

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PÓLOS REGIONAIS
E A
INTEGRAÇÃO DOS MERCADOS**

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PÓLOS REGIONAIS
E A
INTEGRAÇÃO DOS MERCADOS**

Rio de Janeiro .
Novembro de 1994

Fórum Brasil, 1995 : pólos regionais e
integração de mercado



30849

IPEA - BSB

Sumário

**O Novo mapa da economia:
Desafios do planejamento regional;
Sumário executivo**

Lena Lavinas

**Caracterização com investimento nacional
Crítico na perspectiva de um novo paradigma
De desenvolvimento**

Rogério A Lagoeiro de Magalhães

**Semi-Árido brasileiro:
Problemas e alternativas para o desenvolvimento**

Manoel Dantas Barreto Filho

**A Amazônia no limiar do próximo milênio:
desafios e exigências do desenvolvimento
regional**

Fernado Rezende

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PÓLOS REGIONAIS
E A
INTEGRAÇÃO DOS MERCADOS**

**O Novo Mapa da Economia
Desafios do Planejamento Regional**

Lena Lavinás

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

O Novo Mapa Da Economia
Desafios do Planejamento Regional

SUMÁRIO EXECUTIVO

Coordenação: Lena Lavinas

IPEA/DIPES
fevereiro de 1994

INTRODUÇÃO

O debate em torno aos desequilíbrios regionais, velho de quase 40 anos, vem nos últimos anos ganhando fôlego novo e acirrando velhas contradições e polarizações acerca da natureza do federalismo brasileiro, desnudando suas fragilidades tanto do ponto de vista representativo, quanto do ponto de vista econômico e fiscal.

Durante a fase desenvolvimentista, de intensiva modernização da sociedade brasileira, manifestaram-se graves desigualdades socio-econômicas entre as regiões brasileiras, revelando as perversidades do novo padrão de crescimento econômico. O processo de formação de um mercado nacional integrado, se acentuou as disparidades regionais, mostrando a desigual distribuição sócio-espacial da produção da riqueza, levou a que se formulassem estratégias de enfrentamento destes desequilíbrios com base numa intervenção planejada, fortemente centralizada e de caráter nitidamente compensatório. A existência de um sistema de planejamento sob controle do executivo federal e estruturado setorialmente tornou possível pensar o planejamento regional e forjar mecanismos institucionais, políticos e financeiros que permitiram dar tratamento privilegiado à questão regional brasileira de meados dos anos 50 até meados da década de 70.

Hoje é patente a inexistência de um planejamento regional, muito embora pareçam persistir desigualdades interregionais, que podem vir a comprometer a idéia de um desenvolvimento nacional equilibrado e equânime, tal como prega a Constituição de 1988. E, muito embora, continuem também vigorando mecanismos redistributivos como os incentivos fiscais, por exemplo, cuja lógica atende a pressupostos de um modelo de acumulação que se esgotou e que se mostrou viciado e concentrador nos seus resultados. Ou ainda mantenham-se espaços institucionais de planejamento absolutamente desarticulados entre si, cuja legitimidade é dada por sua inércia institucional (fundada na impossibilidade de se eliminarem/substituírem instituições e organizações obsoletizadas).

Movimentos de caráter regionalista apóiam-se nesses diferenciais

espaciais de crescimento econômico e bem-estar e conseguem inchar excessivamente sua expressão por todo o país e questionar a ordem federativa, reivindicando ampliação ou exclusividade de certos mecanismos de distribuição de recursos fiscais e financeiros e de representação política, contribuindo para alimentar idéias de fragmentação do território e da unidade nacional. A evidência de uma economia nacional regionalmente localizada, como a qualifica Francisco de Oliveira, onde a heterogeneidade não pode mais ser pensada a partir das especificidades de cada região, nem tampouco pode sucumbir diante de critérios de localização, parece débil frente à reiterada e permanente oposição Nordeste x Sudeste - mais particularmente Nordeste x São Paulo -, metáfora cristalizada da desordem federativa que, qual um caleidoscópio, vem configurando novas e instáveis composições de fragmentos: são os movimentos separatistas do Sul do país e os efeitos iniciais, Brasil afora, do processo de globalização, que engendra des-solidariedades territoriais e cria novas e amplas possibilidades de relacionamento entre lugares - em qualquer escala - e o resto do mundo, reforçando a autonomia e a seletividade desses lugares e dessas relações.

Os desafios que se colocam para a inserção do Brasil na nova divisão internacional do trabalho apontam para uma redefinição dos marcos da questão regional, ainda formulada, quase que exclusivamente, a partir da constatação da permanência de desequilíbrios interregionais e dos impactos da reforma constitucional do gasto público, que reatualizou, com a promulgação da Constituição de 1988, o debate sobre o federalismo.

A emergência de um modelo de acumulação flexível, o processo de globalização e a redefinição do papel do Estado, são os elementos que devem orientar a reflexão sobre os novos marcos da questão regional e do desenvolvimento regional. No plano econômico, observam-se mudanças importantes no que diz respeito à desconcentração espacial da atividade produtiva - não mais restrita às grandes áreas metropolitanas -, ao surgimento de pólos de desenvolvimento setorializados, à fragmentação das identidades econômicas das macro-regiões brasileiras. Novas possibilidades de inserção na economia mundial parecem fortalecer estratégias localizadas, (re)vigorando regiões, redefinindo nexos entre

espaços de inversão, com a ascensão de novas configurações territoriais e o ocaso de outras. No plano político, a crise do Estado parece debilitar sensivelmente a sua capacidade de continuar promovendo a integração nacional, via políticas públicas notadamente. E isso, tanto em razão da sua crise fiscal, quanto da decomposição da sua organização técnico-burocrática. Ao lado disso, o processo de redemocratização do país em meio a uma profunda crise recessiva, atravessada por inúmeras tentativas de ajustes de caráter econômico e político-institucional, aponta alternativas comprometidas com o processo de descentralização, fortalecendo a esfera local e municipal em detrimento das que anteriormente conformavam as escalas de negociação e intervenção do ação planejada. Tanto a descentralização quanto a globalização são processos que assinalam mudanças no Estado-nação e sugerem a premência de se refletir sobre tais conseqüências na retomada do planejamento, tanto a nível nacional quanto regional.

Diante do desafio de pensar o futuro e com ele a criação de um sistema nacional de planejamento que venha contribuir, de fato, para "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais", este um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3, inciso III da Constituição), igualmente presente nos princípios gerais da atividade econômica (art. 170, inciso IV) e em outros artigos da Carta Magna que tratam da ordenação do território, das finanças públicas e da administração pública, do desenvolvimento econômico e social através de planos nacionais e regionais e do sistema tributário nacional, o IPEA promoveu nos dias 22, 23 e 24 de dezembro de 1993, no BNDES, no Rio de Janeiro o Forum Nacional O Novo Mapa da Economia Brasileira: Desafios do Planejamento Regional, reunindo em torno a 10 grandes temas 50 especialistas de todo o país. O objetivo maior desse Forum foi recolocar no ordem das prioridades a retomada do planejamento regional e o enfrentamento da reprodução das desigualdades espaciais do país no quadro de um processo de reestruturação produtiva e reforma das suas instituições.

SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES GERAIS

ORIENTAÇÃO GERAL:

Como orientação geral, foi acordado que o planejamento deve ser indicativo e não imperativo, negociado e não imposto, descentralizado e não centralizado. Flexibilidade - reconhecendo as diferenças e assegurando tratamento diferenciado para desiguais - deve ser garantida nas formas institucionais, nas práticas de negociação, na constituição de instâncias de representação, na atribuição de competências.

1. Sistema de Informações:

1.1. criação de um banco de dados reunindo informações estatísticas regionalizadas fidedignas e consolidadas, indispensáveis a um sistema nacional de planejamento.

1.2. elaboração de um Atlas Estatístico Regionalizado, a ser publicado a cada dois anos, com análises e cartografia das informações estatísticas e indicadores previamente estabelecidos. Produção IPEA-IBGE.

1.3. redefinição das escalas de espacialização dos processos: o macro-regional já não guarda especificidades intrínsecas; constata-se uma crescente diferenciação intrarregional, sugerindo recomposição espacial dos processos econômicos, sociais, políticos, recomposição essa instável e mutante.

2. No plano institucional:

2.1. Profunda reforma do Estado

2.2. Em escala urbano-metropolitana:

- constituição de Fóruns Urbanos de Decisão

- ampliação e multiplicação dos espaços públicos institucionalizados, representando interesses da sociedade organizada.

- criação de uma escala de governabilidade, representação e gestão metropolitana.

2.3. Identificação de novos espaços de planejamento, que potencializem a constituição de arranjos políticos, institucionais e econômicos flexíveis, que possam engendrar recortes espaciais específicos e temporalmente delimitados de ação planejada

2.4. Criação de um novo arcabouço para o planejamento nacional e regional, com base em dois planos estratégicos: o Plano Nacional de Desenvolvimento (definindo políticas e programas setoriais estratégicos) e o Plano Nacional de Ordenamento do Território (definindo a espacialização de políticas e programas estratégicos, integrados regionalmente)

2.5. Criação de um Fundo Nacional de Ação Regional, para financiar os planos estratégicos regionais integrados

2.6. Criação de Conselhos de Desenvolvimento Regional, cuja estrutura flexível possa acolher distintos fóruns de representação dos interesses regionalmente constituídos, em distintas escalas, e cuja atuação seja indicativa dos rumos do planejamento.

3. No plano econômico e social:

3.1. prioridade e apoio a todas as iniciativas que permitam ampliar a competitividade da economia brasileira no mercado internacional

3.2. prioridade e apoio à integração regional mediante expansão das redes de circulação e comunicação, já que a informação é meio essencial à maior competitividade

3.3. formulação de políticas regionais de competitividade, apoiadas em estratégias regionais dos segmentos e setores produtivos fortemente especializados, sejam eles modernos, de ponta ou tradicionais.

3.4. desenvolvimento de políticas e incentivos no plano organizacional, administrativo, tecnológico e financeiro para pequenas e médias empresas rurais e urbanas

3.5. definição de uma política fundiária para o uso eficiente das terras públicas estaduais e federais em atendimento aos pressupostos de uma política nacional de segurança alimentar

3.6. articulação regional das políticas de abastecimento que corrija os fortes diferenciais regionais de preços dos alimentos, mediante ampliação e estabilidade da oferta

3.7. buscar contrariar, mediante políticas de desenvolvimento em bases sustentadas, tendências alocativas de concentração dos recursos

3.8. contemplar formas distintas de regulação econômica, segundo as características de monopólio natural e abrangência territorial

3.9. formular políticas sociais de corte metropolitano

TEMAS

1. A Nova Divisão Internacional do Trabalho e o Desafio Urbano Brasileiro.
2. Agricultura, Segurança Alimentar e Comércio Exterior
3. Recursos Naturais, Competitividade e Inserção Internacional do Brasil.
4. Gestão do Território e (Des)integração Competitiva no Brasil.
5. Dinâmica Metropolitana e Reestruturação Sócio-Econômica.
6. Planejamento Nacional e Planejamento Regional
7. A Dinâmica Industrial e Financeira na Especialização das Regiões.
8. A Dinâmica Regional da Política Brasileira.
9. Estatais e Privatização na Produção do Espaço Brasileiro.
10. Reorganização do Espaço Econômico: metodologias.

ESPECIALISTAS

Aspásia Camargo (Presidente do IPEA)
Senador Beni Veras
Vilmar Faria (CEBRAP)
Francisco de Oliveira (CEBRAP / USP)
Guilherme Costa Delgado (IPEA e Universidade Federal de Uberlândia)
Maria Regina Nabuco (CEDEPLAR-UFMG e Prefeitura de Belo Horizonte)
Moacir Palmeira (Museu Nacional-UFRJ)
Ronaldo Coutinho Garcia (IPEA)
Renato Maluf (CPDA-UFRRJ)
Henrique Rattner (FEA-USP)
Francisco Anuatti (IPT)
Simão Silber (FEA-USP)
Gilson Schwartz (UNICAMP)
Clélio Campolina (CEDEPLAR-UFMG)
Bertha Becker (LAGET/IGEO-UFRJ)
Claudio A. Egler (LAGET/IGEO-UFRJ)
Francisco de Assis (NAEA-UFPA)
Claudio Accurso (Consultor Autônomo)
Wilson Cano (UNICAMP)
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (IPPUR-UFRJ)
João Sabóia (IEI/FEA-UFRJ)
Sonia Rocha (IPEA)
Luciana Correa do Lago (IPPUR-UFRJ)
Ricardo Paes de Barros (IPEA)
Tânia Bacelar (FUNDAJ e UFPE)
Leonardo Guimarães Neto (FUNDAJ-UFPE)
Sérgio Buarque (Consultor Autônomo)
Mariano de Matos MAcado (IPARDES)
Roberto Cavalcanti de Albuquerque (INAE)
Carlos Américo Pacheco (IE-UNICAMP)
Barjas Negri (IE-UNICAMP)
Otaviano Canuto Santos Filho (IE-UNICAMP)
Francisco Luiz Lopreato (IE-UNICAMP)

Marco Aurélio Crocco (CEDEPLAR-UFMG)
Javier Alejandro Lifschitz (IEI-UFRJ)
Maurício Borges Lemos (CEDEPLAR-UFMG e Prefeitura de Belo Horizonte)
Iná Elias de Castro (IGEO-UFRJ)
Fábio Sá Earp (UFF)
Olavo Brasil de Lima Júnior (UFMG)
Wanderley Guilherme dos Santos (IPEA e UFRJ)
Philip Gunn (FAU-USP)
Ricardo Toledo Silva (FAU-USP)
Roberto Garcia Simões (UFES)
Cássio Rolim (UFPR)
Eduardo Rios Neto (CEDEPLAR-UFMG)
Carlos Cosenza (COPPE-UFRJ)
Eduardo Nunes (IBGE)
Laura Tetti (Conselho Curador do PMDB)

SUMÁRIO DAS SESSÕES

1. A Nova Divisão Internacional do Trabalho e o Desafio Urbano Brasileiro

Vilmar Faria

Nesta sessão, discutiram-se os impactos do processo de globalização sobre o sistema urbano brasileiro.

