta de constituição de "unidades de produção de serviços reais" acopla-se com força a este contexto, necessitando explicitamente definição mais precisa dos instrumentos e mecanismos a serem mobilizados em cada caso. Para além de uma visão meramente tecnológica, estas unidades procuram articular todo um conjunto amplo de atividades de suporte a posição das empreendimentos locais nos embates concorrenciais, gerando as externalidades compatíveis com as novas regulamentações vigentes nos mercados internacionais.

Estas unidades, conquanto motivadas pelas oportunidades econômicas concretas, precisam se articular a outras "missões" inadiáveis associadas ao desenvolvimento em bases locais. Assim, treinar a mão-de-obra necessária ao deslanche de um conjunto empresarial não pode ser dissociado de uma visão mais abrangente da questão do emprego na área considerada; ou garantir a qualidade dos processos e produtos fabricados também não se desvincula da oferta de serviços de saúde para além dos muros internos das fábricas.

A natureza sistêmica da competitividade cobra uma definição mista destas unidades, operadas de forma compartilhado pelo Estado e pela iniciativa privada. A participação do Estado no seu custeio deve garantir, sobretudo, uma resposta às preocupações com o caráter em parte público destas iniciativas.

Uma estratégia de suporte à estruturação de "sistemas produtivos locais" ou de "áreas-sistema", nos termos propostos anteriormente, pode encontrar respaldo em determinadas frações da área periférica do país diante dos avanços observados nas últimas décadas. Essas iniciativas, com seus desdobramentos, requerem alguma tradição na atividade escolhida e alguma base cultural precedente, que sedimente as relações sociais e econômicas correspondentes. As análises mais recentes sobre o desenvolvimento regional no país reportam uma complexificação das relações e processos sociais em várias porções do território nacional, que além de suscitar este maior afinamento espacial ou territorial das políticas, reclama mudança de comportamento da postura voluntarista do governo federal.

Mesmo uma estratégia de instituição ou renovação de "áreas de produção especializadas", orientada para determinadas frações territoriais menos dotadas de recursos, para determinados "vazios" sócio-econômicos, parece comportar ainda possibilidades de evolução e melhoria frente ao quadro atual da divisão interregional do trabalho.

Como no passado, quando se receitou largamente a industrialização extensiva como forma de acelerar o desenvolvimento, também não se deve considerar que as inovações tecnológicas sejam, por si só, suficientes para dar todas as respostas que se buscam com as estratégias regionais. As políticas regionais não devem se descuidar de seu papel de "adensar" os resultados sócio-econômicos obtidos, seja afinando a escala de atuação para um âmbito subregional mais restrito, seja territorializando as estratégias adotadas, através de uma maior consideração da dimensão ambiental.