- Tendo em vista que o processo de urbanização / industrialização da sociedade brasileira engendrou:

1. uma forte desigualdade na distribuição de renda;
2. um mercado de trabalho altamente segmentado;
3. uma crescente dívida externa e interna;
4. uma acentuada articulação da sociedade via meios de comunicação de massa;
5. o surgimento de um sistema científico e tecnológico de relativa expressão.

- Tendo em vista que a crise econômica dos anos 80 afetou profundamente o sistema urbano do país, notadamente no que diz respeito:

1. à crescente incapacidade do setor público de manter os seus investimentos;
2. à progressiva deterioração dos serviços públicos;
3. ao aprofundamento do desemprego e da concentração de renda;
4. à mobilidade bloqueada;
5. ao vigoroso processo de democratização do país e de participação popular;

- Tendo em vista as recentes transformações na economia mundial, apoiadas numa profunda revolução tecnológica, organizacional e financeira que geram

1. a aceleração do tempo de rotação do capital;
2. o encurtamento dos espaços;
3. a obsolescência das rígidas estruturas antigas e a ascensão de novas, de caráter flexível;

CONSTATA-SE uma progressiva independência das atividades econômicas de sua base territorial, que leva a:

1. incentivos à criação de novos centros de produção e mercados de trabalho no interior dos estados, através de programas de apoio organizacional, administrativo e financeiro a empreendimentos consorciados de pequenas empresas;
2. fortalecimento da sociedade civil, através do exercício da democracia participativa.

- Tendo em vista o fenômeno de integração mundial, caracterizado pelos avanços na formação de um mercado único de bens, serviços e fatores, onde predominam as corporações transnacionais, o Brasil disporia, dado o estágio atual de sua maturidade industrial, de duas alternativas, excludentes entre si, de reinserção nos fluxos de investimentos diretos internacionais:

1. a implantação de um sistema nacional de inovações, onde cabe ao Estado fomentar o desenvolvimento tecnológico dos setores dinâmicos, com certo grau de protecionismo e tratamento orientado do capital estrangeiro. A ênfase é na produção de tecnologia;
2. o desenvolvimento de um modelo imitador competitivo, onde o agente primordial são as empresas, que seguem as regras de competitividade internacional, e no qual estão asseguradas garantias ao investimento estrangeiro no país. A ênfase é no acompanhamento do progresso tecnológico.

- Tendo em vista que uma reinserção do Brasil no comércio internacional requer elevação da competitividade, parece fundamental:

1. investir na formação de recursos humanos (educação);
2. assegurar neutralidade tributária no comércio exterior e na aquisição de bens de capital;
3. investir em infra-estrutura;
4. investir em pesquisa e desenvolvimento.

4. desenvolver programas de ciência e tecnologia apropriada fundados em sistemas de produção familiar.

- Considerando-se a necessária inversão da ótica presente nos estudos e programas de desenvolvimento regional - em lugar da "correção" de distorções históricas, trata-se, hoje, de avaliar o papel de cada estrutura produtiva regional no esforço nacional de vencer a estagnação e a crise - SUGERE-SE:

1. a opção por uma integração condicionada do Brasil (nem global, nem protecionista), ao mercado mundial, com algumas políticas industriais e tecnológicas ativas e alguma desregulamentação (sucateamentos coletivos e fortalecimento de nichos de competência).

2. a opção pela criação de uma base produtiva de altíssima produtividade, com simultânea correção na distribuição de renda;

3. contrariar tendências alocativas anteriores dos recursos.

1. uma progressiva obsolescência de lugares e espaços;
2. uma vulnerabilização de regiões e setores sociais;
3. uma efemerização dos espaços;
4. uma dualização dos lugares;

SUGERE-SE que o planejamento brasileiro considere prioritariamente como alavancar uma nova reinserção de cada espaço no sistema internacional de lugares em formação, através da elevação da capacidade de competitividades desses espaços, e como fortalecer a rearticulação de formas de solidariedade territorial, ameaçadas pela globalização. Para tanto, 3 condições destacam-se como essenciais:

1. a constituição e ampliação dos espaços públicos, entendidos como pontos de encontro dos interesses organizados;
2. a criação de Fóruns Urbanos de Decisão;
3. a profunda reforma do Estado em todos os seus níveis.

2. Agricultura, Segurança Alimentar e Comércio Exterior: Novos Rumos do Desenvolvimento Rural e da Regulação Estatal

Guilherme Costa Delgado

Maria Regina Nabuco

Lena Lavinias

Moacir Palmeira

Nesta sessão, foram tratados três temas específicos à agricultura e à dinâmica das relações campo-cidade: terras públicas e política fundiária, abastecimento e agricultura alimentar, formação de estoques reguladores e impactos de políticas de distribuição de renda.

- Por ser o território um dos elementos consensuais na definição do Estado e por representar a materialização da soberania, ele foi objeto de uma política de longo prazo do Estado brasileiro que levou à privatização do patrimônio público fundiário federal.

SUGERE-SE que se reflita sobre o destino dado às terras públicas, definindo políticas para seu uso; dimensionando a área e identificando a localização das terras devolutas da União e dos estados e daquelas possuídas por órgãos públicos federais e estaduais; que se vincule tal estoque de terras públicas federais e estaduais ao processo de reforma agrária e ao atendimento dos pressupostos de uma política nacional de segurança alimentar; e que se elabore uma proposta emergencial de exclusão das terras rurais das empresas que estão sendo privatizadas pelo governo brasileiro do patrimônio líquido dessas empresas e de sua destinação a programas de reforma agrária (lei n. 8.625 de 25/02/93 e a Constituição de 1988).

- Por ser essencial articular regionalmente políticas de abastecimento de forma a tornar consistente e operacional uma política nacional de segurança alimentar que garanta a todo cidadão uma alimentação de qualidade, nos níveis nutricionais adequados:

SUGERE-SE nova atribuição de competências à esfera pública, onde cabe ao Estado um papel fundamental na implementação de políticas

estruturais de combate à fome e à desnutrição, na regulação da oferta e dos preços dos alimentos, na fiscalização sanitária e da qualidade nutricional, cabendo ao município um papel de interventor (políticas emergenciais em defesa dos vitimados da fome), organizador do abastecimento alimentar (mediante organização dos produtores agroalimentares), regulador (combinando cessão do solo urbano à iniciativa privada com definição comum das margem de comercialização nessa atividade e controle da qualidade do serviço), educador/comunicador. Ao Estado compete a elaboração e acompanhamento das políticas universais de regulação. Ao município, a formulação e execução de políticas focalizadas emergenciais.

- Dada a grande concentração regional da produção de alimentos e a extrema desigualdade nas capacidades produtivas e de armazenagem regionais

SUGERE-SE estabelecer dotação orçamentária transparente, contendo divisão de recursos para as diversas regiões, conforme média móvel da área cultivada; proceder à plena revisão dos credenciamentos de armazéns privados e ao inventário dos estoques; elaborar um plano plurianual de recursos para comercialização, contemplando distintamente as regiões, segundo necessidades básicas; romper com a prática histórica de clientelismo e cooptação do movimento social, com a utilização reduzida e extraordinária de políticas compensatórias paternalistas e não duradouras.

- Considerando-se que a dieta alimentar do brasileiro apresenta diferenciações regionais importantes, em função sobretudo da variação local dos preços dos gêneros de primeira necessidade e dos seus rebatimentos sobre o peso de cada item na alimentação

SUGERE-SE identificar as razões que engendram tais diferenciais de preço, de forma a corrigi-los mediante ampliação e estabilidade da oferta regional, através de novas orientações das políticas de abastecimento e segurança alimentar, bem como das políticas econômicas.

- Considerando-se o movimento de liberalização e globalização da economia, que implica mudanças significativas no mercado mundial de commodities, e as recentes transformações no padrão de regulação Estado-agricultura no Brasil, notadamente após 88,

VALE DESTACAR:

1. a política fundiária foi provida da Lei n. 8.629, de 25/02/1993, que, ao conceituar com precisão o que é a propriedade produtiva e estabelecer critérios empíricos de definição de função social da propriedade, permite instituir parâmetros para a realização de reforma agrária, agora pendente apenas de prioridade política.
2. a universalização dos benefícios da seguridade social ao campo permitiu a inserção social de milhares de trabalhadores rurais e produtores familiares, revelando a relevância de políticas universais de distribuição de renda no combate à exclusão e à pobreza, com grandes rebatimentos na elevação da renda regional dos setores mais desfavorecidos;
3. a redução do gasto público e a diminuição do papel gestor da União em termos de política agrícola e de abastecimento, materializadas no desmonte, privatização, descentralização e reorganização do setor público, reclamam a reestruturação do Estado e do estilo de desenvolvimento rural.
4. a inexistência de uma política de estoques públicos alternativos (comunitários) por ocasião da emergência da segurança alimentar no discurso das prioridades governamentais e dos acordos livre cambistas empreendidos no âmbito do Mercosul gera apreensão por debilitar a função pública na esfera do abastecimento.

3. Recursos Naturais, Competitividade e Inserção Internacional do Brasil: em busca de uma estratégia de sustentabilidade.

Henrique Rattner
Francisco Anuatti
Simão D. Silber
Gilson Schwartz

Nesta sessão, privilegiou-se elencar alternativas para uma nova inserção competitiva do Brasil na economia-mundo.

- Tendo em vista a crise do sistema econômico internacional, que vem reforçando as tendências à polarização e à exclusão, com conseqüente agravamento dos conflitos internos e regionais, torna-se necessária uma revisão crítica das teorias e práticas de desenvolvimento econômico, industrial, tecnológico e regional, bem como dos próprios indicadores de bem-estar e de qualidade de vida;

- Tendo em vista a reestruturação da economia mundial e a conseqüente distribuição dos recursos produtivos, torna-se necessária uma revisão crítica da contabilidade nacional, no que diz respeito à balança comercial, seus saldos e à teoria das vantagens comparativas;

- Tendo em vista o declínio do Estado-nação e o simultâneo fortalecimento dos conglomerados e corporações transnacionais que dominam e controlam a maior parte da produção, do comércio, da tecnologia de ponta e das finanças internacionais, observa-se o enfraquecimento da atuação do poder público e de seus esforços de planejar e executar estratégias alternativas de desenvolvimento. Isso parece inviabilizar a prática exitosa de um planejamento nacional e regional, que torna-se, por isso mesmo, mais do que nunca necessário.

- Tendo em vista o novo paradigma tecno-econômico:

SUGERE-SE o desenvolvimento de iniciativas que priorizem os pequenos produtores rurais e urbanos, mediante esforços em direção à "eficiência coletiva" com:

4. Gestão do Território e (Des)Integração Competitiva do Brasil

Bertha K. Becker
Claudio A. G. Egler
Francisco de Assis
Claudio Accurso

Nesta sessão, analisaram-se novos vetores de integração competitiva das regiões brasileiras e a configuração espacial resultante desse processo.

- A crise do planejamento centralizado favoreceu a emergência de novas formas de gestão do território, que incorporam a questão dos conflitos e das diferenças e permitem dinâmicas descentralizadas de atuação. O domínio do território depende da posse de redes de circulação e comunicação.

- Considerando-se a atual primazia de dois vetores de transformação do território - o vetor ecológico e o vetor científico-tecnológico - na busca por novas formas do seu controle e gestão, OBSERVA-SE a existência de clivagens que decorrem, sobretudo, do acesso rápido ou do não acesso à informação, via redes, sejam elas de solidariedade ou técnica. As redes de solidariedade globais encerram múltiplas formas de organização da sociedade civil, em distintas partes do território. As redes técnicas correspondem aos novos circuitos de negociação direta de elites políticas e empresariais com o resto do mundo. Ambos esses tipos de redes expressam a articulação de 5 elementos reestruturadores do território:

1. a velocidade da informação (instantaneidade) ;
2. a busca de autonomia (contra a modernização autoritária e o capitalismo de Estado);
3. a lógica da diferença (competitividade);
4. a nova forma de Estado (reduzido);
5. a nova assimetria do poder (acentuação das desigualdades entre centro e periferia).

- Considerando-se que esses dois vetores de transformação - um oriundo da crise ambiental, outro, da revolução científico-tecnológica -, estão redefinindo as regiões e impondo uma nova racionalidade ao planejamento.

CONSTATA-SE que as regiões são redesenhadas em função de recortes territoriais multifacetados, decorrentes das práticas de novos agentes sociais e políticos e de novos fluxos. Ex: reservas ou unidades de conservação e circuitos de consumo básico ou de negócios.

CONSTATA-SE que a logística receste-se da condição de nova racionalidade. Logística entendida como a preparação contínua dos meios para a competição expressa num fluxograma de um sistema de vetores de produção, transporte e execução. O que conta é saber selecionar veículos e vetores para assegurar o movimento.

CONSTATA-SE uma diferenciação espacial na reestruturação do território a partir desses novos recortes e dessa nova racionalidade:

1. o Centro-Sul mostra-se altamente competitivo, tendo acesso a todos os circuitos e expandindo-os até o Centro-Oeste, por ele polarizado.
2. O Nordeste está pouco integrado aos circuitos e parece pouco dinamizado pelos dois vetores, a saber o ecológico e o científico-tecnológico.
3. A Amazônia revela integração crescente, mas seletiva, a) ao vetor científico-tecnológico, seja a partir da Zona Franca, seja a partir de Carajás, pela calha do grande rio até Manaus; e b) também ao vetor ecológico, dadas as novas redes de alianças ambientalistas locais-globais.

- Diante da possibilidade, já observada, de desenvolvimento e consolidação de uma agricultura sustentável na Amazônia, SUGERE-SE como núcleo de uma atuação inovadora do Estado:

1. apoio a uma agricultura de pomares nas áreas de fronteira;
2. apoio a uma silviagricultura tropical, nas áreas de extrativismo;
3. promoção da agro-industrialização flexível e descentralizada para criar e ampliar, a partir do mercado regional, possibilidades de inserção internacionais (frutas, óleos, peixes, farmacos, etc)

5. Dinâmica Metropolitana e Reestruturação Sócio-Econômica

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

João Sabóia

Sonia Rocha

Luciana Correa do Lago

Nesta sessão, analisaram-se indicadores sociais da dinâmica urbano-metropolitana da última década.

- Considerando-se que a década de 80 foi marcada pela reversão do histórico movimento de concentração populacional nas grandes cidades, OBSERVA-SE a atual existência de 3 grupos de RM (regioes metropolitanas), segundo taxas de crescimento anual:

1. baixo crescimento (até 2%): Rio de Janeiro, Sao Paulo e Recife;
2. médio crescimento (de 2% a 3%): Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre;
3. alto crescimento (acima de 3%): Fortaleza e Salvador.

CONSTATA-SE uma diferenciação no padrão metropolitano nordestino, com menor crescimento da RM Recife, bem como um decréscimo acentuado das megametrópoles do Sudeste, São Pãulo e Rio de Janeiro.

- Observa-se a nacionalização do mercado de trabalho, ao longo da última década, cada vez mais homogêneo, anulando-se as especificidades regionais. Principais tendências:

1. crescente dessalariamento da força de trabalho;
2. precarização dos empregos;
3. baixa taxa de desemprego aberto.

- Destacam-se como diferenciação regional nos mercados de trabalho metropolitanos dois aspectos:

1. assalariamento com carteira: alto em São Paulo e Porto Alegre;
médio em Rio de Janeiro Belo Horizonte;

baixo em Salvador e Recife;

2. trabalho por "conta própria": apresenta taxas de crescimento na década mais elevada nas RM do Nordeste do que no Sul-Sudeste.

3. níveis de rendimentos do trabalho: um trabalhador com carteira assinada em São Paulo recebe, em média, cinco vezes mais que um empregado sem carteira assinada em Recife.

- Observa-se que a proporção de pobres, nos anos 80, manteve-se estável para o conjunto das metrópoles (29%), apresentando significativo aumento nas RM do Rio de Janeiro e de Porto Alegre.

- Incidência regional da pobreza metropolitana:

1. baixa proporção: São Paulo, Porto Alegre e Curitiba;

2. média proporção: Rio de Janeiro e Belo Horizonte;

3. alta proporção: Fortaleza e Recife.

- No que tange às condições urbanas e habitacionais de vida, observa-se, paradoxalmente, nesta década de crise, uma melhoria das condições de saneamento em todas as RM brasileiras, tanto nos núcleos, quanto nas periferias.

Observa-se, no entanto, que permanece regionalmente desigual o padrão de distribuição de certos serviços relativos à adequação dos domicílios (água e esgoto): enquanto em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, mais de 80% dos domicílios são adequados, esse percentual cai para 40% no Recife.

- Observa-se nacionalmente a tendência à mudança do padrão habitacional com o aumento da importância dos apartamentos.

- Observa-se nacionalmente a tendência histórica de difusão da propriedade imobiliária urbana, com o aumento dos domicílios próprios e a retração dos alugados.

6. Planejamento Nacional e Planejamento Regional

Tânia Bacelar
Leonardo Guimarães
Mariano Macedo
Sérgio Buarque

Nesta sessão, procedeu-se a uma avaliação do sistema de planejamento brasileiro das últimas duas décadas, apresentando-se propostas para sua reestruturação institucional nos anos 90.

- Tendo em vista que o planejamento não pode ser entendido apenas como atividade técnica de organização das iniciativas e de definição de prioridades para a ação, CONSIDERA-SE que ele é um processo de negociação e decisão políticas, envolvendo diferentes atores e grupos sociais com interesses diversos e capacidades de influência e poderes também distintos. Logo, deve haver articulação permanente entre elaboração e formulação técnicas e o processo decisório efetivo. CONSTATA-se que a dissociação entre o técnico e o político tem sido uma prática e um dos mais graves problemas do planejamento no Brasil, particularmente do planejamento regional.

- Tendo em vista que o planejamento privilegiou até recentemente o enfoque econômico, SUGERE-SE que ele se torne multidisciplinar, incorporando no confronto e coordenação de decisões aspectos ambientais, tecnológicos, sociais e institucionais.

- Tendo em vista a experiência anterior do planejamento regional no Brasil, em que três recortes espaciais de intervenção foram privilegiados, a saber a hierarquização verticalizada, o planejamento por bacias e o planejamento urbano-metropolitano, SUGERE-SE que as definições do corte espacial do planejamento considerem as mudanças ocorridas no desenho espacial brasileiro decorrentes da integração nacional das regiões das últimas décadas e a tendência à descentralização: as regiões brasileiras são hoje bastante heterogêneas

do ponto de vista econômico, político e social.

- Tendo em vista que as razões da crise do planejamento regional originam-se 1) na crise do autoritarismo e no rompimento da sustentação política que manteve o governo militar; 2) na crise do modelo de concentração administrativa dos recursos; 3) na crise fiscal e financeira do Estado; 4) na ampliação das diferenças internas das antigas macro-regiões brasileiras, CONSTATA-SE convergência geral no diagnóstico da crise do planejamento regional mas divergência no que se refere à natureza específica das instituições e instrumentos de desenvolvimento regional existentes hoje no país e às possibilidades da sua reformulação/atuação.

- Tendo em vista a necessária reformulação das políticas de planejamento e do sistema de planejamento regionais SUGERE-SE

1. que as políticas nacionais devem incorporar uma visão espacial e definir mecanismos e desdobramentos diferenciados no território, de modo a equilibrar seus impactos e promover o desenvolvimento equilibrado (espacialização das políticas nacionais);
2. que haja regionalização do orçamento federal, definida na Constituição de 1988, de acordo com critérios que compensem as desigualdades regionais;
3. que seja retomado o planejamento governamental com políticas públicas voltadas para o médio e longo prazos, capazes de orientar a construção do futuro.
4. que se rompa com a velha hegemonia do planejamento setorial de corte nacional (aparentemente a-espacial, com efeitos regionais implícitos), buscando definir e implementar o planejamento territorial no país.
5. que seja, de fato, promovido o planejamento do desenvolvimento e da ordenação territorial do país de forma a atender às atuais demandas por descentralização e crescente participação;
6. que seja reestudada a organização geo-socio-econômica do país, identificando-se as novas tendências e os cenários que dela podem emergir, redefinindo os espaços de atuação das políticas nacionais de desenvolvimento e de organização territorial;
7. que seja criado um novo arcabouço institucional do planejamento

nacional e regional, com base em dois planos estratégicos: o Plano Nacional de Desenvolvimento e o Plano Nacional de Ordenamento Territorial. Do Plano Nacional de Desenvolvimento emergiriam políticas e programas nacionais setoriais , com propostas setoriais regionalizadas. Do Plano Nacional de Ordenamento Territorial emergiriam políticas e programas estratégicos integrados para regiões (subespaços claramente definidos), em função de problemas/potencialidades para atingir os objetivos nacionais pre-definidos. Seria instituído um Fundo Nacional de Ação Regional, que financiaria os Planos Estratégicos Regionais Integrados.

7. A Dinâmica Industrial e Financeira na Especialização das Regiões

Carlos Américo Pacheco
Barjas Negri
Francisco Luiz C. Lopreato
Javier Lifschitz
Marco Aurélio Crocco
Otaviano Canuto

Esta sessão analisa as tendências de desconcentração / reconcentração espacial da atividade produtiva no Brasil, notadamente a industrial, na última década, com base em estudos setoriais.

- Considerando-se que houve nos últimos vinte anos, uma tendência clara à desconcentração espacial da atividade da indústria, em que se evidenciaram certas "especializações regionais", com uma maior dispersão da indústria de bens de consumo não durável, e que essa desconcentração foi particularmente manifesta no que tange a área metropolitana de São Paulo, questionam-se as possibilidades de, na década atual, haver um bloqueio a esse processo de desconcentração relativa, com nova reaglomeração nas áreas mais industrializadas do país:

CONSTATA-SE, neste quadro de reestruturação tecnológica e organizacional, não existir um único padrão locacional possível, o que dificulta uma avaliação das perspectivas do desenvolvimento regional brasileiro.

CONSTATA-SE que o futuro desenho regional da atividade produtiva irá depender em muito das condições de o Estado Nacional patrocinar políticas estruturantes tais como as que favoreceram a desconcentração.

CONSTATA-SE ainda uma crescente heterogeneidade no desenvolvimento interno das regiões brasileiras, com o surgimento de "ilhas de produtividade" em quase todas as regiões, crescimento maior das "antigas periferias" nacionais e uma importância maior das cidades de porte

médio. Quer pela pauta de exportações, quer pelas estatísticas industriais, quer pelos diagnósticos setoriais ou pelos exemplos de pólos, a diferenciação regional revela dinamismo em várias regiões.

- Considerando-se que a partir da segunda metade dos anos 80 tal tendência à desconcentração parece refluir e que a crise do setor público federal, a quebra da capacidade de financiamento e o processo de reestruturação produtiva podem significar reforço desta contra-tendência, SUGERE-SE que, a partir das bases já regionalizadas da indústria, elaborem-se programas de consolidação dessas estruturas e se formulem estratégias regionais para criar condições de competitividade em novos segmentos da indústria. Há um espaço próprio para ações dos governos estaduais e de instituições voltadas para o desenvolvimento regional que exigem propostas específicas de políticas. SUGERE-SE a elaboração de estudos de competitividade voltados especificamente para as realidades regionais e para os segmentos que configuram o que se chamou de especialização das regiões. Tais estudos devem configurar "políticas regionais de competitividade".

- Considerando-se que as experiências de parques/pólos de modernização tecnológica vêm obtendo sucesso relativo em sua meta prioritária de atualização tecnológica do setor produtivo envolvido, SUGERE-SE que possam ser um instrumento eficaz de revitalização de áreas econômicas importantes do ponto de vista regional.

- Considerando-se a dinâmica de concentração espacial da atividade financeira, dadas as características inerentes ao próprio setor, com peso crescente da praça de São Paulo,

8. A Dimensão Regional da Política Brasileira: Escalas de Interesse, Disputas e Acordos

Iná Elias de Castro

Fábio Sá Earp

Olavo Brasil de Lima Jr.

Nesta sessão, discutiu-se representação política e federação, território e processo decisório e a construção de novos espaços de planejamento.

- Considerando-se que a agenda das demandas regionais não pode ser reduzida a uma lógica apenas de racionalidade cumulativa nacional, e que o sistema representativo brasileiro é regionalizado por uma lógica de inserção territorial da vida social, analisaram-se informações que pudessem acrescentar novos dados explicativos para o componente sócio-territorial da política brasileira. Entre elas, o imaginário político em escala regional, através dos discursos dos senadores no Congresso Nacional (fev. a jun. 1993), e as transações do setor público. CONSTATA-SE que, nos dois casos, há uma evidente regionalização, que sugere que se construam indicadores de desempenho político, estabelecendo e mensurando os resultados desejáveis da atividade política, de modo a apreender como estão-se rearticulando os objetivos e estratégias de desenvolvimento nas diferentes escalas territoriais, a partir da identificação de agendas específicas. Da mesma forma, deve-se proceder à identificação de perfis empresariais regionalizados, com suas alianças no sistema político e na burocracia do Estado, de forma a contribuir para uma melhor visibilidade da dinâmica sócio-espacial desses agentes e das redes e relações que sustentam sua base de organização. Deve-se, enfim, sistematizar informações sobre o tamanho e o perfil do funcionalismo, sinalizando a diferenciação regional do aparato burocrático da esfera federal.

- Considerando-se que a confiança na capacidade de sucesso do planejamento nacional foi seriamente abalada pelos repetidos fracassos dos governos na implantação de políticas econômicas de curto prazo,

notadamente aquelas voltadas para a estabilização monetária - a inflação continua como um empecilho ao planejamento -, e que, paralelamente, a recente credibilidade alcançada por alguns governos estaduais e municipais permitiu a recuperação da governabilidade em espaços limitados, SUGERE-SE que se invista na constituição de "espaços de planejamento", entendidos como espaços onde a existência de credibilidade e condições para alocação de recursos políticos torna possível uma atuação governamental mais efetiva e eficiente. Fica evidenciado que por ser o planejamento um tipo de política econômica de médio e longo prazo que tem uma base nitidamente territorial, o espaço de planejamento é aquele recorte espacial que se mostra relevante para apoiar a aliança política que lhe dá suporte. Ele não acontece espontaneamente. A determinação dos "espaços de planejamento" depende de que se encontrem os espaços relevantes no imaginário dos eleitores e de seus representantes no executivo e no legislativo, aos níveis municipal, estadual e nacional. Eles implicam novas rotinas, nova linguagem e novas instituições.

- Considerando-se que aumentou em 20% o número de cadeiras na Câmara Federal entre 1980 e 1990, tanto em razão do crescimento da população, quanto de mudanças no plano da federação, com a passagem de territórios a estados e a criação de outros estados e representação política para o DF, CONSTATA-SE que algumas regiões como o Norte e o Centro-Oeste, seguidas do Nordeste, foram beneficiadas, registrando porcentagens mais altas de cadeiras na Câmara, evidenciando problemas de sobre e sub-representação política.

- Considerando-se que a expansão do eleitorado por região vem sendo, na década de 80, sistematicamente maior que o crescimento da população, e que o princípio da territorialidade que organiza a representação política federalizada vem sofrendo distorções no que tange à proporcionalidade, em razão do desigual tratamento do eleitor, SUGERE-SE a adoção de uma divisão eleitoral do país, onde as circunscrições tivessem população aproximada e, conseqüentemente, elegessem um número de deputados proporcional à mesma. Desta maneira, estar-se-ia garantindo a representação popular da Câmara, sem submetê-la ao princípio da representação territorial (processo de "desestadualização" da Câmara), assegurada na composição do Senado Federal.

9. Estatais e Privatização na Produção do Espaço Regional

Philip Gunn

Ricardo Toledo Silva

Roberto Garcia Simões

Essa sessão abordou os eventuais impactos do processo de privatização sobre o espaço urbano e regional, com base em 3 estudos setoriais: o caso da infra-estrutura pública urbana, a indústria petroquímica e o setor da mineração através da Companhia Vale do Rio Doce.

- Partindo-se das distintas formas de regulação possíveis, com diferentes níveis de participação do Estado, em cada ramo estudado, CONSIDERA-SE

a) no caso da infra-estrutura pública urbana: destaca-se uma generalizada expansão da abrangência territorial, um aumento da complexidade funcional e uma diversificação das redes que se mostram determinantes nos processos de desenvolvimento urbano e regional de todo o país, assim do que os objetos tradicionalmente afetos aos instrumentos de política regional e urbana. Ainda que em níveis diferenciados entre regiões e localidades, essa maior complexidade tende a reduzir o poder das localidades e das microrregiões em criar vantagens comparativas por iniciativa própria, em contraste com o discurso descentralizante que acompanha a privatização. O fato de se propugnar por uma maior localidade no que se refere à vertente de consumo da infra-estrutura não implica anular as interações mais amplas, supra-locais, na vertente da produção. Mesmo que não exista uma regulação ou reconhecimento institucional explícito dessas relações, elas existem e são cada vez mais abrangentes no espaço regional. Nas redes de infra-estrutura, o caráter de monopólio natural dos serviços é claramente materializado.

b) no caso da petroquímica: embora verifiquem-se tendências análogas ao anterior, no que se refere a maior complexidade e diversificação funcional, o impacto sobre o espaço regional e urbano se mostra mais polarizado. Não se verifica a condição de monopólio natural,

apesar de um comportamento inequivocadamente monopólico do setor, que se mantém após a privatização. A característica polarizadora das grandes unidades petroquímicas faz com que alguns processos análogos se reproduzam em diferentes regiões do país, conferindo ao setor uma característica de relativa homogeneidade que o aproxima - no que se refere a alguns desdobramentos supralocais e supra-regionais - ao caso das redes de infra-estrutura com maior impacto na produção, como energia elétrica e telecomunicações. A grande diferença está no tipo de monopólio, não natural, que permite maior flexibilidade às relações inter-polos, com abertura possível para importação.

c) no caso da CVRD: estabelece-se uma relação unívoca, one off, de abrangência regional cada vez maior e de grande complexidade funcional. Ela é unívoca porque resulta de uma estruturação bem definida em torno da mineração e da indústria de base derivada da mineração. - que continua sendo seu vetor determinante, apesar da diversificação - e por isso apresenta uma relação insubstituível com cada parcela do território dedicada à atividade estruturante. Nisso é muito diferente da petroquímica, que tem uma relação mais flexível com o território, envolvendo até mesmo alterações nos principais fluxos de insumos diante de um mercado internacional mais aberto.

- CONCLUSÕES: a regulação aplicável articula-se diferentemente segundo as características de monopólio natural e abrangência territorial. Nos casos das redes de infra-estrutura e - até certo ponto - da petroquímica, os principais componentes da regulação podem ser articulados segundo um sistema orgânico de normas, da esfera federal até à local, com níveis crescentes de detalhamento. As formas de privatização da infra-estrutura são muito variadas, algumas combináveis entre si, e envolvem diferentes desdobramentos sobre o território. Como grande princípio, sugere-se que o Estado detenha a operação direta dos segmentos das redes que definem o controle sobre as grandes ofertas e destinações. No caso da petroquímica, a relação entre empresas estatais pós-privatização e o governo central sugere que se adote como forma institucional os contratos de gestão na regulação do setor ou ainda o modelo da câmara setorial. Já no caso da CVRD, a regulação mostra-se

específica, voltada para processos únicos de desenvolvimento setorial em parcelas definidas do território. O caso da CVRD sugere que se reflita sobre um eventual controle social sobre as corporações, inclusive as estatais.

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PÓLOS REGIONAIS
E A
INTEGRAÇÃO DOS MERCADOS**

**Caracterização como Investimento Nacional Crítico na
Perspectiva de Um Novo Paradigma de Desenvolvimento**

Rogério A. Lagoeiro de Magalhães

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

*PROJETO CERES
DE INTEGRAÇÃO DAS REGIÕES NORTE / NORDESTE /
CENTRO-OESTE
COM BASE NO DESENVOLVIMENTO DOS CERRADOS
BRASILEIROS*

*CARACTERIZAÇÃO COMO INVESTIMENTO NACIONAL
CRÍTICO NA PERSPECTIVA DE UM NOVO PARADÍGMA DE
DESENVOLVIMENTO*

Rogério Antonio Lagoeiro de Magalhães

Brasília , novembro de 1994

INTRODUÇÃO

Este texto é parte do termo de Referência do PROJETO CERES - De Integração das Regiões Norte / Nordeste / Centro-Oeste com base no Desenvolvimento dos Cerrados Brasileiros - no que procura caracterizá-lo como um "Investimento Nacional Crítico", na perspectiva de um novo paradigma de desenvolvimento .

Na feliz expressão-síntese do ministro Mário César Flores , da SAE , em Fórum do IPEA sobre a infraestrutura da nova etapa , realizado recentemente como parte do presente ciclo de eventos , o paradigma desse novo ciclo apresenta-se como um "Complexo de Conciliações", abrangendo dilemas afetados a diferentes dimensões .

Acredita-se que qualquer grande projeto só pode aspirar à viabilidade política na medida em que se credencie como forte resposta a , senão todas , grande parte das dimensões desse complexo , o que necessariamente passa por uma especulação na direção desse novo paradigma ; essa especulação , que transcende em muito a especificidade do projeto , é de toda forma essencial para tornar explícito o contexto de avaliação em que se julga próprio colocá-lo .

De fato , na dimensão técnica , as potencialidades dos cerrados estão estabelecidas desde meados da década de 70 , em resultado de um bem sucedido esforço

governamental integrado desde a pesquisa agrícola e de qualquer forma a exploração produtiva continuou avançando em meio aos percalços da década de 80 .

Trata-se aqui de colocar a retomada desse esforço , enquanto programa de governo , a partir de uma ótica que o configura como vetor estratégico face à dimensão propriamente econômica da crise nacional .

Parte-se do princípio de que potencialidades técnicas não constituem por si mesmas prioridades econômicas , no que são também duas dimensões do complexo que importa conjugar .

Justamente , o desafio central que hoje condiciona a abertura do novo ciclo de desenvolvimento , é o da substituição da empiria do "desenvolvimentismo" por uma contextualização do processo de desenvolvimento enquanto fenômeno econômico sustentado , o que no fundo faz transparecer como conciliação central de todo o complexo , a conjugação estabilização-desenvolvimento , no contexto de um novo equilíbrio econômico-social .

APRESENTAÇÃO

O PROJETO CERES - De Integração das Regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste , com base no desenvolvimento dos cerrados brasileiros - resulta da fusão de dois projetos inicialmente desenvolvidos na SPA/SEPLAN (Estudo do Cerrado Setentrional) e no IPEA (Diretrizes para um Programa Especial de Integração NO / NE /CO) e tem suas origens no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado do Tocantins , iniciativa que recebeu o valioso estímulo do atual Ministro-Chefe da SEPLAN , Senador Beni Veras , desde a realização , em Palmas (TO) , quando do início de sua elaboração , de audiência pública da Comissão Especial Mista do Congresso Nacional para o Estudo dos Desequilíbrios Inter-Regionais Brasileiros , da qual S.Excia foi o eminente relator

O Plano Estratégico do Estado do Tocantins , como iniciativa pioneira , veio a constituir-se em um marco paradigmático de planejamento participativo , envolvendo os segmentos representativos da sociedade , bem como , a nível conceitual , ao introduzir a vinculação do planejamento regional ao obrigatório esboço de um projeto nacional de desenvolvimento que lhe sirva como perspectiva de ambientação .

A propósito , já dizia o então Secretário de Planejamento do Estado , Dr. Antonio José Guerra , na apresentação da primeira versão do documento : "Realmente , o desenvolvimento do Tocantins só pode ser pensado em articulação com um projeto nacional que dê resposta à gravíssima conjuntura econômico-social , em grande parte engendrada pela própria lógica do antigo modelo , conquanto atenuada em suas implicações marginalizantes enquanto este se mostrou dinâmico . Trata-se agora de fazer valer as potencialidades adormecidas do país , representadas pelas regiões e segmentos sociais marginalizados do processo de desenvolvimento , dentro de um projeto nacional que se ponha em linha de coerência com a reestruturação da economia mundial que vem se operando desde a década de 80 . Assim é que , como preliminar necessária à

ambientação das perspectivas regionais de desenvolvimento , propõe-se uma hipótese de consenso sobre a natureza da crise brasileira e sua ligação com a definição de uma nova estratégia de inserção na economia mundial , em substituição ao esgotado modelo do pós-guerra . Assume-se , como pressuposto de ética social e de viabilidade política , que tal estratégia deverá mostrar-se capaz de conjugar eficazmente a superação das disparidades que dilaceram a nação brasileira com as exigências econômicas do desenvolvimento e , como pressuposto de viabilidade técnica , o fato de fundamentar-se em efetivas potencialidades nacionais , em adequação aos meios mobilizáveis , de maneira a não alienar-se em méras proposições voluntaristas " .

É esta moldura conceitual que agora pretende-se ampliar para abranger o desenvolvimento integrado das vastidões dos cerrados brasileiros , compreendendo áreas dos estados de Mato Grosso , Mato Grosso do Sul , Goiás , Tocantins , Maranhão , Piauí , Bahia e Minas Gerais .

Nesse sentido , desde a investidura do Senador Bení veras como Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República , colocou-se a preocupação , inicialmente sob a forma da proposição dos dois referidos estudos ; esses estudos , embora conduzidos em órgãos diversos do Sistema SEPLAN (SPA E IPEA) , sempre tiveram uma íntima vinculação de objetivos , na medida em que se visualizava , como vetor de integração das regiões Norte / Nordeste / Centro-Oeste , o avanço da exploração produtiva dos cerrados brasileiros , em direção à sua porção setentrional , compreendendo áreas dos estados do Tocantins , Maranhão , Piauí e Bahia , em apoio a um movimento que vem se instesificando nos últimos anos , a despeito de um planejamento consistente

Os estudos desenvolvidos desde então acabaram tornando claro que a iniciativa merecia aprofundamento , em termos de uma estruturação mais adequada , inclusive para contribuir na busca de objetivos transcendentais , tais como o da construção de um novo paradigma para pautar o planejamento de um novo ciclo do desenvolvimento brasileiro , pano de fundo dos esforços que vem sendo conduzidos no âmbito da SEPLAN , por diferentes grupos e sob diversos títulos .

É essa , afinal , a grande questão subjacente , que transcende às especificidades dos diferentes estudos e

iniciativas em andamento , para mergulhá-los todos num contexto de complexidade característico de um momento de inflexão de trajetória que só encontra paralelo histórico no lançamento das bases da industrialização brasileira , na primeira metade do século , e que torna vizinhas da frustração as iniciativas que , sob o manto de suas especificidades , não a enfrentem em todas as suas dimensões .

De fato , a construção desse novo paradigma passa por diferentes dimensões , desde a dimensão da própria re-contextualização teórica do processo de desenvolvimento , até às dimensões mais ligadas à prática da atividade , dizendo respeito ao institucional , ao político , ao instrumental e ao administrativo .

Nesse sentido , a evolução para a proposição do Projeto CERES (denominação de dupla alusão , à deusa da agricultura e à cidade goiana que foi o marco da primeira etapa da Belém-Brasília , ainda na década de 40) inspirou-se no Projeto ÁRIDAS , num reconhecimento de que nesse projeto trata-se de muitas dessas dimensões , tornando-o a iniciativa mais conseqüente em curso para a construção de um novo paradigma para o planejamento , tanto no plano conceitual como operacional , no que transcende em muito sua especificidade enquanto iniciativa para o desenvolvimento das regiões semi-áridas do Nordeste .

De fato , além dos aspectos conceituais , a estruturação do Projeto ÁRIDAS , em torno de diversos grupos de trabalho coordenados por técnicos do mais alto nível de diversas entidades (o Áridas congrega 81 técnicos , em torno de 7 grupos de trabalho e 44 estudos temáticos , valendo-se , ainda , do apoio de entidades federais e de governos estaduais) , se afigura como a estrutura operacional mais própria à magnitude do planejamento dos cerrados brasileiros , na dimensão de que a região se faz credora , tanto por sua contribuição potencial para o lançamento de um novo ciclo de desenvolvimento nacional , quanto por sua condição emergente , já que a "descoberta dos cerrados" data de meados da década de 70 .

A institucionalização do Projeto Ceres , somando-se ao Projeto Áridas e representando basicamente uma extensão da metodologia deste , implica numa decisão política crucial , no sentido de começar a dar concretude a esse novo paradigma de planejamento , no que vem dar conseqüência às recomendações mais iluminadas da

Comissão para o Estudo dos Desequilíbrios Inter-Regionais Brasileiros , ao contribuir para a indução da montagem de um novo Projeto Nacional pela via da integração dos diferentes projetos regionais .

Por esta via introduz-se uma nova dimensão no planejamento brasileiro , até aqui de corte setorial por força do marco conceitual da "industrialização substitutiva de importações" ; de fato , passando-se a fundamentar o planejamento nacional numa matriz regional , estar-se-ia trazendo para o centro do planejamento do novo ciclo a "realização das potencialidades adormecidas do país " , dando concretude social à idéia do desenvolvimento , o que se constitui num reclamo não só ético , mas de viabilização de uma perspectiva de integração brasileira ao mundo desenvolvido .

Realmente , nas condições do país , a integração competitiva à economia mundial só pode ser pensada numa perspectiva de integração às atividades produtivas das massas marginalizadas e em processo / sob ameaça de marginalização , no que se constitui no dilema central do planejamento do novo ciclo de desenvolvimento .

Acredita-se , nesse projeto , que esse dilema comporta encaminhamento positivo e que até mesmo se apresenta como uma oportunidade de reconstrução da nação , na direção da expansão da abrangência social do desenvolvimento .

De fato , com a virtual interrupção , na década de 80 , dos fluxos de capitais internacionais que consolidaram a industrialização brasileira , coloca-se para o país a necessidade de conformar uma nova inserção internacional , em torno da qual estruturar um novo projeto nacional de desenvolvimento ; esse novo projeto sucederia a "industrialização substitutiva de importações " , cuja estratégia de inserção internacional subjacente se apoiava na reserva do mercado interno como fator de atração de capitais internacionais .

Diante das tendências de globalização da economia mundial , apontando para o livre transito de mercadorias e de capitais , diminui o espaço para qualquer estratégia de desenvolvimento fundada na reserva do mercado interno , sinalizando a nova inserção para a integração competitiva aos fluxos internacionais do comércio e aos fluxos internacionais de capitais .

A construção dessa nova inserção começa por requerer uma participação mais intensa nos fluxos internacionais do comércio, sentido em que se coloca o crescimento recente das exportações brasileiras, se bem que ainda pouco significativas em relação ao PIB, quando comparada às proporções dos países de presença marcante no comércio mundial, e de pequena expressão em relação ao volume total deste.

Embora a participação expressiva dos produtos industrializados não-agrícolas na atual pauta de exportações do país, um crescimento da participação no comércio mundial compatível com as dimensões atuais e potenciais da economia brasileira e de significado para a conformação de um novo ciclo de desenvolvimento interno, encontra suas melhores chances na agropecuária, ao longo de toda a cadeia do "agribusiness", consideradas as disponibilidades de recursos naturais, humanos e tecnológicos e as possibilidades de concretizar reais vantagens competitivas no plano mundial, abrindo espaço para que o país se credencie, na nova divisão internacional do trabalho, como grande produtor moderno de alimentos e insumos agrícolas.

Por outro lado, no plano interno a alternativa agropecuária, englobando toda a cadeia do "agribusiness" e com seus efeitos indiretos sobre todas as atividades econômicas, é a que melhor responde à necessidade de ampliação da base do sistema econômico pela expansão do emprego, apontando para a construção de um novo equilíbrio econômico-social, indispensável para dar suporte ao desenvolvimento, inclusive por funcionar, por efeito da ampliação do mercado interno, como fator de atração dos capitais internacionais necessários à modernização do país; a ênfase na agropecuária, como dimensão comercial da inserção internacional brasileira, não é, assim, sinal de atraso ou retrocesso, como tende a ser percebido pela cultura nacional, mas elemento estratégico para geração de riqueza abundante e distribuída, com vistas à criação de uma sólida base interna para o desenvolvimento da superestrutura industrial.

No que respeita à preocupação basilar e hoje consensual, da conjugação da estabilização com o desenvolvimento, a construção desse novo equilíbrio econômico-social pela expansão da base, além de constituir-se em condição de viabilidade social e política de qualquer

novo projeto de desenvolvimento , constitui-se no requisito estrutural para a criação de uma perspectiva de estabilização duradoura , na medida em que recuperaria o equilíbrio dinâmico da economia .

No que concerne à minoração dos desequilíbrios regionais (que em larga medida correspondem às disparidades sociais brasileiras) , uma presença marcante no comércio mundial de produtos de base agrícola , acena com o retorno , em novos moldes , da multi-polarização regional do relacionamento externo , que vigia até o início do século , no antigo padrão de inserção internacional brasileira fundado na "exportação de produtos primários - importação de manufaturados" ; no quadro da "industrialização substitutiva de importações" e da sua inserção internacional subjacente , que trocou o binômio do relacionamento externo de "exportação de produtos primários - importação de manufaturados" para "importação de capitais - exportação de juros , lucros e dividendos " , o Sul-Sudeste , que reunia melhores pré-condições para a industrialização , tornou-se o destinatário quase exclusivo dos fluxos de ingresso de capitais , monopolizando , assim , a inserção internacional do país e conferindo às disparidades regionais - até então nem tão dramáticas nem determinadas pela natureza do modelo econômico - um caráter estrutural ; pode-se dizer , dessa forma , que as disparidades regionais historicamente refletem as participações relativas das diferentes regiões no modo de inserção internacional do país , vigente em cada etapa do desenvolvimento nacional .

Acresce , no relativo à dimensão técnica das atuais perspectivas de minoração das disparidades regionais , que importantes conquistas tecnológicas genuinamente nacionais , da década de 70 , no campo da pesquisa agrícola , abriram extensas áreas dos cerrados do Norte - Nordeste à exploração produtiva , introduzindo potencialidades inteiramente novas e , ao que parece , ainda não inteiramente percebidas pela consciência política nacional .

É nessa estratégia , de abertura de uma nova etapa de desenvolvimento nacional fundada numa nova inserção internacional brasileira - em que a ampliação da produção agrícola em níveis que multiplique muitas vezes sua participação no comércio exterior desempenha importante papel - que a exploração das potencialidades

dos cerrados brasileiros , com avanço para o Cerrado Setentrional , se oportuniza economicamente .

Quanto aos condicionantes externos , vale observar que é também por força da reestruturação da economia mundial (e não só pelas potencialidades do país , que desde sempre estiveram presentes) que se abre espaço para o Brasil ocupar a posição de grande produtor moderno de alimentos e insumos agrícolas ; de fato , a reestruturação do sistema econômico mundial , apoiando-se sobre um salto do patamar de produtividade do centro desenvolvido , em certa medida limita a continuidade das atividades agrícolas em seu ambiente (cada vez mais dependentes de expedientes artificiosos) , conformando uma tendência de transferência dessas atividades para as áreas periféricas ; por outro lado , é o próprio equilíbrio dinâmico da economia mundial que necessita da expansão da base econômica na periferia (expansão do mercado mundial) , sem o que o aumento de produtividade do centro desenvolvido não poderá se sustentar .

Voltando aos impactos internos , há ainda que considerar o reordenamento da população no espaço nacional , descongestionando as áreas superpovoadas , pela criação de um vetor economicamente coerente de "volta ao campo", numa estrutura mais equilibrada da malha urbana ; há que considerar , ademais , que as atividades agropecuárias e seus desdobramentos , geram empregos a um nível de exigência de capacitação de mão de obra mais próximo do perfil nacional .

É em torno da ocupação produtiva do cerrado brasileiro , que agora avança pelo cerrado setentrional , que se imagina incrementar a integração das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste , dentro de um novo paradigma de desenvolvimento regional , que agora liberto da atração centripeta do Sul-Sudeste , se estruture num ambiente complexo de ligações internas e externas .

Finalmente , sómente a título de estabelecimento de uma ordem de grandeza e observando-se que a sistematização e o aprofundamento da quantificação dos impactos é uma das preocupações do projeto , estima-se que apenas os estados da porção setentrional (TO , MA , PI e BA) apresentem uma potencialidade de produção de grãos entre 48 e 60 milhões de toneladas , com a criação de 430.000 empregos diretos entre temporários e permanentes , na agricultura de sequeiro ; 2.100.000

empregos diretos na agricultura irrigada e cerca de 5.000.000 de empregos indiretos , totalizando perto de 7.500.000 empregos , o que , numa relação de 4 pessoas por emprego , significaria a incorporação à área de perto de 30 milhões de habitantes .

É essa , sem dúvida , a base econômica que falta , depois da construção da superestrutura industrial , para que o país possa aspirar à condição de desenvolvido .

2. CONTEXTO DE AVALIAÇÃO COMO INVESTIMENTO NACIONAL CRÍTICO

A perspectiva estratégica em que aqui se coloca o desenvolvimento dos cerrados como um investimento nacional crítico " é a da alavancagem de um novo ciclo de desenvolvimento brasileiro , condicionado por um "complexo de conciliações" demarcado por parâmetros externos e internos .

Nessa perspectiva , investimento nacional crítico , seriam todas aquelas iniciativas viáveis , que tivessem um grande potencial de resposta no sentido de abranger todo esse complexo de conciliações , ou grande parte dele .

Uma das arestas mais pontudas desse complexo é que parte-se do princípio de que não terá viabilidade social e política qualquer novo projeto nacional que não abra uma perspectiva de integração ao processo produtivo das massas marginalizadas ou em processo/ sob ameaça de marginalização ; de fato , parece consensual que no novo ciclo de desenvolvimento o social condiciona o econômico .

A aresta oposta é que a retomada do desenvolvimento deverá fazer-se num contexto de integração competitiva à economia mundial , o que privilegiando a modernização das atividades produtivas parece se colocar liminarmente em oposição ao objetivo da expansão do emprego .

Envolvendo tudo , a conciliação estabilização-desenvolvimento surge como o "nó-górdio" de todo o complexo , na medida em que faz referência à essência econômica do processo de crise ; sem o retorno do crescimento , numa perspectiva de estabilização duradoura , nenhuma das dimensões do complexo poderá ter tratamento adequado .

Esse é o contexto de avaliação em que se julga adequado colocar a proposição de um grande esforço nacional para o desenvolvimento dos cerrados ; de fato , no atual estágio de conformação da economia brasileira não existe mais espaço para o "desenvolvimentismo", fundamentado apenas nas potencialidades a explorar ,

mas dissociado da auto-sustentabilidade econômica do processo .

De fato , se no quadro da "industrialização substitutiva de importações" podia prevalecer uma "visão técnica" do desenvolvimento , o paradigma do planejamento se resumindo à criação das condições de infra-estrutura para a industrialização e ao preenchimento do máximo de casas da matriz de insumo-produto com produção interna - o desenvolvimento assumindo mais a conotação de problema de engenharia do que de economia - a questão que agora se coloca é a da busca da sustentabilidade dinâmica do processo , o planejamento devendo fazer apêlo a uma contextualização do desenvolvimento enquanto fenômeno econômico abstrato e universal , ligado à dinâmica da acumulação .

Nessas condições a viabilização política de qualquer grande projeto transcende sua racionalidade interna - expressa em termos de potencialidades e condicionantes , com a tradução em custos e benefícios - para dizer respeito à sua contribuição para a superação da crise em todas as suas dimensões ; a colocação nesse contexto impõe que o projeto se justifique no âmbito de uma especulação sobre a própria natureza da crise e suas soluções , de modo a deixar claro a perspectiva estratégica em que se insere , no que acabam apresentando-se desdobramentos que vão dizer respeito a políticas muito mais gerais . Em outras palavras , a formulação de um projeto de desenvolvimento regional , nas atuais circunstâncias , obriga a transitar do regional para o nacional e do específico para o geral , no caso presente na busca do como , do por que e em que medida o desenvolvimento dos cerrados brasileiros poderá contribuir para a conformação e sustentação de um novo ciclo de desenvolvimento .

Em termos da conformação de um novo paradigma , o complexo de conciliações que condiciona a abertura do novo ciclo , pede uma esquematização teórica do processo de desenvolvimento , que ponha em evidência a possibilidade técnica de harmonizar a modernização suposta pela inserção internacional competitiva com a maximização do emprego , tudo numa perspectiva de estabilização duradoura ; em termos econômicos isso implica , em última análise , numa retomada da clássica discussão "capital intensivo x trabalho intensivo" , numa esquematização em que fiquem claras as relações entre a estruturação do trabalho por diferentes níveis de produtividade e o equilíbrio dinâmico do sistema ,

dizendo respeito à sua estabilidade e ao processo de formação do capital necessário ao crescimento auto-sustentado .

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PÓLOS REGIONAIS
E A
INTEGRAÇÃO DOS MERCADOS**

**Semi-Arido Brasileiro
Problemas e Alternativas para o Desenvolvimento**

Manoel Dantas Barreto Filho

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO

PROBLEMAS E ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO

MANOEL DANTAS BARRETO FILHO
PRESIDENTE DA FRUNORTE

1- A SEMI-ARIDEZ

Dos 510 milhões de Km² da superfície do globo, os continentes ocupam apenas 145 milhões (DAKER 1973).

Desta área continental, 55% (79,75 milhões de Km²) são constituídos de zonas áridas (25%) com menos de 250 mm/ano, e semi-áridas (30%) com chuvas anuais entre 250 e 500mm.

As zonas semi-áridas estão distribuídas em 150 países e nelas vivem 628 milhões de pessoas (Villa Salas 1980).

A América Latina ocupa mais de 21% da superfície, localizando-se em torno de 30% na Argentina, Chile, México, Peru e Brasil (Gonzales Padilha, 1980).

O Trópico Semi-Árido brasileiro (TSA) compreende parte dos Estados do MA, PI, RN, PB, PE, AL, SE, BA, Norte de MG e o Território de Fernando de Noronha, abrangendo 947,150 Km² ou 57,4% do Nordeste, segundo o Zoneamento Agroecológico do Nordeste (EMBRAPA 1993).

DISPONIBILIDADE DE ÁGUA

A instabilidade climática da região é caracterizada mais pela irregularidade da distribuição das chuvas do que pela sua escassez.

Ao contrário da divulgação frequente, na região, mesmo nos anos de seca, chove anualmente mais do que na maioria dos Semi-Áridos dos outros países.

Rebouças & Marinho (1972) estimaram em 700 bilhões de m³ a precipitação pluviométrica anual do "polígono das secas". Desse total, 91,8% são consumidos pela evapotranspiração, 8% (56 bilhões de m³) são escoados e, 0,2% (1,5 bilhões de m³) alimentariam os mananciais subterrâneos.

Na época do estudo, 20 dos 56 bilhões de m³ ficavam armazenados nos mais de 70 mil açudes e os 36 restantes escoavam para rios e mares. Atualmente já existem mais de 100 mil açudes, construídos.

O problema é que estes açudes são irregularmente distribuídos e sub utilizados para agricultura irrigada, haja vista que, somente 2 a 5% são utilizados para a produção de alimentos.

No Semi-Árido brasileiro o déficit pluviométrico não é o principal problema de água. O mais dramático é que a água se perde por escoamento, por falta de captação e armazenamento. De junho de 92 a junho de 93 foram transportados por 3.493 carros pipas, 13 milhões de m³ de água para matar a sede dos flagelados da seca, menos que a milésima parte dos mais de 36 bilhões que se perdem na região, por escoamento superficial. O déficit de água para consumo humano e animal acentua-se tanto no meio rural como urbano quando ocorrem secas, um fenômeno natural do Semi-Árido brasileiro, conforme tabela 1.

HETEROGENEIDADE

A caracterização do Semi-Árido brasileiro (TSA), feita por Euclides da Cunha quando denominou o seu livro de "Os Sertões" ao invés de "O Sertão", ratificada pelos estudos de Guimarães Duque em 1973, e comprovada cientificamente pela EMBRAPA em 1993, confirmam que o TSA apresenta enorme diversidade quanto as potencialidades naturais e situações sócio-econômicas.

A ideia de um Nordeste igualmente Semi-Árido induziu a muitos erros de planejamento.

Para se ter noção dessa diversidade, os estudos da EMBRAPA revelam que no Semi-Árido brasileiro também conhecido por Sertão, existem 110 "Sertões" (denominadas unidades geo-ambientais), com características próprias que, para darem resposta necessitam ser trabalhadas de acordo com suas potencialidades e limitações.

2- A POPULAÇÃO E A PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA

Da conjugação do modelo econômico brasileiro com o nível ^{baixo} de conhecimento da maioria dos nordestinos e os efeitos das secas, origina-se uma série de problemas que afetam a região e o país.

2.1- Êxodo rural e urbano de mais 11 milhões de nordestinos entre as décadas de 50 e 70. Destes, 70% para outras regiões e o restante para as cidades do Nordeste. Isto provoca urbanismo selvagem, favelas, delinqüência e instabilidade social generalizada.

TABELA 1. As secas dos séculos XVIII e XIX nos Estados do Ceará e Pernambuco e as secas do século XX no Nordeste Semi-Árido.

		CEARÁ				PERNAMBUCO				NORDESTE SEMI - ÁRIDO			
		SÉCULO XVIII		SÉCULO XIX		SÉCULO XVIII		SÉCULO XIX		SÉCULO XIX		SÉCULO XX	
Período	Duração (ano)	Período	Duração (ano)	Período	Duração (ano)	Período	Duração (ano)	Período	Duração (ano)	Período	Duração (ano)	Período	Duração (ano)
1707/11	5	1804	1	1709/11	3	-	-	-	-	1900	1	1900	1
1721/25	5	1810	1	1720/21	2	-	-	-	-	1903	1	1903	1
-	-	-	-	1723/27	5	1819/20	2	1819/20	2	1915	1	1915	1
1736/37	2	1824/25	2	1735/37	3	1824/25	2	1824/25	2	1919/20	2	1919/20	2
-	-	1829/30	2	1744/47	4	-	-	-	-	1931/32	2	1931/32	2
-	-	-	-	1748/51	4	1833/35	3	1833/35	3	1942	1	1942	1
1754	1	1844/45	2	-	-	1845/46	2	1845/46	2	1951/53	3	1951/53	3
1760	1	(a/seca 1846/77= 31 anos)	-	-	-	(a/seca 1847/77= 30 anos)	-	(a/seca 1847/77= 30 anos)	-	1958	1	1958	1
1766	1	1877/79	3	-	-	1877/79	3	1877/79	3	1970	1	1970	1
1772	1	1885/90	2	1771/72	2	1888/89	2	1888/89	2	1976	1	1976	1
1777/78	2	1898	1	1776/78	3	1898	1	1898	1	1979/83	5	1979/83	5
-	-	-	-	1783/84	2	-	-	-	-	-	-	-	-
1791/93	3	-	-	1790/93	4	-	-	-	-	-	-	-	-
09 secas	21 anos	08 secas	14 anos	10 secas	32 anos	07 secas	15 anos	07 secas	15 anos	11 secas	19 anos	11 secas	19 anos

FONTE: Adaptada de Rebouças & Marinho (1972).

2.2- O sub-emprego e desemprego atingem 55% da população economicamente ativa da região. No setor primário 50% ganham menos que 1/2 salário mínimo.

2.3- Em relação a população rural 64% são analfabetos, a mortalidade infantil alcança 30% em alguns municípios e 6 milhões de pessoas não dispõem de médicos.

2.4- Desorganização dos produtores rurais com insignificante participação nas políticas de desenvolvimento regionais.

2.5- Grande parte dos recursos que a sociedade destina para apoiar o desenvolvimento regional tem sido desviada para outros fins.

2.6- O modelo da agricultura tradicional do TSA, apenas nos anos de seca, 76, 79, 80, 81, 83 e 87, as culturas alimentares básicas acumularam perdas de 18,2 milhões de t, estimadas em US\$ 4,9 bilhões. Considerando as reduções totais no período 74 a 87 com culturas alimentares e industriais, as perdas chegam a 26,8 milhões de t, com um valor de produção de US\$ 9,3 bilhões (Silva et al 1992).

2.7- Estudos sobre desenvolvimento sustentável do TSA brasileiro apresentados no ICID - Fortaleza e ECO-92, em relação a situação atual e projeções para os anos 2000 e 2020, apontam as seguintes conclusões e observações:

- A política de crédito rural atual no Nordeste brasileiro, principalmente no Semi-Árido, não atende a 72,5% das unidades de produção de sequeiro(sem irrigação) por estas apresentarem escala insuficiente que suportem os investimentos necessários;

- "A viabilidade da maioria das unidades de produção agropecuária de sequeiro, no Semi-Árido, exige a geração de dois salários mínimos mensais de renda líquida e a preservação de uma Reserva Ambiental Produtiva, correspondente a 25% do total da área";

- A proposta de módulos de exploração agropecuária de sequeiro com base no acervo tecnológico existente demonstrou a viabilidade econômico-financeira das unidades de produção, a uma taxa média anual de 25,5% com juros suportáveis de 7,2% e 10,2% em 15 e 30

anos, respectivamente. As unidades com área inferior a 22 ha representando 75,2% do total dos estabelecimentos rurais, são inviáveis economicamente, por estas apresentarem escala insuficiente que suportem os investimentos necessários;

"A análise dos sistemas tradicionais de exploração agropecuária de sequeiro em 1.573 unidades de produção do Semi-Árido Brasileiro demonstrou o empobrecimento gradual das pequenas e médias unidades, a uma taxa média anual de 13,5%, levando parte significativa da população rural a consumir de forma predatória os recursos naturais ou migrar para os centros urbanos a cada 7,5 anos de atividade agropecuária";

"A reestruturação da produção agrícola da região foi favorável às culturas industriais em detrimento das lavouras de subsistência, que reduziram sua importância relativa de 30% em 1970 para 16% em 1985, cedendo lugar para as culturas industriais que se expandiram de 56% para 74% da produção física regional entre esses anos. Outra importante transformação, derivada das mudanças ocorridas no aparelho produtivo, vem ocorrendo na pauta das exportações, onde vem crescendo, de maneira acentuada, a participação dos produtos industrializados";

"Ao longo dos últimos oitenta anos não houve, aparentemente, mudança na distribuição e na intensidade de chuvas no Semi-Árido. Outro aspecto é o da variabilidade das precipitações que mostrou-se bastante alta, com valores superiores a 100% em relação à média";

"O Nordeste concentra sua produção de alimentos básicos em áreas de extrema vulnerabilidade onde a redução da produção devido às mudanças climáticas não é apenas uma questão econômica motivada pela diminuição da quantidade produzida, mas sim um problema de sobrevivência pois os efeitos de alterações climáticas são muito contundentes";

"Diversos ajustamentos ocorrem como resultados de decisões tomadas a partir de percepções das alterações introduzidas pelas mudanças climáticas. A nível de estabelecimentos, podemos mencionar a redução do sistema de lavouras, tendência acentuada para a pecuarização, desativação de partes das unidades produtivas e a saída da mão-de-obra rural com o crescimento visível das cidades; e

"Finalmente, outro problema que os estudos concluem, é a questão alimentar que tenderá a se agravar nos próximos anos. O problema maior surge em relação a arroz, milho e leite.

A previsão é que em 2020, haja uma falta de 7,6% na produção de arroz, 12% em milho e 65% na produção de leite. Neste, a defasagem prevista entre a produção e quantidade demandada é de 1,8 milhões de litros por ano, o que exigirá grandes investimentos daqui para o futuro."

Em síntese, como resultante dessa problemática, a realidade inaceitável existente no Nordeste brasileiro com predominância no semi-árido, concentra-se em;

- Miséria e fome;
- Analfabetismo;
- Dependência entre as estratégias políticas eleitoreiras com a miséria biológica das populações assoladas pelos efeitos das secas e do desconhecimento das potencialidades da região.
- Mentalidade coronelista da maioria dos empresários rurais e urbanos.
- Descaso das autoridades com a educação, desnutrição infantil e na busca de alternativas duradoras visando o bem estar e independência da população.

3- POTENCIALIDADES DE DESENVOLVIMENTO

Os diversos estudos publicados e a realidade em que vive a maioria da população de TSA, confirma que os modelos de produção praticados nesta Região há 494 anos não gera desenvolvimento, quando muito, crescimento econômico e financeiro de alguns segmentos da sociedade.

3.1- VOCAÇÃO NATURAL

O semi-árido quando racionalmente explorado, oferece vantagens comparativas em relação a outras regiões. Três mil horas de luz por ano, índice pluviométrico de 500 mm/ano, unidade relativa entre 30 e 60% e área irrigável superior a 4 milhões de ha, distribuídos nos 10 Estados do "Polígono das Secas", sendo 500 mil ha na bacia do rio Parnaíba, 1,4 milhão de ha na região do Jaguaribe(CE) Piranhas(RB) Apodi(RN) e 2 milhões de ha na bacia do rio São Francisco, o que torna a região bastante competitiva para produção de frutas e hortaliças - a vocação natural como uma das premissas para o desenvolvimento da região. Isto porque o desenvolvimento de uma região depende mais dos recursos humanos do que os recursos naturais.

3.2- POLOS AGROINDUSTRIAIS

Os 14 polos de desenvolvimento agroindustriais estudados pelo Banco do Nordeste do Brasil, conforme figura 1, distribuídos em todo o semi-árido, com base nas potencialidades de irrigação, constituem-se centros de distribuição de renda, emprego, etc. Como se observa no Norte de Minas Gerais, Petrolina(PE)/Juazeiro(BA) e Assu/Mossoró(RN). Nesses "Polos", existem condições como energia elétrica, meios de transportes, comunicações, mão de obra, fatores técnicos-econômicos que tornam o desenvolvimento agroindustrial descentralizado, permitindo ser um elemento chave para introduzir novas atividades no interior e ter um efeito indireto no emprego rural com melhoria nas condições de vida da população.

Observa-se que nas áreas onde a irrigação foi consolidada no TSA brasileiro, além da diversidade e aumento da produção de alimentos, as agroindústrias constituíram um estímulo à modernização da agricultura, comércio, serviços e etc.

Estudo conjunto do EMBRAPA, FUNDAJ e UFC, em 92, com a agricultura irrigada especializada nos polos agroindustriais demonstrou a viabilidade econômica-financeira (frutas e hortaliças) das unidades de produção, a taxa média anual de 31,5%, independente do tamanho da área explorada.

3.3- PECUÁRIA

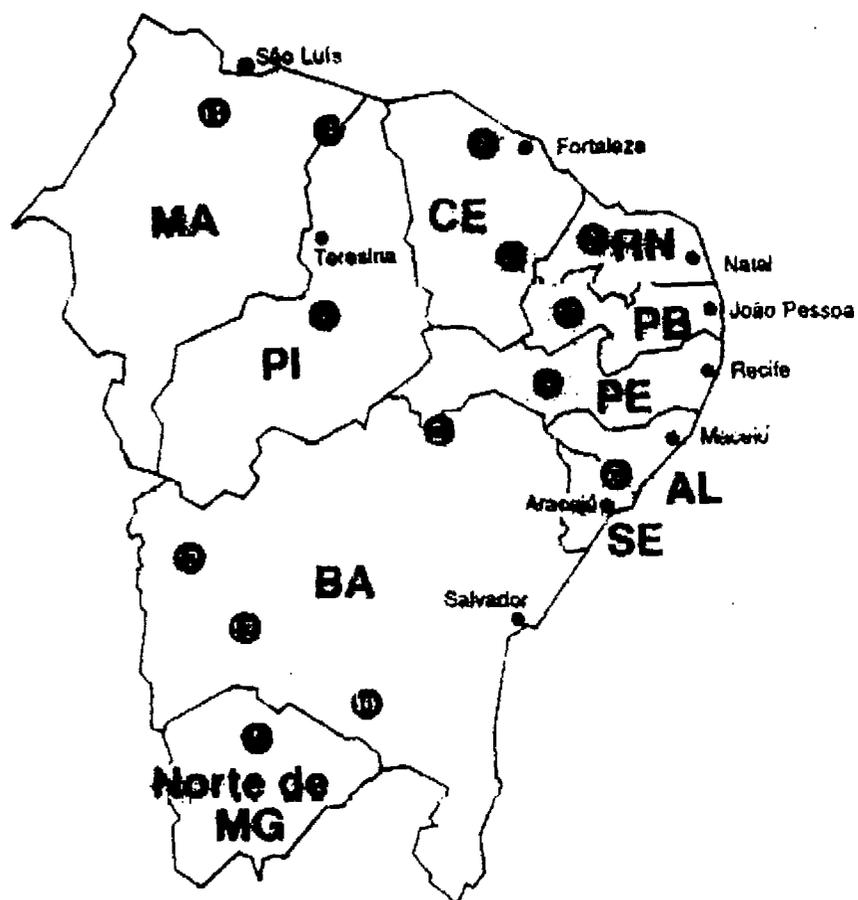
A pecuária apresenta-se como uma atividade de grande abrangência no TSA, pela sua adaptação às variações climáticas. Os bovinos, caprinos, ovinos deslanados e os pequenos animais constituem importante fonte de renda dentro do sistema de exploração agropecuária de sequeiro e na integração com agricultura irrigada, predominando aí, a pecuária bovina leiteira.

Para melhorar o retorno, a atividade pecuária necessita de incrementos tecnológicos e gerenciais. Atualmente existe tecnologia adaptada pela pesquisa para esta atividade no semi-árido.

Da pecuária leiteira bovina e caprina, vêm se desenvolvendo a indústria de laticíneos além do fornecimento de leite às populações da Região, que atualmente não atende a demanda.

Pólos Agroindustriais

- 1 - Norte de Minas (MG)
- 2 - Petrolina/Juazeiro (BA/PE)
- 3 - Açú (RN)
- 4 - Baixo Médio Jaguaribe (CE)
- 5 - Gurguéia (PI)
- 6 - Baixo São Francisco (SE/AL)
- 7 - Acaraú/Curu (CE)
- 8 - Moxotó/Pajeú (PE)
- 9 - Baixo Parnaíba (MA/PI)
- 10 - Guanambi (BA)
- 11 - Alto Piranhas (PB)
- 12 - Arraial (RA)
- 13 - Formoso (BA)
- 14 - Baixada Ocidental Maranhense (MA)



3.4- ARTESANATO

Os nordestinos são criativos e bastante produtivos na confecção de artesanatos.

Além da existência de diversas experiências, vale citar o exemplo significativo das **RENDAS, REDES E PALHAS CEARENSES** que se desenvolveram, chegando a micro e grandes empresas distribuídas em todo Estado, constituindo-se numa das maiores fontes de rendas estadual e o terceiro parque têxtil do País.

Esta atividade se planejada e incentivada, constituir-se-á em significativa fonte de renda, formação profissional e oferta de empregos distribuídos em todo TSA, principalmente nas entres safras, quando o desemprego nas zonas rurais e cidades pequenas é generalizado.

4- AÇÕES BÁSICAS PARA O DESENVOLVIMENTO

Vontade política e tomadas de decisão que resultem em **AÇÕES EFETIVAS** e que conduzam, mesmo a longo prazo, a Região ao desenvolvimento, constituem o fundamental para que os problemas sejam ultrapassados e as potencialidades se transformem em resultados.

Ações sugeridas:

- 4.1- Substituir a estratégia de desenvolvimento baseado em obras hidráulicas (fracassado no TSA) por investimento no homem, o elemento fundamental de mudanças;
- 4.2- Direcionar política de investimentos para setores da economia, para os quais o Nordeste tem aptidão, vocação e vantagem comparativa; e
- 4.3- Investimento maciço em educação, ciência e tecnologia.

5- FUTURO ESPERADO PARA O SEMI-ÁRIDO

5.1- Emprego para quem quer trabalhar;

5.2- Melhor distribuição de renda;

5.3- Acesso à educação com qualidade;

5.4- Sociedade participativa;

5.5- Deixar para os descendentes, um Nordeste sem caminhões, pipa, sem distribuição de terras hásticas, sem analfabetismo, com baixo índice de mortalidade infantil, sem clientelismo político e com empresário de mentalidade renovada, sem relação viciada com apropriação dos benefícios do poder públicos.

6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DUQUE, J.G. solo e água no polígono das secas. 4ª ed. Fortaleza: DNOCS, 1973. (Brasil. DNOCS. Publicação 154. Série I-A)

EMBRAPA. Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-Arido(Petrolina,PE). Zoneamento agroecológico do Nordeste. Petrolina: EMBRAPA-CPATSA/SNLCS-Nordeste, 1993.

EMBRAPA. Desenvolvimento Sustentável do Semi-Arido Brasileiro : Estudo de casos:Brasil, CPATSA/FUNDAJSNLCS/MNA/UFC, Fortaleza, 1992.

LEITE, P.S. Subdesenvolvimento e desenvolvimento rural do Nordeste. Fortaleza: UFC, 1983. 231p.

QUEIROZ, J.W de; FRANÇA, M.C.; LEITE, P.S. Estudos sobre agroindústria no Nordeste: caracterização e hierarquização de polos agroindustriais. Fortaleza: BNB-ETENE, 1990. v.5, 137p. (BNB. Estudos Econômicos e Sociais, 49)

SAE- Estudo de caso -Canário global do Nordeste Brasileiro- IPEA/UFC/FUNDAJ, Fortaleza, 1992.

SANTOS, J.A.N - A influência da agroindústria na economia do vale do Açu-BNB/ETENE, 1993.

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PÓLOS REGIONAIS
E A
INTEGRAÇÃO DOS MERCADOS**

**A Amazônia no Limiar do Próximo Milênio:
Desafios e Exigências do Desenvolvimento Regional**

Fernando Rezende

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

**A AMAZONIA NO LIMIAR DO PRÓXIMO MILÊNIO:
DESAFIOS E EXIGÊNCIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL ***

Fernando Rezende **

* O presente documento sintetiza o trabalho realizado por uma equipe de consultores, coordenada pelo signatário, no âmbito do projeto SUDAM/PNUD, voltado para a análise da política, dos instrumentos e das instituições do desenvolvimento regional e a elaboração de sugestões para o seu aperfeiçoamento.

** Economista, Consultor e Professor da EBAP/FGV.

1. INTRODUÇÃO

Neste final de século, a abertura econômica, a integração internacional e a redefinição do papel do Estado com respeito à promoção do desenvolvimento constituem desafios importantes para o futuro da Amazônia e exigem o imediato reconhecimento das vantagens que ela oferece para o país. A Amazônia não é uma região-problema e nem tampouco uma enorme área desprovida de potencialidades, condenada a transformar-se em um enorme santuário tropical. O potencial da Amazônia representa um enorme ativo, cujo adequado aproveitamento poderá abrir novas sendas para a cristalização das oportunidades de progresso dos amazônidas e de todos os brasileiros.

O ativo amazônico estende-se das atividades mais tradicionais - a silvicultura, o extrativismo e a exploração mineral - às mais modernas fronteiras do aproveitamento econômico, como a exploração da bio-diversidade. Entre esses extremos, são amplas as oportunidades nos campos da moderna indústria de bens de consumo, com o aproveitamento das oportunidades criadas pela Zona Franca de Manaus, da agroindústria moderna e de um dinâmico ramo dos serviços impulsionado pela exploração das vantagens regionais no campo do turismo ecológico.

O aproveitamento das potencialidades regionais não dispensa a ação do Estado. As ligações externas são um fator positivo, mas precisam ser devidamente monitoradas. Cabe ao Estado estabelecer as diretrizes do desenvolvimento, definir as prioridades a serem atendidas, contribuir para a remoção dos entraves ao crescimento, apoiar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico e intervir para a criação de externalidades sociais positivas, nos campos da educação, da saúde e das condições de moradia. O planejamento é um requisito básico para o bom desempenho dessas atribuições. Os instrumentos desse planejamento são a regulação, os investimentos e os incentivos.

O papel do Estado no campo da regulação e do estímulo aos investimentos precisa ser rapidamente definido. A privatização de empresas estatais e a liberalização da economia requerem um reforço da capacidade de o Estado assegurar o cumprimento dos direitos básicos do cidadão e o equilíbrio do processo de crescimento, nas dimensões social, espacial e ambiental. No tocante aos investimentos, o estímulo que o Estado pode conceder abrange a estabilidade econômica e política, a eliminação de restrições tributárias e trabalhistas, o desenvolvimento de mecanismos apropriados de financiamento e a concessão de incentivos para o aproveitamento de potencialidades setoriais e regionais, cujos efeitos multiplicadores extrapolam a escala microeconômica de projetos individuais.

Os incentivos fiscais precisam ser preservados e aperfeiçoados, mas não devem ser vistos como o mais importante instrumento do desenvolvimento regional nesse final de século. As carências da infra-estrutura e a necessidade de um forte apoio à pesquisa científica e tecnológica exigem a recomposição de mecanismos de financiamento das ações voltadas para esses setores, sob pena de comprometimento da própria eficácia dos incentivos fiscais ao setor privado.

Além disso, a importância do planejamento regional para uma nova etapa do desenvolvimento da Amazônia requer uma profunda reformulação das instituições encarregadas dessa tarefa. A mudança de Governo, provavelmente acompanhada de uma revisão constitucional, é o momento apropriado para a promoção das transformações necessárias ao adequado aproveitamento das potencialidades regionais. Este documento propõe uma nova política de incentivos ao desenvolvimento da Amazônia com o intuito de subsidiar o debate indispensável ao seu aperfeiçoamento.

2. DESAFIOS E EXIGÊNCIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O principal aspecto a salientar, com respeito a uma tomada de posição para o futuro, diz respeito à inserção da economia nacional na nova divisão internacional do trabalho, que implica em desenvolver as complementaridades com a economia internacional e reduzir as restrições tarifárias e não-tarifárias aos fluxos mundiais de bens e serviços. A privatização da economia e a adoção de medidas voltadas para o aumento de produtividade e da competitividade interna e externa do parque produtivo brasileiro estão no centro das preocupações que emergem das necessidades de integração competitiva do país ao mundo moderno. Entre outras considerações, a nova estratégia nacional implica também em reduzir subsídios e incentivos capazes de distorcer ou mascarar a estrutura de custos das empresas. No seu rebatimento espacial, significa privilegiar aquelas regiões com fortes ligações com o exterior e vantagens comparativas nas exportações.

Apesar das previsíveis vantagens associadas ao fortalecimento de vínculos externos - existentes ou potenciais - as linhas gerais do desenvolvimento brasileiro dizem pouco quanto aos padrões de ocupação territorial ao nível nacional e regional. Em outras palavras, não esclarecem quanto às consequências espaciais da abertura da economia do ponto de vista da concentração ou desconcentração de atividades produtivas e da população. Não obstante, esta é uma questão fundamental para o traçado dos cenários alternativos do desenvolvimento regional e para a formulação de estratégias coerentes com os objetivos perseguidos.

Na Amazônia, o segmento mais dinâmico da economia regional mantém fortes ligações com o exterior e está sustentado em um tripé locacional: Zona Franca de Manaus, Belém e Complexo de Carajás, ao qual agrega-se, em posição de crescente relevo, o segmento que reúne as atividades agropecuárias localizadas ao longo do eixo lateral Mato Grosso

- Rôndonia - Acre. Tal fato constitui, ao mesmo tempo, uma vantagem e um desafio. A vantagem consiste em aproveitar as possibilidades de crescimento derivadas da adequada exploração das ligações externas na esteira da estratégia nacional de reforço das complementaridades entre a economia brasileira e o resto do mundo. O desafio está em evitar que o aproveitamento dessa oportunidade agrave os desequilíbrios do desenvolvimento amazônico nas suas dimensões espacial e social.

Na perspectiva apontada, ressalta o reconhecimento de que, a médio prazo, o desenvolvimento da Amazônia deverá buscar um melhor equilíbrio na repartição espacial das atividades econômicas localizadas em seu território. Assim, além das ações voltadas para a consolidação e aperfeiçoamento dos principais núcleos existentes - ZFM, Belém, Carajás e eixo agropecuário, Mato Grosso, Rondônia, Acre - as entidades de fomento regional deverão voltar-se também para a identificação e promoção de novos elos de ligação da economia amazônica com o exterior, e para criar mecanismos destinados a internalizar em maior escala os benefícios advindos dessa estratégia.

O ajustamento da ação do Estado à essa nova realidade é uma tarefa inadiável. O figurino desenhado nos anos sessenta e aperfeiçoado na década de setenta tornou-se completamente inadequado. Já não cabem novos remendos. É preciso construir um novo traje, mais adequado às exigências da época.

A prioridade da atuação do Estado deverá voltar-se para a promoção da competitividade sistêmica, mediante apoio aos investimentos na infra-estrutura econômica e social e ao aperfeiçoamento da política de incentivos fiscais e financeiros. Quanto à infra-estrutura social, urge melhorar as condições de acessibilidade dos segmentos de baixa renda a serviços básicos, tais como habitação, saúde, saneamento e educação. No que se refere à infra-estrutura econômica

(transportes, energia etc.), pretende-se que a melhor disponibilidade desses insumos seja capaz de induzir o setor privado a elevar os seus investimentos em atividades diretamente produtivas. O Estado assumiria, assim, uma atuação mais indireta, ficando a cargo do setor privado as decisões quanto a setores e processos produtivos mais rentáveis.

Ao mesmo tempo em que importa recompor a capacidade de investimentos na infra-estrutura regional, é necessário estabelecer uma linha de defesa do atual sistema de incentivos ao desenvolvimento da Amazônia, que continua vulnerável ao avanço de propostas que propugnam por sua extinção, assentadas em denúncias de ineficiência, injustiças, expropriação e clientelismo. Apesar de inúmeros estudos conduzidos no passado terem destacado os resultados positivos da política de incentivos fiscais para a Amazônia e para o país e apontado as medidas necessárias (muitas delas adotadas tempestivamente) para corrigir as distorções encontradas e aumentar a eficácia desse importante instrumento da política de desenvolvimento regional⁽¹⁾, persiste a imagem negativa que o sistema de incentivos desfruta no resto do país.

Sem um adequado suporte que ressaltasse os seus méritos, os incentivos regionais foram sendo fragilizados no tempo, tornando-se de pouca expressão, atualmente. Enquanto os recursos destinados ao sistema FINAM chegaram a representar cerca de 10% em média do IRPJ entre 1967/1970, a partir daí entraram em contínuo declínio, reduzindo-se para 3,91%, em 1987, e menos de 1%, em 1991. Mesmo considerando o total dos incentivos ao investimento - FINAM mais isenções e reduções do IRPJ - é possível constatar sua participação inexpressiva na arrecadação federal e como porcentagem do PIB nacional nos anos oitenta.

Mais notável, ainda, foi a queda observada no início dos noventa, diante do novo avanço de outros setores sobre a mesma base desses recursos, com destaque para a política industrial e as exportações. Considerando a média do

(1) Ver por exemplo Nahar (1978), COMIF (1986), Rezende (1989) e SUDAM (1990).

período 1990-93, os incentivos da SUDAM corresponderam a apenas 0,13% do PIB (o total dos incentivos concedidos pelo Governo Federal no mesmo período foi de 1,44% do PIB). Em 1993 ocorreu uma nova queda: apenas 0,06% do PIB foram destinados à Amazônia sob a forma de incentivos ao investimento baseados em redução ou isenção do IRPJ.

A atual fragilidade dos incentivos fiscais e a forma fragmentada e dispersa que caracteriza as políticas públicas que interferem no processo de desenvolvimento regional constituem fortes obstáculos à implementação de uma nova estratégia de desenvolvimento que busque aproveitar as oportunidades desse final de século. Convém ressaltar que a implantação de complexos competitivos poderá formar a base de sustentação econômica da Amazônia nos próximos anos e que o uso coordenado dos instrumentos da política de desenvolvimento regional é essencial para a promoção e o fortalecimento de grandes complexos industriais, onde o fator aglutinador é exatamente a interdependência entre setores e atividades.

O apoio aos complexos produtivos deve ser acompanhado do estímulo a pequenas e médias empresas, que terão seu espaço de atuação ampliado pelo aumento da renda regional e pelo acesso indireto ao mercado externo propiciado por sua vinculação aos complexos produtivos. Tais empresas podem ser objeto ainda de programas especiais que enfatizem a formação de cooperativas, ou que assegurem uma demanda garantida para os seus produtos, através de vendas para participantes dos complexos e para o setor público estadual e municipal. O princípio da "demanda garantida" tem sido aplicado com sucesso em outras regiões e abrange setores como o fornecimento de material de ensino, merenda escolar e mobiliário, além da terceirização de serviços de limpeza, segurança e manutenção.

Importa assinalar, que a implementação da estratégia sugerida requer uma gestão unificada dos incentivos financeiros à expansão e modernização da infra-estrutura e dos

incentivos fiscais ao crescimento da produção, da renda e do emprego. Tal providência é fundamental para a coordenação de decisões públicas e privadas voltadas para a expansão de atividades de interesse para a região e para o gerenciamento eficiente da nova política de incentivos.

O aperfeiçoamento dos procedimentos de controle e monitoramento de programas e projetos também é essencial para o sucesso da nova estratégia de desenvolvimento regional. Convém notar que não se trata apenas do controle financeiro de projetos, como tradicionalmente vem sendo feito pelas entidades regionais de desenvolvimento. A idéia básica consiste em monitorar custos e benefícios econômicos e sociais, de modo a evitar vazamentos e desvios do curso previsto para os projetos. Isto envolve a utilização de técnicas especiais, visando a geração de informações e a amostragem de variáveis críticas para o monitoramento. Implica, acima de tudo, a necessária reestruturação dos órgãos de fomento regional, visando equipá-los com pessoal e facilidades de processamento de informação capazes de realizar a tarefa de monitoramento na escala necessária.

Embora os incentivos fiscais tivessem desempenhado um papel decisivo e importante no passado recente, eles não têm condições de continuar desempenhando uma posição central no conjunto dos instrumentos necessários à promoção do desenvolvimento regional. De um lado, o espaço para a concessão de benefícios fiscais estreitou-se, como consequência da crise fiscal, e deverá ser ainda mais limitado em função das modificações previstas na estrutura tributária nacional. De outro lado, a reorientação da política regional requer uma reformulação da ação do Estado, no sentido de atribuir idêntica prioridade à regulação e ao gasto público, como armas importantes da nova batalha pelo desenvolvimento sustentável da Amazônia a ser empreendida neste final de século. Nesse sentido, o incentivo ao investimento privado advindo da criação de condições mais favoráveis à atração de atividades produtivas é o novo desafio que cabe ao Estado enfrentar.

Em linhas gerais, o que está sendo proposto é o seguinte:

a) prioridade ao objetivo de ampliação das oportunidades de desenvolvimento, e de equalização dessas oportunidades no espaço amazônico, mediante apoio financeiro a programas e projetos voltados para a expansão e modernização da infra-estrutura, a qualificação da mão-de-obra e a modernização tecnológica e gerencial;

b) estabelecimento de garantias concretas com respeito à suficiência e continuidade dos recursos atribuídos a programas e fundos de incentivo ao desenvolvimento regional;

A tradução dessas recomendações de ordem geral em propostas concretas requer uma recomposição dos instrumentos de apoio financeiro ao desenvolvimento da Amazônia orientada pela busca do preenchimento de dois pré-requisitos: suficiência e garantia. É preciso que o volume de recursos seja compatível com o tamanho do desafio a ser enfrentado e que haja garantia plena com respeito à sua continuidade no tempo e ao destino de sua aplicação. A pulverização do gasto e do crédito públicos, hoje praticada, é fonte de ineficiência e desperdício.

A recomposição preconizada prevê, em primeiro lugar, a atuação conjunta dos atuais instrumentos financeiros de apoio a investimentos privados - o Fundo Constitucional - FNO e o Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM. A gestão compartimentalizada desses fundos, que prevalece atualmente, não contribui para ampliar as possibilidades de atendimento de projetos prioritários para a região. As restrições orçamentárias do FINAM e as limitações ao uso dos recursos do FNO constituem um obstáculo ao melhor aproveitamento pelas empresas das possibilidades de financiamento de seus projetos. Trata-se de evoluir na direção de uma gestão unificada dessas fontes de financiamento a partir da concessão aos beneficiários do FINAM da opção por trocar recursos de incentivos fiscais por acesso preferencial a financiamentos do FNO, de modo a garantir a implantação dos projetos e reduzir o prazo em que o apoio financeiro do Estado transforma-se em

benefícios para a região. No médio prazo, todo o aporte de capital que corresponde à parcela do FINAM poderá transformar-se em antecipação financeira, ampliando, pelo retorno das aplicações a serem feitas, o montante anual de recursos disponíveis para o apoio a novos empreendimentos.

Outra providência indispensável é a instituição de fontes específicas para o financiamento da infra-estrutura. A urgência com que o problema das deficiências de infra-estrutura na Amazônia precisa ser solucionado, e o vulto dos recursos exigidos, não permitem submeter os investimentos nesse setor às restrições impostas pela atual conjuntura sobre o investimento público. É necessário que hajam garantias de recursos suficientes, e de estabilidade desses recursos, por um prazo compatível com o período de maturação dos investimentos requeridos. A proposta consiste na criação do Fundo de Recuperação e Modernização da Infra-Estrutura Regional. Esse fundo poderá ser inicialmente constituído com os recursos do PIN-PROTERRA e demais fontes orçamentárias já aplicadas na região de modo fragmentado e desconexo. Os recursos destinados a esse fundo devem ser consignados no Orçamento Plurianual, revendo-se seu montante a cada triênio, em função das necessidades e limitações. A possibilidade de reforçar esse fundo com a suspensão das restrições à utilização de recursos do FNO nessa área também deve ser contemplada. A instituição do fundo de investimentos na infra-estrutura poderá inspirar-se nos fundos existentes na Comunidade Econômica Européia, com o objetivo de modernizar estruturas e instituições dos países economicamente mais fracos da CEE, com vistas à melhor harmonia do processo de integração.

A trilogia dos novos instrumentos financeiros do desenvolvimento regional completa-se com o Fundo Amazônico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Tem sido apontada, insistentemente, a elevada correlação encontrada, no plano internacional, entre as taxas de crescimento econômico e o esforço que cada país realiza para melhorar o seu nível de desenvolvimento científico e tecnológico. Apesar da reconhecida importância que os investimentos nessa área têm para o atendimento das metas de competitividade e progresso, as

restrições macroeconômicas e financeiras que têm dominado o panorama brasileiro nos últimos anos contribuíram para reduzir a níveis irrisórios os esforços realizados pelo Brasil nesse campo. A recuperação dos investimentos em ciência e tecnologia é uma tarefa inadiável, tanto do ponto de vista do desenvolvimento nacional, quanto do regional. A revisão da legislação concernente à isenção do IRPJ para empresas da região, no sentido da retenção de parte desses recursos para aplicação em programas de desenvolvimento científico e tecnológico criaria a fonte inicial desse fundo, de modo a que parte da renúncia fiscal transforme-se em investimentos de fundamental importância para o futuro da Amazônia e do país. Universidades, Empresas e Governo terão responsabilidade conjunta pela mobilização adicional de recursos privados (domésticos e internacionais) e pela definição das prioridades de atuação, assim como pelo gerenciamento desse fundo.

3. O GERENCIAMENTO DA NOVA POLÍTICA DE INCENTIVOS - A REFORMA INSTITUCIONAL

A reformulação da política e dos instrumentos do desenvolvimento regional, na linha sugerida neste documento, ressuscita velhas questões acerca do papel dos organismos regionais e de sua inserção na estrutura governamental. O modelo construído nos anos sessenta foi perdendo funcionalidade, à medida em que o enfraquecimento do Estado e o agravamento da crise fiscal reduziu a força dos instrumentos voltados para a promoção do desenvolvimento regional e debilitou o quadro técnico dos organismos encarregados de sua administração.

Uma primeira questão a ser considerada, com respeito à redefinição do papel do Estado, é a substituição da importância atribuída à execução pelo reforço das ações de regulação e de planejamento. Questões importantes para o desenvolvimento da Amazônia, como o meio ambiente e a pesquisa científica e tecnológica, requerem essa reorientação da ação governamental. Para tanto, todavia, há que se rediscutir, a

fundo, a reorganização institucional das políticas e programas de incentivo ao desenvolvimento regional.

Com relação ao planejamento governamental, trata-se de adaptar os papéis de cada unidade da federação à tendência que se instalou no Brasil, a partir de 1988, de recomposição de um novo equilíbrio federativo. A redução de poderes e atribuições do governo federal é uma decorrência não só da liberalização da economia e das propostas de privatização, mas também da transferência para estados e municípios de maiores atribuições, tanto no que diz respeito à formulação de políticas quanto à sua execução.

O planejamento nacional deve ser fortalecido, mas sua predominância no trato das questões regionais deve ser substituída por um novo modelo, no qual a articulação dos organismos regionais de planejamento com os Governos estaduais e as lideranças locais seja uma opção mais compatível com a nova realidade federativa. Nesse caso, o figurino adequado para os organismos regionais de planejamento estaria mais próximo do de uma agência multilateral (à semelhança de algumas instituições internacionais) do que de uma autarquia federal, como atualmente.

A reorganização institucional do planejamento regional começa pela concessão de maior autonomia às Agências Regionais de Desenvolvimento em relação ao Poder Executivo Federal. A subordinação hierárquica que prevalece atualmente inibe a atuação dessas instituições como agentes catalisadores das insatisfações e das aspirações regionais, colocando-as na posição incômoda de omitir-se na defesa desses interesses quando eles estiverem em visível conflito com interesses mais imediatos do Governo Federal.

Vale a pena lembrar, a esse respeito, a questão dos impactos regionais das políticas macroeconômicas e setoriais, um tema que sempre vem a tona quando o debate volta-se para distorções provocadas por uma ausência de coordenação das ações executadas pela União, ou por empresas estatais federais, no espaço regional. Não basta desenvolver a capacidade de

avaliação desses impactos se não for possível exercer uma efetiva ação política a respeito. O posicionamento das instituições de planejamento regional no modelo de gerenciamento do planejamento nacional é, portanto, uma questão que merece ser contemplada.

É importante dotar as agências de planejamento regional de instrumentos que lhes dêem condições de exercer a função para a qual foram instituídas. Não cabe, portanto, separar as funções de planejamento estratégico das funções de execução. Claro está que não se trata de envolver o planejamento na execução direta de programas e projetos de interesse regional - públicos ou privados. Trata-se, entretanto, de assegurar-lhe a capacidade de aplicar os instrumentos necessários à execução das políticas de desenvolvimento regional, sob pena de tornar inócuo o próprio planejamento. A efetivação do planejamento está na competência que a ele deve ser atribuída para implementar as medidas normativas, administrar os incentivos e fiscalizar o cumprimento das finalidades previstas no corpo das regras necessárias ao atingimento dos objetivos do desenvolvimento regional.

A verdadeira ação dos organismos regionais está na sua capacidade de influenciar as macro-decisões de alocação de recursos que definem a aderência dos instrumentos às prioridades do desenvolvimento regional. No modelo atual, a ação do planejamento não se reflete nas decisões a respeito de setores, atividades e regiões a serem beneficiados com prioridade, o que contribui para minimizar sua importância e para aumentar o descrédito quanto à necessidade de revitalizá-lo.

A Reforma Institucional deverá abrir espaço para a posterior adaptação dos organismos regionais a uma nova realidade. Nela, a premissa básica é a de que a ação do Estado deve estar voltada para a promoção do desenvolvimento e não para a administração centralizada dos instrumentos criados com essa finalidade. A gestão dos incentivos deve ser descentralizada, de modo a adaptar a ação do Estado no campo

regional a um novo modelo de cooperação público-privado que está sendo desenhado no país. O controle do Estado deve ser exercido, com rigor, no momento da aprovação do projeto e nas fases posteriores de acompanhamento e fiscalização.

REFERÊNCIAS

1. REZENDE, Fernando et alii (1989). Os incentivos Fiscais ao Desenvolvimento da Amazônia, Rio de Janeiro, mimeo.
2. REZENDE e alii (1992) Reforma Fiscal e Incentivos Regionais (mimeo).
3. MAHAR, Dennis (1978). Política do Governo e Desenvolvimento da Amazônia, Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
4. COMIF (1986) Relatório de Comissão Interministerial de Avaliação dos Incentivos Fiscais, Brasília.
5. SUDAM/PNUD (1990) Avaliação da Política de Investimentos do FINAM na Amazônia Legal, Belém. (colaboração da SUFRAMA e do BASA).